

REKENKAMERCOMMISSIE BORNE

**Onderzoek
naar de juridische kwaliteit
subsidiebeschikkingen
Welzijn**



G E M E E N T E B O R N E

Onderzoek Rekenkamercommissie Borne naar de juridische kwaliteit subsidiebeschikkingen Welzijn.

Borne, April 2013

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Borne heeft een onderzoek verricht naar de juridische kwaliteit van de afgegeven beschikkingen Welzijn. In dit rapport is getracht op een zo helder mogelijke wijze de huidige werkwijze en kwaliteit van de beschikkingen zoals afgegeven door de afdeling Welzijn te schetsen. Daarnaast wil de Rekenkamercommissie met dit rapport aanbevelingen doen om de kwaliteit van de beschikkingen te verbeteren.

Met dit rapport wil de commissie uw raad een middel in handen geven om actief uitvoering te kunnen geven aan uw kaderstellende en controlerende rol op het gebied van juridische control.

De Rekenkamercommissie Borne,

R. Bron, voorzitter
J. Huizinga, lid
T.W. van Mechelen, lid
M.W. Vingerling-Boersma, plv. lid
P.A.J. Geerdink, plv lid
S.F. Morsink, secretaris

2. Voorwoord

Het fenomeen juridische kwaliteitszorg is bij gemeenten sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw volop in ontwikkeling. In de kern is het doel van juridische kwaliteitszorg het realiseren van optimale (juridische) kwaliteit van de producten en de diensten die door (onderdelen van) de gemeentelijke organisatie worden geleverd. Het doel van goede juridische kwaliteitszorg is:

- de juridische aspecten in de beleidsvoornemens en de formele besluiten voldoende zorgvuldig tot hun recht laten komen
- het inrichten van werkwijzen, procedures en modellen, zowel procedureel als inhoudelijk
- het geven van (periodieke) informatie en adviezen over de werkwijze, procedures en modellen
- het opstellen van een beleidsplan over de juridische ontwikkelingen van de organisatie, inclusief een opleidingsplan voor personeel.
- het (laten) uitvoeren van analyses van bezwaar-, beroeps- en klachtprocedures
- het laten uitvoeren van legal audits in de organisatie
- verzorgen van periodieke voortgangsrapportages aan management en politiek bestuur over de voortgang/ontwikkeling van juridische beleidsvoornemens¹

Ook de gemeente Borne onderkent het belang van een goede juridische kwaliteitszorg. In de jaarrekening 2011 is dit als volgt vastgelegd:

“Juridische kwaliteitszorg heeft als doel de risico’s die het juridisch handelen van de gemeente meebrengt te voorkomen dan wel te beheersen. In het kader van de doorontwikkeling van deze juridische kwaliteitszorg is eind 2011 besloten om een onderzoek te laten verrichten naar de juridische kwaliteit bij de gemeente Borne.”

Algemeen

De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat een genomen besluit, vastgelegd in de beschikking, altijd goed gemotiveerd moet zijn. Daarnaast moet een genomen besluit zorgvuldig tot stand komen. De burger moet duidelijkheid gegeven worden over een genomen besluit. Om dit waar te kunnen maken moet de gemeentelijke overheid goed toegerust zijn. Dit vraagt een daadkrachtige, professionele organisatie die beschikt over actuele juridische kennis, en deze adequaat weet toe te passen.

Een goed werkend juridisch proces heeft meer voordelen: voorgenomen beleid kan vlot worden doorgevoerd als langlopende juridische procedures worden voorkomen. Uiteraard leidt het terugdringen van het aantal bezwaarzaken ook tot minder kosten. Het belangrijkste voordeel is dat een goedwerkend juridisch proces de rechtszekerheid voor de inwoners versterkt.

Deze algemene uitgangspunten zijn toepasbaar op de gehele ambtelijke organisatie. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de afdeling Welzijn. Via deze afdeling wordt een bedrag van meer dan 1,8 miljoen euro aan subsidies verstrekt. De uitkomsten van het onderzoek kunnen wellicht ook van nut zijn voor andere afdelingen.

In juli 2012 heeft Yacht, in samenwerking met de gemeente Borne, een onderzoek gedaan naar de juridische kwaliteitszorg in Borne. Dit is een onderzoek geweest naar met name de bedrijfsprocessen en de inbedding hiervan binnen de organisatie. Ook is gekeken naar de actualiteit van de gemeentelijke verordeningen. Het betreft een vrij globaal onderzoek. Het door de rekenkamer uitgevoerde onderzoek gaat verder en dieper in op de juridische aspecten van subsidieverlening door de afdeling welzijn.

De gemeentelijke accountant heeft een boardletter geschreven. Hierin is aandacht gevraagd voor de administratieve organisatie en de interne controle bij het subsidieproces. Ons onderzoek onderstreept zowel de bevindingen van Yacht als de bevindingen van Ernst en Young.

¹ Ontleend aan het rapport
Tien jaar (Vereniging) Juridische Kwaliteitszorg, Pro Facto bv/Schrijvers bv

De Rekenkamercommissie Borne heeft in haar werkplan 2012-2014 opgenomen dat een onderzoek zal plaatsvinden naar de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen. De aanleiding tot het opnemen van dit onderzoek is gelegen in de ontvangen signalen dat er subsidiebeschikkingen zijn afgegeven welke niet voldoen aan de vorm- en kwaliteitseisen die er aan gesteld moeten worden. De burger heeft recht om te weten op basis van welke motieven de overheid tot een besluit is gekomen om een subsidie verzoek toe te kennen of af te wijzen. De Algemene wet bestuursrecht geeft hiervoor duidelijke richtlijnen.

Alvorens tot een diepgaand onderzoek over te gaan heeft de voorzitter van de rekenkamercommissie een oriënterende verkenning gedaan.

Bij deze oriëntatie is niet gekeken of het besluit rechtmatig of doelmatig is geweest en of de rapportage welke dient als onderlegger voor het genomen besluit volledig is. Ook is niet gekeken of de hoogte van de subsidie goed is berekend. In deze verkenning is alleen gekeken naar de vorm en inhoud van de beschikking.

3. Onderzoeksverantwoording

Doel en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is vastgelegd in het Plan van aanpak (bijlage 1) en luidt: Het doel is om op basis van de ontvangen signalen tot een analyse te komen, eventueel aanbevelingen te geven die kunnen leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de afgegeven subsidie beschikkingen. Hierbij was de startvraag of de afgegeven subsidie beschikkingen voldoen aan de wettelijke eisen zoals gesteld in de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene Subsidie Verordening Borne en haar deelverordeningen. Hierbij heeft de Rekenkamercommissie zichzelf de vraag gesteld: Wat willen wij weten? Dit is verder uitgewerkt in de volgende aanvullende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de kwaliteitseisen die de gemeente Borne stelt aan de beschikkingen?
- Op welke punten wijkt de beschikking af t.o.v. de bepalingen AWB c.q. gemeentelijke verordeningen?
- Hoeveel bezwaarschriften worden ingediend en wat is de inhoud van deze bezwaarschriften?
- Hoeveel bezwaarschriften worden gegrond verklaard?
- De Rekenkamercommissie wil weten hoeveel positieve en negatieve beschikkingen zijn afgegeven, of er bezwaarschriften zijn ingediend en zo ja wat hierop is besloten.
- Hoeveel negatieve beschikkingen zijn afgegeven?
- Is het bedrijfsproces zodanig ingericht dat efficiënt wordt gewerkt, (hoe is het ingericht, hoeveel handelingen vergt dit, wat zijn de doorlooptijden en wordt afgeweken van werkinstructies en zo ja, hoe wordt dit afgedekt) ?
- Op welke wijze vindt de voorlichting over subsidie mogelijkheden plaats, wordt deze zodanig gegeven dat dit leidt tot het afzien van het indienen van een aanvraag?
- Is er een mandaatregeling en zo ja is deze efficiënt?
- Is de regelgeving effectief (is de verordening up-to-date?)
- Is de methodiek van subsidieovereenkomst het meest voor de handliggend of geeft dit teveel administratieve last?

