

ONDERZOEKSRAPPORT

Grip op subsidies

Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid

juni 2014

Rekenkamer Amsterdam

R a



ONDERZOEKSRAPPORT

Grip op subsidies

Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid

juni 2014

Inhoudsopgave

Toelichting vooraf	5
DEEL I	7
1 Inleiding	9
1.1 Subsidies in Amsterdam	9
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Aanpak onderzoek	11
2 Programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies	13
2.1 Programma en programmaorganisatie	13
2.2 Eén stedelijk subsidiebureau	16
2.3 Eén ASA en geüniformeerde bijzondere subsidieverordeningen	17
2.4 Eén subsidieproces	20
2.5 Eén subsidiebeheersysteem en digitaal loket	20
3 Juridisch kader subsidieverlening Amsterdam	23
3.1 Algemene wet bestuursrecht	23
3.2 Algemene subsidieverordening Amsterdam	24
3.3 Bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels	26
3.4 Controleprotocol	29
3.5 Overige bevindingen ten aanzien van juridisch kader	30
4 Verantwoordelijkheden en taken	33
4.1 Beoordeling verantwoordelijkheden en taken	33
4.2 Overige bevindingen ten aanzien van verantwoordelijkheden en taken	35
5 Gemeentelijke visie op subsidie-instrument	39
5.1 Inzet subsidie-instrument	39
5.2 Controleren en bijsturen	41
5.3 Evalueren van subsidies	44

DEEL II	47
6 Selectiecriteria subsidie voor nader onderzoek	49
6.1 Selectiecriteria subsidie	49
6.2 Subsidies in cijfers	49
6.3 Literatuuronderzoek subsidies	53
6.4 Conclusies	57
Bijlage 1 - Brief rekenkamer aan commissie JIF	59
Bijlage 2 - Geïnterviewde personen	61
Bijlage 3 - Geraadpleegde bronnen	65
Bijlage 4 - Beoordeling ASA 2013	69
Bijlage 5 - Concept controleprotocol	77
Bijlage 6 - Subsidies in cijfers naar diensten en stadsdelen	79

Toelichting vooraf

In de vergadering van de commissie Jeugd, ICT en Financiën (JIF) van 25 september 2013 heeft de rekenkamer met raadsleden gesproken over de suggestie van het college om de rekenkamer structureel de doeltreffendheid van subsidieverstrekking te laten onderzoeken. Naar aanleiding van dit gesprek heeft de rekenkamer zijn standpunt over deze suggestie neergelegd in een brief aan de raad.¹ Het feit dat er bij de raad vragen leven over de effectiviteit van de subsidies is voor ons aanleiding geweest om in het Onderzoeksprogramma 2014 een verkenning op te nemen naar de wijze waarop het college de controle op subsidies vorm geeft als start van een onderzoek naar de effectiviteit van subsidies.²

Dit onderzoeksrapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel (hoofdstuk 1 – 5) zijn we ingegaan op de vraag in hoeverre de gemeente de controle op doeltreffendheid en doelmatigheid in opzet heeft geborgd. Hierbij bespreken we achtereenvolgens het programma Uniformering en Vereenvoudiging Subsidies (hoofdstuk 2), het juridisch kader voor de subsidieverlening (hoofdstuk 3), de verantwoordelijkheidsverdeling bij het proces van subsidieverstrekking (hoofdstuk 4) en de gemeentelijke visie op het subsidie-instrument (hoofdstuk 5). In het tweede deel (hoofdstuk 6) zijn we nagegaan welke criteria van belang kunnen zijn voor het selecteren van een specifieke subsidie voor nader onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

¹ Rekenkamer Amsterdam, *Mogelijk rekenkameronderzoek naar effectiviteit subsidies* aan commissie JIF, 8 oktober 2013. Deze brief is als bijlage 1 in dit onderzoeksrapport opgenomen.

² Meestal is het bij een verkenning nog de vraag of nader onderzoek gewenst is. Dat is nu niet het geval. De verkenning is gericht op de organisatie en de werkwijze van de gemeente bij de controle op subsidies. Hierna zullen wij een aantal casestudies uitvoeren waarbij de controle op de doelmatigheid en doeltreffendheid van bepaalde subsidies wordt onderzocht. Samen moet het een beeld geven van de mate waarin de gemeente Amsterdam het subsidie-instrument op effectieve wijze inzet.