De beantwoording van deze vragen heeft niet expliciet plaatsgevonden maar zijn uitgewerkt binnen de kaders van dit onderzoeksrapport en hierin verwerkt.

Afbakening van het onderzoek.

Het onderzoek is beperkt tot de afgegeven beschikkingen door de afdeling Welzijn in het jaar 2011. Hierbij zijn in totaal 83 beschikkingen onderzocht. Van de onderzochte beschikkingen was 1 aanvraag negatief beschikt. Daarnaast is gekeken naar de ingekomen bezwaarschriften. Dit betroffen 3 zaken waarvan 1 is ingetrokken. Het onderzoek is gedaan binnen de bepalingen van de Awb en de gemeentelijke verordeningen (Algemene subsidie verordening en de daarbij behorende deelverordeningen)

Onderzoeksmethode

In juli 2012 is de Rekenkamercommissie Borne van start gegaan met haar onderzoek. In eerste aanleg heeft een verkennend dossieronderzoek plaatsgevonden door de voorzitter van de commissie. Met de beleidsondersteuner van de afdeling Welzijn heeft een eerste oriënterende bespreking plaatsgevonden. Deze medewerkster heeft vervolgens alle afgegeven beschikkingen 2012 beschikbaar gesteld. De in 2011 afgegeven beschikkingen subsidies Welzijn zijn vervolgens getoetst aan de hand van de volgende criteria.

- Betreft het een aanvraag of vaststelling (ineen)?
- Is de aanvraag tijdig ingediend en afgehandeld binnen de daarvoor geldende termijnen?
- Is wettelijke grondslag in de beschikking opgenomen?
- Zijn de beleidsdoelen genoemd?

De uitkomsten van dit onderzoek vormde aanleiding om te komen tot een verdiepingsonderzoek. Hierbij zijn ad random per beleidsveld 10 dossiers opgevraagd en

volledig getoetst van aanvraag tot vaststelling aan de hand van een uitgebreide checklist². De onderzochte dossiers zijn gerelateerd aan de verschillende werksoorten binnen de afdeling Welzijn.

Met twee juridische beleidsmedewerksters is gesproken over de juridische control binnen de gemeente Borne. Naar aanleiding van dit gesprek hebben zij het onderzoek "Juridische Kwaliteitszorg Gemeente Borne", uitgevoerd door Yacht, verstrekt, zodat deze betrokken kan worden bij het onderzoek van de Rekenkamercommissie. Daarnaast heeft een gesprek plaats gevonden met de beleidsmedewerker welzijn over de werkprocessen.

Naar aanleiding van het verdiepingsonderzoek zijn aanvullende vragen gesteld omtrent werkprocessen.

4. Aanbevelingen

Tijdens zowel het oriënterende onderzoek als tijdens het verdiepingsonderzoek zijn een aantal zaken opgevallen. Soms betreft het algemene zaken en soms heeft het betrekking op een incidentele zaak. Hierbij gaat het om de volgende zaken.

Bezwaarregel.

De gemeente Borne hanteert in haar subsidiebeschikkingen een standaard bezwaarregel. Artikel 6:5 van de Awb bepaalt waar een bezwaarschrift aan dient te voldoen. Zo dient het bezwaarschrift ten minste te bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- de gronden van het bezwaar of beroep.

In het kader van een zorgvuldigheidsbeginsel is het van wezenlijk belang dat de burger die in formatie krijgt die van belang is. In de standaard bezwaarregel, welke wordt gehanteerd, wordt niet verwezen naar deze bepalingen van de Awb. Hiermee wordt niet voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel.

Aanbeveling

In het kader van de zorgvuldigheid de bezwaarregel aanpassen en daarin de wettelijke voorschriften terug laten komen.

Mandaat en besluitvorming

Het college van B en W heeft een groot aantal beslisbevoegdheden gemandateerd aan ambtelijke medewerkers. In het kader van een efficiënte bedrijfsvoering is dit een goede zaak. Het mandaat wordt op een correcte wijze toegepast. Het afgegeven van een mandaat levert als voordeel een snelle afhandeling van de aanvragen. Doordat de besluitvorming en afdoening in 1 hand liggen zitten er risico's aan. Daar komt bij dat er geen besluiten register is. In een besluitenregister worden alle besluiten tot subsidie verlening opgenomen en ter goedkeuring voorgelegd aan het college. Ook in Borne geldt het gezegde: je moet de kat niet op het spek binden. Een adequate interne controle (ic) is daarom onmisbaar. Een adequate ic ontbreekt en vormt daarmee een risico. Hierbij wordt ook verwezen naar de boardletter van Ernst en Young.

Alleen in de beschikkingen op een aanvraag waar de raad een specifiek budgetbesluit bij heeft genomen worden besluitdata genoemd. In het overgrote deel van de beschikkingen worden geen besluitdata genoemd. Weliswaar heeft het niet noemen van een besluitdatum geen gevolgen voor de rechtsgang in eerste aanleg, maar de datum van kennisgeving is van belang bij het al dan niet tijdig indienen van een eventueel bezwaarschrift. Wel kan het van belang zijn bij een zorgvuldigheidsafweging en de plicht van het college om binnen een wettelijk voorgeschreven termijn tot besluitvorming te komen. Daarom is het van belang wel een besluitdatum op te nemen in de beschikking.

² De checklist is ontwikkeld door gemeente Enschede waaraan de voorzitter van de Rekenkamer een bijdrage heeft geleverd.

Aanbevelingen

Het op korte termijn opzetten van een goede en adequate interne controle.
In de beschikking zowel de datum aanvraag als de datum van het genomen besluit opnemen.

Terminologie

In een groot aantal beschikkingen worden de termen “verlening” subsidie en “vaststelling” subsidie door elkaar gehaald. Hiermee wordt de systematiek van de wet niet correct gevolgd. Artikel 4:44 Awb bepaalt, dat de aanvrager na de verlening van de subsidie een verzoek tot vaststelling van de subsidie moet indienen na afloop van de activiteit, c.q. het boekjaar waarover een subsidie wordt verstrekt. Dit is bedoeld om de subsidie verstrekker de gelegenheid te geven te onderzoeken of de verstrekte subsidie ook daadwerkelijk is aangewend ten behoeve van het doel waarvoor het is verstrekt. de aanvrager van de verleningsbeschikking ook de vaststellingsbeschikking zal moeten aanvragen. Dit zelfde artikel geeft echter ook een aantal uitzonderingen, dan kan ambtshalve, dus zonder aanvraag, de vaststellingsbeschikking worden toegezonden. Dit gebeurt veelal bij eenvoudige waarderingsubsidies. In die gevallen wordt het besluit tot subsidieverlening gecombineerd met een besluit tot vaststelling. Geconstateerd is dat bij een aantal beschikkingen de term subsidieverlening is gehanteerd waar bedoeld wordt subsidievaststelling.