DEEL I

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar hoe de gemeente Amsterdam de controle op subsidies in opzet heeft georganiseerd. Hierbij hebben we in het bijzonder aandacht besteed aan hoe de gemeente de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verstrekte subsidies wil borgen.

Deze inleiding beginnen we met een kort overzicht van de omvang van subsidies in de gemeente Amsterdam. Vervolgens gaan we in op de probleemstelling (paragraaf 2) en de gekozen onderzoeksaanpak (paragraaf 3). We besluiten met een leeswijzer.

1.1 Subsidies in Amsterdam

De gemeente Amsterdam verstrekt jaarlijks rond de € 500 miljoen euro aan subsidies. Een subsidie is een 'aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'.³ In totaal wordt € 340 miljoen door de centrale stad en € 160 miljoen door de stadsdelen aan subsidies verstrekt. Het inzetten van subsidies is één van de instrumenten van de gemeente om begrotingsdoelstellingen te bereiken. Deze subsidies worden in totaal door 15 diensten en stadsdelen verstrekt.⁴

Verdeeld over de gehele stad worden jaarlijks ongeveer 4.300 subsidies verleend aan instellingen, burgers en bedrijven. Van het totale aantal subsidies behoort 41% tot de categorie kleine subsidies met een bedrag tot € 5.000. Deze categorie subsidies omvat minder dan 1% van het totale bedrag aan verleende subsidies. In 2011 zijn 94 subsidies verleend met een bedrag hoger dan € 1 miljoen. Deze subsidies betreffen 55% van het totale subsidiebudget. De door de stadsdelen verstrekte subsidies zijn gemiddeld lager dan die van de diensten. Tweederde van het aantal subsidieverleningen zijn eenmalige subsidies en een derde betreffen structurele subsidies. Wel wordt ongeveer driekwart van het subsidiebedrag besteed aan structurele subsidies.⁵

³ Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:21.

⁴ Het gaat hierbij om de 7 stadsdelen (Centrum, Nieuw-West, Noord, Oost, West, Zuid, Zuidoost) en 8 diensten (Bestuursdienst (BDA), Bureau Monumenten en Archeologie (BMA), Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (DIVV), Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO), Dienst Werk en Inkomen (DWI), Dienst Wonen, Zorg en Samenleving (DWZS) en Economische Zaken (EZ). Binnengemeentelijke geldstromen zijn hierbij niet meegenomen (bron: Gemeente Amsterdam, *Bijlage: definitief voorstel Scopebepaling stedelijk subsidiebureau*, 11 oktober 2013). Ook vallen de middelen voor de sociale werkvoorziening/ Pantar (€ 92,7 miljoen) hier buiten (bron: gemeente Amsterdam, *Begroting 2014*).

⁵ Zie hoofdstuk 6 en bijlage 6 voor meer cijfers over subsidieverlening.

1.2 Probleemstelling

In deze paragraaf gaan we in op de doelstelling en de onderzoeksvragen.

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in hoeverre de gemeente de controle op de doeltreffend en doelmatigheid van subsidieverstrekingen in opzet heeft geborgd.

Hoofdvraag

In hoeverre heeft de gemeente de controle op doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieverstrekingen in opzet geborgd?

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag zullen we beantwoorden aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- a. Hoe wordt de bij subsidies betrokken gemeentelijke organisatie ingericht?
- b. In hoeverre heeft de gemeente een goed juridisch kader om subsidies doeltreffend en doelmatig te verstrekken?
- c. In hoeverre zijn de verantwoordelijkheden en taken binnen de ambtelijke organisatie duidelijk ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van verstrekte subsidies?
- d. In hoeverre heeft de gemeente een visie op de wijze waarop de doeltreffendheid en doelmatigheid bij het subsidie-instrument moet worden geborgd?

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin een beleid of beleidsinstrument bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel.⁶ Het verstrekken van subsidies is één van de beleidsinstrumenten van de gemeente. Bij doeltreffendheid van subsidies gaat het om de bijdrage van een subsidie aan het bereiken van het door de gemeente gewenste maatschappelijke effect of beleidsdoel.

Doelmatigheid gaat om de verhouding tussen kosten en baten van beleid of een beleidsinstrument. Er is sprake van doelmatigheid naarmate bepaalde baten worden bereikt met minder kosten, of naarmate bepaalde kosten meer baten opleveren.⁷ Bij de doelmatigheid van subsidies gaat het om de vraag of de kosten van verstrekte subsidies in verhouding staan tot het bereiken van het maatschappelijke doel. Hiertoe worden onder meer de kosten van de gesubsidieerde instelling beoordeeld in verhouding tot de geleverde activiteiten en prestaties.

Toelichting op onderzoeksvragen

In dit onderzoek gaan we na in hoeverre een doeltreffende en doelmatige besteding van verstrekte subsidies *in opzet* is geborgd. We hebben hiervoor gekozen omdat ten tijde van ons onderzoek de gemeentelijke organisatie zodanig in verandering was dat

⁶ Hoogerwerf en Herweijer, *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, 2003, p.28.

⁷ Hoogerwerf en Herweijer, *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, 2003, p.28.

we niet goed konden kijken naar de *werking*. Dat betekent dus dat we bijvoorbeeld zijn nagegaan of de verantwoordelijkheden en taken binnen de gemeentelijke organisatie ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van verstrekte subsidies duidelijk zijn vastgelegd, maar niet of deze verantwoordelijkheden en taken in de praktijk ook daadwerkelijk worden uitgeoefend en nageleefd. Ook hebben we niet onderzocht of (specifieke) subsidies doeltreffend en doelmatig zijn besteed. Dat zullen we later in enkele casestudies onderzoeken.

1.3 Aanpak onderzoek

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren van de gemeente Amsterdam. Daarnaast zijn relevante documenten en rapportages bestudeerd. In bijlage 2 staat een overzicht van geïnterviewde personen. Bijlage 3 geeft een overzicht van geraadpleegde bronnen.

2 Programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies

In 2010 heeft de gemeente besloten de organisatie van de subsidieverlening te uniformeren en te vereenvoudigen. Medio 2014 wordt de nieuwe organisatie ingevoerd. In dit hoofdstuk beschrijven we deze organisatorische veranderingen en beantwoorden daarmee onderzoeksvraag 1a:

Hoe wordt de bij subsidies betrokken gemeentelijke organisatie ingericht?

Dit hoofdstuk begint met de achtergrond van het programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies. Daarna gaan we in op de concrete wijzigingen binnen de subsidieorganisatie van de gemeente Amsterdam. Het gaat daarbij om (2.2) de oprichting van één stedelijk subsidiebureau, (2.3) één Algemene Subsidieverordening Amsterdam en geüniformeerde bijzondere subsidieverordeningen, (2.4) één subsidieproces en (2.5) één subsidiebeheersysteem en loket.

2.1 Programma en programmaorganisatie

In deze paragraaf geven we een toelichting op het programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies en de opzet van de programmaorganisatie.

Aanleiding programma

In 2009 werd binnen de gemeente onderzoek gedaan naar bezuinigingsmogelijkheden. Centrale vraag hierbij was of zaken slimmer konden worden georganiseerd. Bij de subsidieregelingen zag men daartoe mogelijkheden.⁸ Dat heeft in 2010 geresulteerd in het programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies.⁹ Dit programma zal moet leiden tot een transparanter subsidieproces binnen de gemeente en een simpeler en eenduidiger proces voor de subsidieontvanger. Dit moet resulteren in besparingen voor zowel de gemeente als voor de subsidieontvangers.

Op dit moment is het subsidieproces voor zowel de aanvrager als de verstrekker complex omdat binnen de gemeente verschillende indienings- en verantwoordings-eisen worden gebruikt en de tussentijdse verantwoordingsmomenten verschillen. Daarnaast is het subsidieproces inefficiënt omdat bij elke nieuwe aanvraag veelal weer dezelfde documenten moeten worden aangeleverd en de jaarrekeningen van de betrokken instellingen op verschillende plekken binnen de gemeente worden gecontroleerd. Behalve weinig efficiënt is dit proces dus ook niet erg klantvriendelijk. Daarnaast is de effectiviteit ook niet gewaarborgd. Bestuurders hebben namelijk onvoldoende zicht op de resultaten. Door het vereenvoudigen en uniformeren van

⁸ Interview 3 februari 2013.