Aanbeveling

In de beschikkingen de juiste terminologie gebruiken.

Ontbreken rapportage

Idealiter dienen alle aandachtspunten zoals opgenomen in een degelijke checklist terug te komen in de rapportage. Dit is een teken van volledigheid van gegevens en informatie voor de besluitvorming. Uiteraard is het niet noodzakelijk om een uitgebreide rapportage te leveren voor elke aanvraag. Toch moet het uit het besluit duidelijk worden dat een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden. Bij de aanvragen welke zijn voorgelegd aan de raad in verband met het vastleggen van beleidsuitgangspunten voor specifieke subsidievoorwaarden is uiteraard wel uitgebreide rapportage aanwezig. In het dossier is niet te achterhalen of er een afweging heeft plaatsgevonden (waarschijnlijk wel bij de betreffende gemandateerde ambtenaar). Door het fysiek ontbreken van de afweging is er ook geen volledige en heldere motivatie van besluitvorming in de beschikking opgenomen. Dit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Rapportage vindt alleen plaats bij de grotere structurele subsidies waar ook een uitvoeringsovereenkomst aan gekoppeld is. De overwegingen komen echter niet terug in de beschikking, zodat ze niet kenbaar gemaakt worden aan belanghebbenden. Deze handelwijze geldt ook voor de incidentele subsidie verzoeken. Bij de kleine structurele subsidies vindt überhaupt geen rapportage plaats, laat staan dat er overwegingen hebben plaatsgevonden. Alleen in negatieve beschikkingen is een motivatie opgenomen.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat in een enkel geval er een ambtshalve correctie heeft plaats gevonden. Een negatieve beschikking is omgezet in een positieve beschikking. In het betreffende dossier was echter geen rapportage of besluit aanwezig, niet anders dan de afgegeven beschikking.

Het niet toetsen aan de eigen criteria kan leiden tot ongewenste besluitvorming en willekeur.

Aanbevelingen

Met behulp van juridisch control een volledige en werkbare checklist subsidies opstellen
Alle aspecten van het besluitvormingsproces terug laten komen in een volledig dossier.

Uitvoeringsovereenkomst

In enkele verleningsbeschikkingen is opgenomen dat de voorwaarden nader zijn uitgewerkt in een uitvoeringsovereenkomst. Het gemeentelijk beleidsdoel is te komen tot goede productafspraken. In de samenwerkingsovereenkomst is duidelijk vastgelegd welke producten geleverd moeten worden, maar niet de aantallen of kwaliteitseisen die aan het product worden gesteld. De uitvoeringsovereenkomsten zijn niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd. Doordat de uitvoeringsovereenkomst niet SMART is geformuleerd is het voor de gemeente Borne niet mogelijk te beoordelen of de verstrekking van de subsidie leidt tot het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen waarvoor de subsidie wordt verstrekt. Hiermee voldoen ze niet aan de door de gemeenteraad gestelde beleidsdoelen. Een uitzondering vormt de beschikking aan de stichting aan de stichting Welzijn. Aan deze beschikking is een productencatalogus gekoppeld. Hierin staan de producten, aantallen en tijdsduur SMART geformuleerd.

Aanbeveling

De uitvoeringsovereenkomsten in overeenstemming brengen met het door de gemeenteraad vastgestelde beleid.

In behandeling nemen op ambtelijk initiatief

Bij een aantal specifieke waarderingssubsidies heeft de ambtelijke organisatie proactief gereageerd door verenigingen te wijzen op de mogelijkheid tot het indienen van een aanvraag en welke gegevens daarbij moeten worden overlegd. Dit bevordert het op de juiste wijze inleveren van de aanvraag met de bijbehorende documenten maar ook een snelle afhandeling van de aanvraag. Het is een effectieve werkwijze maar herbergt het risico van willekeur. Een goede ic is daarom een absolute voorwaarde voor deze werkwijze.

Bevoorschotting

Bij het verlenen van subsidie aan grotere instellingen (en dus grote bedragen) wordt niet gewerkt met bevoorschotting tot een percentage van het toegekende subsidie. Indien op basis van de aanvraag tot het definitief vaststellen de subsidie lager wordt vastgesteld dient een terugvorderingprocedure te worden gestart. Dit is omslachtig. Een zekere aanpassing van het beleid naar bijv. een bevoorschotting tot 90% van de subsidie heeft bewerkingsvoordelen en dwingt de subsidie ontvanger tot het zo snel mogelijk indienen van een verzoek tot vaststelling. Dit sluit ook beter aan bij het gemeentelijk beleid om te komen tot Budgetgestuurde Contract Financiering.

Vermogenstoets organisatie

Artikel 9, sub e van de ASV geeft aan dat een weigeringsgrond is: een vermogen van de vereniging dat meer bedraagt dan 25% van de begroting. De aanvraag van de stichting Stephanusgroep bestaat uit een balans. Uit de balans van de stichting blijkt, dat er een eigen vermogen is van € 210.165,-. Er is geen begroting bijgevoegd. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de stichting werkt met een jaarbegroting van € 840.000,-. In het dossier is geen informatie voorhanden waaruit blijkt dat er een afweging heeft plaatsgevonden op het criterium vermogen.

Accountantsverklaring

Artikel 15 van de Asv bepaalt dat bij een subsidieverlening van € 75.000,- of meer een accountantsverklaring overlegd moet worden. Het college van B en W kan eventueel ook in

andere gevallen een accountantsverklaring verlangen. Aan de stichting Slachtofferhulp is een subsidie verstrekt van € 5.000,-. In de beschikking is de voorwaarde opgenomen dat een accountantsverklaring moet worden overlegd. Het college heeft de bevoegdheid om af te wijken van artikel 15 Asv, maar zal dit moeten motiveren. Er is echter geen motivatie gegeven waarom het college afwijkt van de verordening.

5. Conclusies nota bevindingen

1. De kwaliteit van de beschikkingen is gemiddeld genomen onvoldoende
2. Bij 7% van de afgegeven beschikkingen is de voorwaarde tot het indienen van een verzoek tot vaststelling niet opgenomen waardoor geen controle op de juistheid van de besteding van middelen plaatsvindt.
3. 7% van de subsidie aanvragen zijn ten onrechte in behandeling genomen.
4. De aanvraag- en besluitdatum wordt in het overgrote deel van de beschikkingen niet opgenomen
5. Het vermelden van de juridische grondslag gebeurt onvoldoende
6. In meer dan de helft van de beschikkingen wordt geen directe of indirecte relatie met gemeentelijke beleidsdoelen gelegd.
7. Niet kan worden nagegaan of de subsidieverstrekking leidt tot realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen.
8. Juridisch control is onontbeerlijk.
9. Door het ontbreken van juridisch control zijn werkprocessen en feitelijk handelen niet in overeenstemming met elkaar
10. Het subsidieproces komt niet overeen met de procesbeschrijving Subsidieverstrekkingen
11. De toetsingscriteria zijn niet volledig
12. Toetsing aan de eigen toetsingscriteria vindt niet consequent plaats
13. Door het ontbreken van de afwegingen in de beschikkingen wordt de belanghebbende tekort gedaan.

6. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de door ons opgestelde conclusies doen wij u de volgende aanbevelingen:

1. Zo snel mogelijk over te gaan tot het invoeren van juridisch control
2. Met behulp van juridisch control een volledige en werkbare checklist subsidies opstellen
3. Het op korte termijn opzetten van een goede en adequate interne controle.
4. In het kader van de zorgvuldigheid de bezwaarregel aanpassen en daarin de wettelijke voorschriften terug laten komen.
5. In de beschikking zowel de datum aanvraag als de datum van het genomen besluit opnemen.
6. In de beschikkingen de juiste terminologie gebruiken
7. Alle aspecten van het besluitvormingsproces terug laten komen in een volledig dossier.
8. De uitvoeringsovereenkomsten in overeenstemming brengen met het door de gemeenteraad vastgestelde beleid.
9. Te overwegen tot een Asv te komen zonder deelverordeningen en meer moderne en flexibele beleidsregels op te stellen.

7. Zienswijze college van Burgemeester en wethouders

Rekenkamercommissie Gemeente Borne
Postbus 200
7620 AE BORNE



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk 13UIT02321	datum verzending
contactpersoon mw. mr. L. Prins mw. mr. E.J. Diepenmaat - van den Hoff		doorkiesnummer 074-2658707 074-2658771	e-mail info@borne.nl
onderwerp zienswijze n.a.v. conceptrapport rekenkamercommissie			bijlagen



Geachte leden van de Rekenkamercommissie

Wij hebben kennis genomen van het conceptrapport Onderzoek naar de juridische kwaliteit subsidiebeschikkingen Welzijn. Van de mogelijkheid die u ons biedt om te reageren willen wij graag gebruik maken.

Allereerst willen wij graag onze waardering uitspreken voor de wijze waarop u met het onderzoeksrapport een bijdrage levert aan de verbetering van de juridische kwaliteit van onze producten en diensten, in het bijzonder de juridische kwaliteit van subsidiebeschikkingen.

Onze gemeente schenkt steeds meer aandacht aan juridische kwaliteitszorg met als doel de risico's die het juridisch handelen van de gemeente meebrengt te voorkomen dan wel te beheersen. Yacht heeft in 2012 een nulmeting gedaan naar de juridische kwaliteit van de producten en diensten van de gemeente Borne. Naar aanleiding van dit rapport is ambtelijk een Plan van aanpak opgesteld. Daarbij ligt nu het rapport van uw Rekenkamercommissie met verbeterpunten voor. Hierbij willen wij opmerken dat de implementatie van juridische kwaliteitszorg een groeiproces is. Een en ander is afhankelijk van o.a. de personele capaciteit en de inzet van de hele gemeentelijke organisatie.

In deze zienswijze zullen wij ingaan op uw aanbevelingen en het door u uitgevoerde onderzoek. Verder zullen wij een aantal zaken aangeven op het gebied van juridische kwaliteitszorg, die op dit moment spelen in onze gemeente, in relatie tot uw conceptrapport. Tenslotte willen wij een aantal opmerkingen maken ten aanzien van het conceptrapport.

I. Aanbevelingen

1. Bezwaarregel

Wij nemen de aanbeveling over voor wat betreft het gedeelte om de eisen die de wet stelt aan het indienen van een bezwaarschrift op te nemen in de bezwaarclausule. Het voert wat ons betreft te ver dat in de bezwaarregel het wettelijk voorschrift terug moet komen. Het noemen van het wettelijk voorschrift is niet verplicht.

2. Werkproces

Het op korte termijn beter afstemmen van de feitelijke handelswijze en de procesbeschrijvingen, vinden wij een goede aanbeveling en zal worden overgenomen. Uw opmerking, dat er risico's zijn verbonden aan het feit dat besluitvorming en afdoening in één hand liggen, kunnen wij onderschrijven en willen wij door invoering van collegiale toetsing volgens het vier - ogen principe wegnemen en inbedden in het werkproces.

3. Mandaat

Vermeld wordt dat het mandaat op een correcte wijze wordt toegepast. Uw commissie merkt vervolgens op dat er geen besluitenregister is, waarin alle besluiten tot subsidieverlening opgenomen zijn en ter goedkeuring worden voorgelegd aan het college.

Het komt ons echter vreemd voor dat een besluitenregister ter goedkeuring aan ons wordt voorgelegd, omdat ten tijde van het nemen van een besluit er al goedkeuring over zou moeten bestaan. In Borne wordt gewerkt met een vrij actueel en werkbaar gemeentelijk delegatie - en mandaatbesluit, waarin bovendien een raamwerk is opgenomen waarin staat vermeld dat wij in kennis kunnen worden gesteld van besluiten, te nemen dan wel genomen in mandaat, dan wel dat wij ons kunnen laten informeren over besluiten die in mandaat worden dan wel zijn genomen.

Het nemen van een groot gedeelte van de besluiten in mandaat brengt met zich mee dat de besluitdatum ook de datum van bekendmaking is. Qua terminologie, die wordt gehanteerd in het conceptrapport, wordt de opmerking gemaakt dat de bezwaartermijn gaat lopen nadat het besluit op de juiste wijze bekend gemaakt is. In het conceptrapport wordt de datum van kennisgeving genoemd.

Overigens vragen wij ons af wat de commissie precies bedoelt met dat het noemen van een besluitdatum van belang kan zijn bij een zorgvuldigheidsafweging. Uiteraard is in het kader van het tijdig beslissen het noemen van een besluitdatum, in de zin van het noemen van de datum van bekendmaking, onmisbaar.

4. Terminologie

De aanbeveling om in de beschikkingen de juiste terminologie te gebruiken vinden wij een goede aanbeveling en wordt overgenomen.

5. Ontbreken rapportage

U stelt dat idealiter alle aandachtspunten zoals opgenomen in een degelijke checklist dienen terug te komen in de rapportage omdat dit een teken van volledigheid van gegevens en informatie voor de besluitvorming is. Uiteraard, zo stelt u, is het niet noodzakelijk om voor elke aanvraag een uitgebreide rapportage te leveren. Toch

moet het uit het besluit duidelijk worden dat een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden.

Wij vinden dat uw aanbevelingen om met behulp van juridische control een volledige en werkbare checklist subsidies op te stellen en alle aspecten van het besluitvormingsproces terug te laten komen in een volledig dossier, dienen te worden opgevolgd.

6. Uitvoeringsovereenkomst

Uw aanbeveling om de uitvoeringsovereenkomsten in overeenstemming te brengen met het door de gemeenteraad vastgestelde beleid vinden wij een goede aanbeveling en zal worden overgenomen.

7. In behandeling nemen op ambtelijk initiatief

8. Bevoorschotting

9. Vermogenstoets organisatie

10. Accountantsverklaring

Bij deze punten 7 t/m 10 staan geen aanbevelingen vermeld. Wij hebben van uw opmerkingen kennis genomen.