⁹ College van B & W, *Voordracht voor de collegevergadering van 30 november 2010: implementatieplannen hervormingen en bezuinigingen bedrijfsvoering*.

het subsidieproces, informatie eenmaal op te vragen en centraal op te slaan hoopt men zowel de dienstverlening efficiënter te maken als de kwaliteit te verbeteren.¹⁰

Doelen en resultaten programma

Het programma Uniformering en Vereenvoudiging Subsidies heeft de volgende doelen:¹¹

1. Betere dienstverlening aan de subsidieontvangers door stroomlijning, digitale verwerking van aanvragen en minder administratieve lasten;
2. Oprichten van één stedelijk Subsidiebureau voor de uitvoering van de subsidieregelingen;
3. Vereenvoudigde en geharmoniseerde werkprocessen voor alle stadsdelen en diensten die subsidie verstrekken en daarmee minder uitvoeringslasten;
4. Geüniformeerde en vereenvoudigde gemeentelijke subsidieregeling.¹²

Daarnaast zijn voor het programma resultaten bepaald die uiterlijk medio 2014 gerealiseerd moeten zijn:

- Eén stedelijk Subsidiebureau;
- Eén Algemene subsidieverordening Amsterdam (ASA) en geüniformeerde bijzondere subsidieverordeningen;
- Eén subsidieproces;
- Eén digitaal loket en subsidieondersteunend systeem.¹³

Inzet op Herstel en bestuursopdracht 1 Stad 1 Opgave

Het programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies is in 2010 gestart als onderdeel van Inzet op Herstel. In eerste instantie was het programma alleen gericht op de centrale stad, maar met de Kadernota 2013 is het lopende programma verbreed naar de gehele stad (centrale stad én stadsdelen). Vanaf toen maakte het programma deel uit van 1 Stad 1 Opgave (1S1O). De bij het programma behorende taakstelling is met de overgang van Inzet op Herstel naar 1S1O uitgebreid van € 1,5 miljoen naar € 3,5 miljoen.¹⁴ De taakstelling wordt ingevuld door formatiereductie die mogelijk wordt door de komst van één centraal stedelijk subsidiebureau (€ 1,8 miljoen) en door verlaging van de subsidiebedragen omdat ook voor de instellingen sprake zal zijn van administratieve lastenverlichting (€ 1,7 miljoen). De gemeenteraad is via de P&C cyclus geïnformeerd over de bezuinigingen en hervormingen in het kader van 1S1O. Daarnaast zijn in 2013 twee integrale bezuinigingsmonitoren naar de

¹⁰ Gemeente Amsterdam, *Organisatieplan Stedelijk subsidiebureau Amsterdam*, 11 februari 2014, p7.

¹¹ Gemeente Amsterdam, *Organisatieplan Stedelijk subsidiebureau Amsterdam*, 11 februari 2014, p6.

¹² Op de website: <http://intranet.amsterdam.nl/beleid/subsidiebureau-0/programma/> staat een andere vierde doelstelling: Meer transparantie in gemeentelijke subsidieverlening. In de Businesscase Uniformering en vereenvoudiging subsidies (gemeente Amsterdam, augustus 2012) staan drie doelstellingen: (1) Vermindering van administratieve lasten en verbetering van de dienstverlening (2) Uniformiteit en vereenvoudiging van interne processen (efficiency en effectiviteit) (3) Transparantie in informatieverstrekking en -vergaring.

¹³ <http://intranet.amsterdam.nl/beleid/subsidiebureau-0/programma/>

¹⁴ Gemeente Amsterdam, *Bestuursopdracht uitwerking 1 stad 1 opgave maatregel 2 Sociaal domein: Uniformering en vereenvoudiging subsidies* (Kadernota 2013).

gemeenteraad gegaan, waarin de stand van zaken over Inzet op Herstel en 1 Stad 1 Opgave wordt beschreven.¹⁵

De taakstelling voor de formatiereductie zal in de begroting van 2015 worden verwerkt.¹⁶ Daarnaast moet de verlichting van de administratieve lasten worden gerealiseerd door korting van de subsidiebudgetten van instellingen. Dit moet worden bewerkstelligd door instellingen met subsidies lager dan € 125.000 niet meer te verplichten om controleverklaring te overleggen én instellingen via het subsidiebureau één centraal punt aan te bieden om hun subsidieaanvragen en bijbehorende informatie in te dienen.¹⁷ Het indienen van een subsidieaanvraag wordt daarmee eenvoudiger en dus goedkoper. De korting op de subsidiebudgetten van instellingen is uitgesteld tot 1 juli 2014.¹⁸ Het subsidiebureau is namelijk nog niet opgericht, waardoor er nog geen centraal punt is om subsidieaanvragen in te dienen.