II.

1. Verordening en beleidsregels

Ter informatie voor uw commissie delen wij u mede dat momenteel ambtelijk gewerkt wordt aan de actualisatie van de Algemene subsidieverordening gemeente Borne. De keuze voor het opstellen van een geactualiseerde algemene subsidieverordening is enige tijd geleden reeds gemaakt. Het proces verkeert inmiddels in een vergevorderd stadium.

2. Juridische kwaliteitszorg

Het afdelingshoofd concernstaf/ concerncontroller heeft begin januari 2012 Yacht opdracht gegeven een nulmeting van de juridische kwaliteit van onze producten en diensten uit te voeren. In juli 2012 heeft Yacht haar rapport uitgebracht. Het onderzoek van Yacht betrof een scan van de juridische kwaliteitszorg met als vier grote pijlers personeel, organisatie, structuur, processen / werkwijze en juridisch kader, derhalve een vrij breed onderzoek.

Mede naar aanleiding van dit rapport is ambtelijk een Plan van aanpak juridische kwaliteitszorg gemeente Borne 2013 opgesteld. Dit plan is door het MT goedgekeurd en met de portefeuillehouder juridische kwaliteitszorg besproken. In relatie met de huidige en toekomstige ontwikkelingen (meer regie, minder uitvoering, samenvoeging bedrijfsvoering) worden enkele verbeterpunten opgepakt. Deze sluiten aan bij de in uw rapport aangegeven verbeterpunten. O.m. is sinds 13 december 2012 binnen de gemeente Borne een Centraal Juridisch Overleg (CJO) gestart waarvoor alle juristen/ juridische medewerkers worden uitgenodigd. Ook de productgroep welzijn en educatie is hiervan op de hoogte. In dit overleg wordt structureel algemeen juridische informatie uitgewisseld en er vindt bovendien juridische afstemming plaats. In dit Plan van aanpak is ook opgevoerd dat de juridisch controller per 1 mei a.s. de productgroepen zonder eigen jurist / juridisch medewerker actief zal benaderen en zal informeren over juridische aangelegenheden. Dit betreft o.m. de productgroep welzijn en educatie.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

J.H.R. Baveld

mr. drs. R.G. Welten

8. Nawoord Rekenkamercommissie

Alvorens wij nader ingaan op de reactie van het college willen wij het volgende opmerken. Wij zijn het college erkentelijk voor de waardering die zij uitspreekt over het uitgebrachte onderzoeksrapport. Hiermee spreekt zij uit, de opmerkingen en aanbevelingen ter harte te nemen. Dit past ook in het beeld dat wij als Rekenkamer commissie hebben van de organisatie, welke een lerende en door ontwikkelende organisatie wenst te zijn. Ook het college plaatst enkele kanttekeningen waar wij als Rekenkamercommissie van kunnen leren.

Gaande weg het onderzoek van de Rekenkamer commissie kwamen wij tot de ontdekking dat het college van B en W het bureau Yacht opdracht had gegeven een nulmeting naar de juridische kwaliteit te verrichten. Gaande weg het onderzoek hebben wij de informatie kunnen betrekken bij het onderzoek. Wellicht ware het beter geweest indien het college op grond van artikel 213a Gemeentewet de raad en de Rekenkamercommissie geïnformeerd had over dit onderzoek, zodat dit vanaf het begin in de onderzoeksvraagstelling meegenomen had kunnen worden.

In het nawoord willen wij nader ingaan op enkele onderdelen van de reactie van het college. Daar waar wij niet nader ingaan op de reacties hebben wij hiervan kennis genomen en voor zover van toepassing op het werk van de Rekenkamer commissie zullen wij hier ons voordeel mee doen.

Deel I. Aanbevelingen

Het college neemt de uitgebrachte aanbevelingen over. Op enkele aanbevelingen wordt nader ingegaan door het college. Hier willen wij in ons nawoord aandacht aan besteden.

Bezwaarregel.

De Awb stelt een aantal eisen aan het in te dienen bezwaarschrift. Dit dient in de bezwaarregel te worden opgenomen. Uiteraard staat het het college vrij om hierbij de wettelijke minimumvariant te hanteren. In het kader van zorgvuldigheid en een goede dienstverlening kunnen de normen hoger gelegd worden dan de minimum vereisten die hieraan worden gesteld.

Werkproces.

Het college is voornemens het vier ogen principe in te willen voeren als controle op de te nemen besluiten. Wij willen het college in overweging geven dit principe aan te vullen met het aftekenen van de in te voeren checklist door de vier ogen.

Besluitenregister.

Een besluitenregister heeft meerdere doelen. Het kan gebruikt worden als een goedkeuringsinstrument, maar ook als een verantwoordingsinstrument. In het verlengde van het werkproces en het mandaatbesluit is het aan te bevelen beide vormen te gebruiken. Hierbij is het van belang dat er voortdurend een geactualiseerd delegatie- en mandaatbesluit aanwezig is. In de transitie waarin de gemeentelijke organisatie zich bevindt is een voortdurende actualisering in het kader van juridisch control meer dan gewenst.

III Rapport.

Het college maakt naast opmerkingen over de aanbevelingen ook een aantal kanttekeningen van technische aard. Deze opmerkingen zien wij als een aanbeveling voor de Rekenkamercommissie om te komen tot een kwaliteitsverbetering van haar werkzaamheden. Hier zijn wij het college erkentelijk voor. Wij hebben echter wel gemeend deze technische kanttekeningen buiten dit onderzoeksrapport te moeten houden.

Nota van bevindingen

Onderzoek

De voorzitter heeft in het Onderzoek de beschikkingen welke in 2011 zijn afgegeven globaal getoetst op genoemde criteria. Een afgegeven beschikking dient goed en zorgvuldig gemotiveerd te zijn. Dit betekent dat een aantal basiselementen, zoals aanvraag-, besluitdatum en de wettelijke grondslag opgenomen dienen te zijn in de beschikking. De volgende feiten zijn geconstateerd:

Kwaliteit beschikkingen

Bij alle afgegeven beschikkingen vallen op/of aanmerkingen te maken. Dit wil niet zeggen dat elke beschikking onvoldoende is of niet deugd. Wel willen wij aangeven dat geen enkele afgegeven beschikking voor 100% volledig is. Met name de onvolledige bezwaarregel speelt hierin een rol. Gemiddeld genomen geeft de commissie de kwaliteit van de beschikkingen een onvoldoende.

In het kader van een goede rechtsgang is het essentieel dat een beschikking voldoet aan de uitgangspunten van zorgvuldigheid en een juiste en goede motivatie. Deze beginselen zijn de dragers voor een goede rechtsbescherming van de burger. Wanneer het ontbreekt aan een zorgvuldig en gemotiveerd besluit, kunnen er ongewenste (en vooral onnodige) beroeps- en bezwaar procedures ontstaan. Op basis van het aantal ingediende bezwaarschriften valt dit bij de gemeente Borne mee, maar dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat er relatief weinig negatieve beschikkingen zijn afgegeven. Op dit moment is er (nog) geen sprake van grote "bedrijfsschade" voor de gemeente, maar voorkomen is beter dan genezen, zeker nu de samenleving steeds meer schadeclaimgericht wordt.

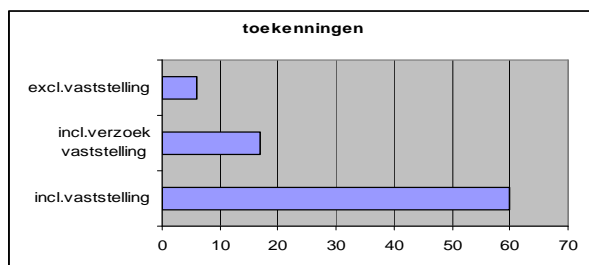
Gelet op het feit dat er veel opmerkingen te maken vallen over de kwaliteit van de beschikkingen is het aan te bevelen om na te gaan denken over hoe de algehele kwaliteit verbeterd kan worden. Kan dit o.a. gebeuren in de vorm van scholing, bijscholing, invoering juridisch control bij de afdeling Werk en Welzijn.

Conclusie:

De kwaliteit van de beschikkingen is gemiddeld genomen onvoldoende

Verlening of vaststelling

Er zijn 83 beschikkingen afgegeven. In 60 gevallen is verlening en vaststelling in één beschikking opgenomen. In 23 beschikkingen is opgenomen dat een subsidie is toegekend. Volgens de AWB dient daarbij opgenomen te worden dat er een verzoek tot vaststelling moet worden ingediend. Bij 17 van de 23 verleningen is deze bepaling opgenomen. Bij 6 verleningen is deze bepaling niet opgenomen.



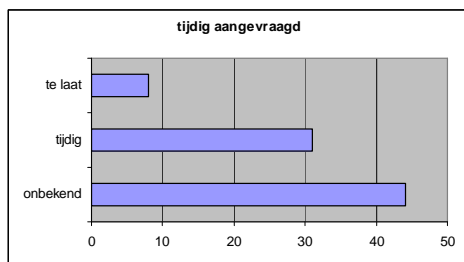
Conclusie:

Bij 7% van de afgegeven beschikkingen is de voorwaarde tot het indienen van een verzoek tot vaststelling niet opgenomen waardoor geen controle op de juistheid van de besteding van middelen plaatsvindt.

Tijdig ingediend en afgehandeld.

De Algemene subsidie verordening en de daarbij behorende deelverordening kennen bepalingen op grond waarvan voor een genoemde datum de aanvraag voor een subsidie dient te worden ingediend. In 44 beschikkingen staat geen datum indiening aanvraag vermeld waardoor niet kan worden vastgesteld of een aanvraag tijdig is ingediend en of het besluit binnen de daarvoor gestelde termijn is genomen. Bij 31 beschikkingen kan geconstateerd worden dat de aanvraag tijdig is ingediend. Bij 8 beschikkingen is geconstateerd dat de aanvraag te laat is ingediend.

Van de 39 beschikkingen waar een aanvraagdatum in is opgenomen zijn er 27 binnen de daarvoor gestelde wettige termijn beschikt. Uit 12 beschikkingen blijkt dat er een termijnoverschrijding heeft plaatsgevonden. De oorzaak is divers en varieert van het verlengen van de afdoeningstermijn i.v.m. de beschikbaarstelling van middelen door de raad tot onbekend. Van de overige 44 beschikkingen kan niet worden vastgesteld wanneer de aanvraag is ingediend en of deze wel of niet binnen de daarvoor geldende termijn is afgehandeld. Het vaststellen van het tijdig indienen van de aanvraag heeft betrekking op het al dan niet ontvankelijk verklaren van de aanvraag. Geen enkele aanvraag is niet ontvankelijk verklaard. Daarnaast is niet gemotiveerd waarom de te laat ingediende aanvragen toch in behandeling zijn genomen.



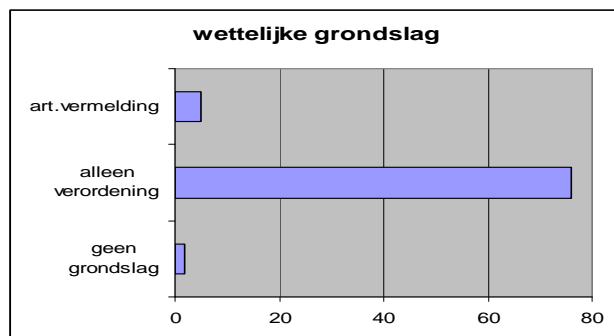
Conclusie.

7% van de subsidie aanvragen zijn ten onrechte in behandeling genomen.

De aanvraag- en besluitdatum wordt in het overgrote deel van de beschikkingen niet opgenomen.

Wettelijke grondslag

Voor de rechtszekerheid dient de wettelijke grondslag in de beschikking te worden opgenomen. In 2 beschikkingen is geen wettelijke grondslag opgenomen. In 76 beschikkingen wordt alleen verwezen naar de betreffende verordening zonder een nadere specificatie van de van toepassing zijnde artikelen. In 5 beschikkingen wordt gewezen op de toegepaste artikelen van de betreffende verordening en naar een uitvoeringsovereenkomst.



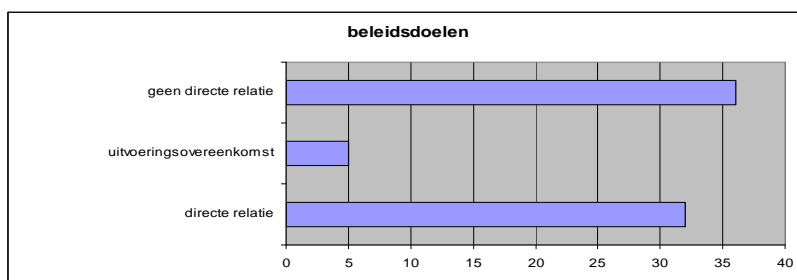
Conclusie

Het vermelden van de juridische grondslag gebeurt onvoldoende.

Beleidsdoelen

De gemeente Borne heeft een aantal beleidsdoelen vastgelegd in beleidsregels, gemeente begroting etc. Het verstrekken van subsidies is een middel om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. Om de gemeentelijke beleidsdoelen te kunnen realiseren dienen voorwaarden te worden geformuleerd op basis waarvan tot een resultaatverantwoording kan worden gekomen. Door het afleggen van de resultaatsverantwoording kan de gemeente beoordelen of de subsidie heeft geleid tot de realisatie van haar beleidsdoelen.

Artikel 4:81 Awb geeft de gemeente de mogelijkheid tot het opstellen van beleidsregels. Ook artikel 19 van de ASV geeft deze mogelijkheid. Gekeken is in hoeverre de beschikking verwijst naar gemeentelijke beleidsdoelen. In 32 beschikkingen is een directe relatie gelegd met de gemeentelijke beleidsdoelen. In 5 beschikkingen wordt verwezen naar de uitvoeringsovereenkomst. In de uitvoeringsovereenkomst wordt geacht een omschrijving van de gemeentelijke beleidsdoelen te zijn opgenomen. In de overige beschikkingen is geen directe relatie gelegd met de gemeentelijke beleidsdoelen maar slechts een verwijzing naar de verordening. Deze uitkomst van het Onderzoek doet de vraag rijzen of de subsidies, welke door de gemeente worden verstrekt, leiden tot de realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelen. Dit is niet nader onderzocht omdat het niet passend is binnen de door de rekenkamercommissie geformuleerde onderzoeksvragen.