Opzet van de programmaorganisatie

Om de uniformering en vereenvoudiging van subsidies te realiseren is er een programmaorganisatie ingericht. Bij deze stedelijke ontwikkelunit zijn subsidiemedewerkers uit de vijftien diensten en stadsdelen gedetacheerd. Onder leiding van projectleiders werken deze medewerkers in werkgroepen aan diverse onderwerpen. Zo zijn er werkgroepen op het gebied van ICT, Deregulering en Dienstverlening en producten. De unit wordt in zijn geheel aangestuurd door de kwartiermaker, waarbij DMO functioneert als 'goed huisvader'. De dienst boekt de kosten voor onder meer plekken voor bijeenkomsten en aanstelling van medewerkers in de eigen administratie. Vanuit ISIO worden deze programmakosten achteraf vergoed. DMO krijgt hiervoor een vergoeding van DMC. In 2013 zijn iets minder dan € 1 miljoen aan programmakosten geboekt.¹⁹ Op verzoek van de stedelijke ontwikkelunit is bij elk bij subsidies betrokken organisatieonderdeel een transitimanager aangesteld die de (administratieve) overgang in de eigen organisatie voorbereidt. Deze transitimanager

¹⁵ Gemeente Amsterdam, *Integrale bezuinigingsmonitor 1^e periode 2013 (januari tot en met april)*, 6 juni 2013 en gemeente Amsterdam, *Integrale bezuinigingsmonitor. bijlage 5 bij 8-maandsrapportage 2013 (periode tot en met augustus 2013)*, 31 oktober 2013.

¹⁶ De Centrale Ondernemingsraad (COR) heeft geadviseerd om de taakstelling op de formatiereductie niet alleen toe te rekenen aan de bij subsidies betrokken organisatieonderdelen, maar aan de gehele stad. De beoogde formatiereductie is niet gevalideerd en het lijkt de COR niet wenselijk dat de formatiereductie enkel wordt gerealiseerd bij de bij subsidies betrokken organisatieonderdelen. Bron: gemeente Amsterdam, Centrale Ondernemingsraad, *Advies COR inzake reorganisatie subsidies*, 17 februari 2014 en gemeente Amsterdam, *Bijlage 3. De businesscase gevalideerd*, augustus 2012. De gemeentesecretaris heeft met een brief op advies van de COR gereageerd (gemeente Amsterdam, *Reactie op het advies van de COR op de reorganisatie 'uniformering en vereenvoudiging subsidies' en de oprichting van het subsidiebureau'* 17 maart 2014). De reactie van de gemeentesecretaris op het advies van de COR is niet eenduidig. De taakstelling zal worden betrokken in de organisatievorming voor 2015, maar tegelijkertijd wordt genoemd dat de latende organisaties verantwoordelijk zijn voor de effectuering van de taakstelling.

¹⁷ Interviews 13 januari en 3 februari 2014 en gemeente Amsterdam, *Organisatieplan Stedelijk subsidiebureau Amsterdam*, 11 februari 2014, p32.

¹⁸ B&W besluit, *Herziening B&W-besluit Lastenverlichting 'meervoudige' gesubsidieerde instellingen*, 17 september 2013. De beoogde besparingen voor 2014 worden incidenteel anders gedekt.

¹⁹ Interview 3 februari 2014.

gers zijn binnen de eigen organisatie ook aanspreekpunt voor alle bij subsidies betrokken medewerkers.²⁰

Daarnaast zijn ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken voor de centrale stad en stadsdelen aangewezen. De (adjunct-)directeur van DMO en de (voormalige) directeur Strategie, Beleidsrealisatie, Programma's, Projecten en Wijken van stadsdeel West zijn de ambtelijke verantwoordelijken voor het programma.²¹ Bestuurlijke opdrachtgevers zijn de wethouder Bedrijfsvoering en de portefeuillehouder van stadsdeel Centrum.²² Daarnaast heeft het programma een Adviesraad en is voor het deelproject Subsidiesysteem een stuurgroep ICT geformeerd.²³