Conclusie

In meer dan de helft van de beschikkingen wordt geen directe of indirecte relatie met gemeentelijke beleidsdoelen gelegd.

Niet kan worden nagegaan of de subsidieverstrekking leidt tot realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen.

De uitkomsten van het onderzoek waren van dien aard, dat de Rekenkamercommissie tot de conclusie is gekomen dat een verdiepingsonderzoek gewenst was. Daarop heeft de voorzitter een verdiepingsonderzoek verricht.

Verdiepingsonderzoek

In het verdiepingsonderzoek zijn 10 dossiers nader onderzocht. Gekeken is of aan de wettelijke eisen is voldaan bij het in behandeling nemen van de aanvragen. Getoetst is aan de hand van een uitgebreide checklist. Het betreft 9 aanvragen die hebben geleid tot een verlening van de subsidie en 1 afwijzing. De aanvragen hebben betrekking op verschillende werksoorten binnen welzijn. De afgegeven negatieve beschikking is getoetst aan de hand van een aparte checklist negatieve beschikkingen. Dit verdiepingsonderzoek gaat verder dan alleen de beschikking. Het heeft ook betrekking op de volledigheid en de stukken hoe de beslissing en dus de beschikking tot stand is gekomen.

Het verdiepingsonderzoek heeft de eerste conclusies van het onderzoek bevestigd. Tevens kwamen er nog een aantal opvallende zaken aan de orde. Enkele hiervan hebben ook raakvlakken met uitvoeringsbeleid.

Werkproces

Aan de totstandkoming van een beschikking gaat een heel aanvraagproces vooraf. Dit gaat van het indienen van een aanvraag tot en met het afhandelen van een bezwaarschrift. Het werkproces heeft invloed op de kwaliteit van de beschikking. Juridisch Control heeft mede als doel te komen tot een goed werkproces zodat de kwaliteit van het subsidieproces zo optimaal mogelijk verloopt en de meest ideale beschikking wordt gekomen. Een checklist is een belangrijk hulpmiddel om te komen tot een volledigheid van de te verrichten handelingen om tot besluitvorming te komen. De gemeente Borne kent het document "Procesbeschrijving Subsidieverstrekingen". De procesbeschrijving is gedateerd 1 september 2010. De praktijk van het verstrekkingproces verloopt anders dan zoals beschreven in genoemd document.

De gemeente Borne kent in de praktijk drie vormen van subsidieverstreking. Er wordt onderscheid gemaakt in grote structurele subsidies, kleine structurele subsidies en incidentele subsidies. Voor elk van deze drie vormen van subsidie verstrekking vindt een eigen werkproces plaats.

Grote structurele subsidies

Onder de grote structurele subsidies worden feitelijk de beleidsgevoelige subsidies verstaan. Het gaat om grotere subsidiebedragen (> € 25.000,-) aan de grotere welzijnsinstellingen. Aan deze subsidies zijn uitvoeringsovereenkomsten gekoppeld. Jaarlijks wordt gekeken of de uitvoeringsovereenkomst moet worden aangepast en zo ja dan neemt de gemeenteraad hierover een besluit (bijv. bezuinigingen) tijdens de begrotingraad. De uitvoeringsovereenkomst is de basis voor de berekening van de hoogte van de subsidie.

Kleine structurele subsidies

Dit betreft jaarlijkse kleine subsidies te verstrekken aan bijv. jeugd en jongerenwerk. Feitelijk zijn dit waarderingssubsidies waar de gemeenteraad bedragen voor heeft opgenomen in de begroting. Op basis van het raadsbesluit verleent de gemandateerd ambtenaar de subsidie. De subsidie verlening vindt gelijktijdig met de vaststelling van de subsidie plaats.

Incidentele subsidie verlening.

Deze vorm van subsidieverlening vindt meestal plaats ter waardering van eenmalige activiteiten en wordt incidenteel aangevraagd en verstrekt.

Voorgenomen negatief besluit

Wanneer het college het voornemen heeft om een subsidie aanvraag af te wijzen, c.q., gedeeltelijk af te wijzen, moet de aanvrager in de gelegenheid worden gesteld haar zienswijze kenbaar te maken (art. 4:7 Awb). Het doel van het horen van de aanvrager is dat de argumenten mee worden gewogen in de besluitvorming. Geconstateerd is dat de aanvrager pas na besluitvorming wordt geïnformeerd en niet in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken bij een voorgenomen negatief besluit.

Checklist

De gehanteerde checklist geeft een beschrijving van de te verrichten handelingen. Deze beschrijving is zeer globaal en komt niet overeen met de feitelijke handelswijze. In deze rapportage wordt geen oordeel gegeven over welke van de twee de werkelijkheid moet worden. Dit is een kwestie van goede juridische control. Door het ontbreken van goede juridische control is het geven van een oordeel over de juiste vorm hier niet op zijn plaats. Het is juist een taak van juridisch control hier goede afstemming in te krijgen.

Conclusie

Door het ontbreken van juridisch control zijn werkprocessen en feitelijk handelen niet in overeenstemming met elkaar.
Juridisch control is onontbeerlijk.

Toetsingscriteria

Toetsingscriteria zijn de uitgangspunten op basis waarvan al dan niet tot subsidieverlening wordt overgegaan. De uitgangspunten zijn de overwegingen op grond waarvan een besluit tot stand komt. De overwegingen worden aan de aanvrager kenbaar gemaakt in de beschikking en vormen de motivering van het besluit. De aanvrager heeft het recht om te

weten wat de motivatie van het college is zodat hij of zij een afweging kan maken of het besluit zorgvuldig tot stand is gekomen. De gehanteerde toetsingscriteria zijn gebaseerd op de gemeentelijke verordeningen (ASV plus de betreffende deelverordeningen) en de beleidsregels. De gehanteerde toetsingscriteria in de gemeente Borne zijn:

- a) de te subsidiëren activiteiten moeten gericht zijn op de gemeente Borne en ten goede komen aan de ingezetenen van de gemeente Borne
- b) de subsidiegelden moeten worden besteed voor het doel waarvoor ze beschikbaar zijn gesteld;
- c) de activiteiten moeten niet in strijd zijn met het algemeen belang of de openbare orde
- d) de aanvrager mag geen doelstellingen beogen of activiteiten ontplooiën met winstoogmerk
- e) de aanvrager mag niet over een zodanig eigen vermogen beschikken dat subsidiering redelijkerwijs achterwege kan blijven
- f) de subsidieverstreking moet passen binnen het door de gemeentebestuur vastgestelde beleid
- g) de aanvrager moet de behoefte aan de activiteit aannemelijk maken
- h) de eigen bijdrage t.b.v. de activiteit door de deelnemers mag niet zo laag worden gesteld, dat door een redelijke verhoging hiervan subsidieverlening achterwege kan blijven

Deze criteria zijn specifiek voor Borne. In de rapportages worden deze criteria beschreven en behandeld zodat zij de basis voor de afwegingen voor het college besluit vormen. Rapportage vindt echter alleen plaats bij de grotere structurele subsidies waar ook een uitvoeringsovereenkomst aan gekoppeld is. De overwegingen komen echter niet terug in de beschikking, zodat ze niet kenbaar gemaakt worden aan belanghebbenden. Dit geldt ook voor de incidentele subsidie verzoeken. Bij de kleine structurele subsidies vindt überhaupt geen rapportage plaats, laat staan dat er overwegingen hebben plaatsgevonden. Alleen in negatieve beschikkingen is een motivatie opgenomen.