2.2 Eén stedelijk subsidiebureau

De gemeenteraad heeft op 13 februari 2013 ingestemd met een begrotingswijziging voor 1 Stad 1 Opgave.²⁴ Met dit raadsbesluit is ingestemd met de oprichting van het subsidiebureau. Deze dient uiterlijk op 1 juli 2014 operationeel te zijn. Het college was al langer voornemens tot oprichting van een centraal subsidiebureau. In een collegebesluit uit 2010 over implementatieplannen hervormingen en bezuinigingen bedrijfsvoering wordt gesproken over een 'Servicehuis subsidies' welke per 1 januari 2014 werkzaam had moeten zijn.²⁵ Deze datum is dus later naar medio 2014 opgeschoven.

De kernfunctie van het subsidiebureau is ervoor te zorgen dat het subsidieproces optimaal, professioneel en efficiënt verloopt voor zowel de Amsterdamse subsidieaanvragers als bij de subsidieverlening betrokken gemeentelijke organisaties.²⁶ De vorming van een centraal subsidiebureau betekent een reorganisatie van de formatie waarbij 15 organisatieonderdelen (diensten én stadsdelen) betrokken zijn. Het subsidiebureau i.o. bestaande uit 45 fte zal na de ambtelijke reorganisatie onderdeel gaan uitmaken van de toekomstige RVE Subsidies en Inkoop Sociaal binnen het cluster Sociaal.²⁷

²⁰ Gemeente Amsterdam, *Organisatieplan Stedelijk subsidiebureau Amsterdam*, 11 februari 2014, p42.

²¹ De voormalige directeur van stadsdeel West is nu werkzaam bij het programmabureau Organisatieontwikkeling.

²² Bij de start van het programma – ten tijde van Inzet op Herstel – waren er alleen de ambtelijk (DMO) en bestuurlijk verantwoordelijken (wethouder Bedrijfsvoering) vanuit de centrale stad. De stadsdelen waren toen immers nog niet bij het programma betrokken.

²³ Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de collegevergadering van 30 november 2010. Implementatieplannen hervormingen en bezuinigingen bedrijfsvoering* en gemeente Amsterdam, *Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 29 juni 2010. Hoofddlijnen heroverwegingen bedrijfsvoering* en *Bestuursopdracht Uitwerking 1 stad 1 opgave*, <http://intranet.amsterdam.nl/beleid/subsidiebureau-0/informatie/programmaorganisatie/>.

²⁴ Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de raadsvergadering van 13 februari 2013: 1 stad 1 opgave – extracomptabele begrotingswijziging 1 stad 1 opgave*. Daarnaast wordt ook ingestemd met het korten van grote subsidieontvangers.

²⁵ Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de collegevergadering van 30 november 2010. Implementatieplannen hervormingen en bezuinigingen bedrijfsvoering*.

²⁶ Gemeente Amsterdam, *Organisatieplan Stedelijk subsidiebureau Amsterdam*, 11 februari 2014, p.11.

²⁷ De reorganisatie van het subsidiebureau loopt vanwege de planning (1 juli 2014) vooruit op de besluitvorming rondom en reorganisatie naar RVE's.

Het subsidiebureau wordt verantwoordelijk voor het (administratieve) subsidieproces van aanvraag tot afhandeling. Het subsidiebureau voert de procesmatige/ administratieve behandeling van subsidies uit, inclusief de financiële beoordeling en controle en de juridische kant van het proces. Beleidsafdelingen bij de diensten dan wel stadsdelen zijn en blijven verantwoordelijk voor de inhoud. Het gaat hierbij om het ontwikkelen van subsidiebeleid, de inhoudelijke beoordeling van aanvragen en het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Daarmee zijn zij ook verantwoordelijk voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies. Wel zal het subsidiebureau de beleidsafdelingen ondersteunen, faciliteren en adviseren. Zo kunnen bijvoorbeeld kwaliteitsmedewerkers van het subsidiebureau de beleidsafdelingen ondersteunen bij het SMART formuleren van verordeningen en beschikkingen en bij de ontwikkeling van indicatoren en parameters. Verder fungeren de beleidsafdelingen als inhoudelijk accounthouder richting de subsidieaanvrager, het subsidiebureau is procesmatig accounthouder richting de subsidieaanvrager.²⁸