Het niet toetsen aan de eigen criteria kan leiden tot ongewenste besluitvorming en willekeur. Effecten daarvan zijn terug te vinden in de verwonderpunten zoals hierna beschreven. Dit geldt met name voor de kleine structurele subsidies waar geen rapportage bij is gemaakt. De toetsingscriteria van de gemeente Borne passen binnen de uitgebreide checklist welke de Rekenkamer commissie heeft gehanteerd.

Conclusies:

Het subsidieproces komt niet overeen met de procesbeschrijving Subsidieverstrekingen

De toetsingscriteria zijn niet volledig

Toetsing aan de eigen toetsingscriteria vindt niet consequent plaats

Door het ontbreken van de afwegingen in de beschikkingen wordt de belanghebbende tekort gedaan.

Verordening en beleidsregels

De Asv is redelijk gedateerd evenals de deelverordeningen. Deze geven goede regels over de rechten en plichten van de belanghebbende. Het college werkt niet met beleidsregels. In tegenstelling tot een verordening zijn beleidsregels gemakkelijker te actualiseren. Beleidsregels geven ook rechtszekerheid aan de belanghebbende al is het dynamischer en minder zeker voor langere termijn.

Binnen de gemeente Borne is er behoefte aan actualisering van de Asv en de bijbehorende deelverordeningen. Dit is een uitgelezen kans om het gehele subsidieproces grondig te restylen. Wij adviseren u te overwegen tot een Asv te komen zonder deelverordeningen en meer moderne en flexibele beleidsregels op te stellen.

Plan van aanpak onderzoek “Kwaliteit subsidiebeschikkingen”.

Inleiding

De Rekenkamercommissie Borne heeft in haar werkplan 2012-2014 opgenomen dat een onderzoek zal plaatsvinden naar de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen. De aanleiding tot het opnemen van dit onderzoek is gelegen in het feit dat er subsidiebeschikkingen zijn afgegeven die niet voldoen aan de vorm- en kwaliteitseisen die aan een dergelijke beschikking gesteld dient te worden. De burger heeft immers recht om te weten op basis van welke motieven de overheid tot een besluit is gekomen om een subsidie verzoek toe te kennen of af te wijzen. De Algemene wet bestuursrecht geeft hiervoor duidelijke richtlijnen.

Alvorens tot een diepgaand onderzoek over te gaan heeft de voorzitter van de rekenkamercommissie een oriënterende verkenning gedaan. Op basis van de volgende criteria heeft hij enkele 10 tallen afgegeven toekenningbeschikkingen van de afdeling E&W getoetst:

1. Is het een toekenning of een vaststellingsbeschikking?
2. Is de beslissing binnen de daarvoor gestelde termijn genomen?
3. Is de aanvraag tijdig (in overeenstemming met de richtlijnen van de verordening) ingediend?
4. Is de wettelijke grondslag in de beschikking opgenomen?
5. Is het besluit voldoende gemotiveerd?

Bij deze oriëntatie is niet gekeken of het besluit rechtmatig is geweest en of de rapportage welke dient als onderlegger voor het genomen besluit volledig is. Ook is niet gekeken of de hoogte van de subsidie goed is berekend. In deze verkenning is alleen gekeken naar de vorm en inhoud van de beschikking.

Aanleiding onderzoek

Zoals in het werkplan staat vermeld is de aanleiding voor een onderzoek dat de kwaliteit van de beschikking niet altijd correct is. Uit de nadere oriëntatie van de voorzitter van de Rekenkamercommissie is gebleken dat een verder gaand onderzoek gerechtvaardigd is.

Wat is het doel?

Het doel is om te komen met aanbevelingen die kunnen leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de afgegeven subsidies.

Probleemstelling

Voldoen de afgegeven subsidie beschikkingen aan de wettelijke eisen zoals gesteld in de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene Subsidie Verordening Borne en haar deelverordeningen.

Onderzoeksvragen

Wat willen wij weten? De rekenkamercommissie heeft de volgende vragen geformuleerd voor haar onderzoek:

Wat zijn de kwaliteitseisen die de gemeente Borne stelt aan de beschikkingen?

Op welke punten wijkt de beschikking af t.o.v. de bepalingen Awb c.q. gemeentelijke verordeningen?

Hoeveel bezwaarschriften worden ingediend en wat is de inhoud van deze bezwaarschriften?

Hoeveel bezwaarschriften worden gegrond verklaard?

De Rekenkamercommissie wil weten hoeveel positieve en negatieve beschikkingen zijn afgegeven, of er bezwaarschriften zijn ingediend en zo ja wat hierop is besloten.

Hoeveel negatieve beschikkingen zijn afgegeven?

Is het bedrijfsproces zodanig ingericht dat efficiënt wordt gewerkt, (hoe is het ingericht, hoeveel handelingen vergt dit, wat zijn de doorlooptijden en wordt afgeweken van werkinstructies en zo ja, hoe wordt dit afgedekt) ?

Op welke wijze vindt de voorlichting over subsidie mogelijkheden plaats, wordt deze zodanig gegeven dat dit leidt tot het afzien van het indienen van een aanvraag?

Is er een mandaatregeling en zo ja is deze efficiënt?

Is de regelgeving effectief (is de verordening up-to-date?)

Is de methodiek van subsidieovereenkomst het meest voor de handliggend of geeft dit teveel administratieve last?

Juridische/beleidskaders

Het onderzoek vindt plaats binnen de bepalingen van de Awb, de gemeentelijke verordeningen en beleidsregels en de WMO.

Onderzoeksmethode.

De meest aangewezen methode is dossier onderzoek. Op basis van dit onderzoek kunnen enkele interviews gehouden worden om de vragen te beantwoorden welke uit het dossier onderzoek naar voren komen. De interviews zullen plaats vinden op basis van openvragen.

Uitbesteden of in eigen beheer.

Gelet op de aard en omvang van het onderzoek wordt dit vooralsnog in eigen beheer uitgevoerd. Wellicht dat in het eindstadium de resultaten van het onderzoek voorgelegd kan worden aan een extern deskundige voor een second opinion, afhankelijk van de uitkomsten.

Planning

Afronding dossier onderzoek	eind oktober
Afronding verduidelijkingsvragen ambtelijk	half november
Opstellen eerste concept	eind november
Reactie college	eind december
Definitief rapport	januari 2013

Kosten

De kosten blijven binnen het budget daar het onderzoek in eigen beheer plaats vindt.

Evaluatie

Binnen eigen commissie

Januari 2013 © Rekenkamercommissie Borne

Bezoekadres: Rheineplein 1, 7622 DG Borne
Postadres: Postbus 200, 7620 AE Borne

gemeenteraad.borne.nl/rekenkamer



G E M E E N T E B O R N E