2.3 Eén ASA en geüniformeerde bijzondere subsidieverordeningen

Per 1 januari 2013 is de Algemene subsidieverordening 2012 in werking getreden als vervanging van de ASA 2004. Deze ASA 2012 is in december 2013 aanvullend op enkele punten gewijzigd.²⁹ Deze (gewijzigde) Algemene subsidieverordening 2013 is de momenteel geldende algemene subsidieverordening voor de centrale stad.³⁰ De inzet van de wijzigingen in beide ASA's is een vereenvoudiging van de gemeentelijke subsidieregelingen. De ASA is bedoeld om een brede basis te bieden voor het verstrekken van subsidies binnen de stad; de ASA geldt voor alle subsidies, tenzij afwijking of aanvulling via bijzondere subsidieverordeningen of nadere regels noodzakelijk is. De gemeente heeft zo min mogelijk bepalingen opgenomen die al in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staan. Ze heeft hiervoor gekozen om een nodeloos lange regeling te voorkomen.³¹ Dat betekent echter ook dat subsidieontvangers zich ervan bewust moeten zijn dat er naast de ASA ook bepalingen in de Awb staan die van toepassing (kunnen) zijn.

Een belangrijke verandering van de ASA 2012 ten opzichte van die uit 2004 is dat er een driedeling naar subsidieomvang wordt geïntroduceerd, namelijk kleine subsidies (< € 5.000), middelgrote subsidies (€ 5.000 - € 50.000) en grote subsidies (> € 50.000). Uitgangspunt is dat het aantal eisen en verplichtingen waaraan moet worden voldaan minder is naarmate het subsidiebedrag lager is. Daarnaast komt voor de

²⁸ Gemeente Amsterdam, *Rollen en taken stedelijke subsidiebureau (i.o.)* en gemeente Amsterdam, *Organisatieplan Stedelijk subsidiebureau Amsterdam*, 11 februari 2014, p.13 en interview 13 januari 2013.

²⁹ Gemeente Amsterdam, *Algemene subsidieverordening Amsterdam 2012*; gemeente Amsterdam, *Algemene subsidieverordening Amsterdam 2013* en gemeente Amsterdam, *Raadsbesluit Vaststellen van de Verordening tot wijziging van de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2012, intrekken van de Bijzondere subsidieverordening evenementen en opnieuw vaststellen van de Bijzondere subsidieverordening Evenementen*, 5 november 2013.

³⁰ De ASA 2013 is per 1 januari 2014 in werking getreden.

³¹ Zie voor toelichting op de Awb tekstkader 2.1. De gemeente heeft in een beperkt aantal gevallen besloten wel (geldende) bepalingen expliciet uit de Awb in de ASA op te nemen. Het uitgangspunt om zo min mogelijk bepalingen uit de Awb op te nemen gold ook al voor de ASA 2004 (bron: ambtelijke reactie d.d. 26 mei 2014).

lagere categorieën subsidies – zonodig op basis van een risicoanalyse – steekproefsgewijze controle in de plaats van standaardcontrole bij elke subsidieverstrekking. Verder wordt er in de ASA 2012 onderscheid gemaakt tussen slechts twee verschillende soorten subsidies, namelijk eenmalige en periodieke subsidies. In de ASA 2004 werd ook nog gesproken over waarderingssubsidies. Eenmalige subsidies zijn subsidies ten behoeve van activiteiten van de aanvrager waarvoor het college slechts voor een bepaalde tijd subsidie wil verstrekken. Bij periodieke subsidies gaat het om subsidies die per boekjaar of voor een aantal boekjaren met een maximum van vier jaar aan een aanvrager worden verstrekt.

De wijzigingen in de ASA 2013 ten opzichte van de ASA 2012 betreffen onder andere het weglaten van bont als weigeringsgrond voor het verlenen van subsidies en het toevoegen van een weigeringsgrond als een subsidieaanvrager een hogere bezoldiging overeenkomst of zal overeenkomen dan de maximale bezoldiging als bedoeld in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (Wnt). Ook is er in de ASA 2013 een mogelijkheid opgenomen waarbij het college de subsidieontvanger een verplichting kan opleggen tot het indienen van een tussentijdse rapportage over de activiteiten en de daarmee verbonden uitgaven en inkomsten.³²

De ASA 2012 is in goed overleg met de stadsdelen opgesteld. De stadsdelen hebben daarna de ASA zelf ook behandeld en vastgesteld in de stadsdeelraden. Daarbij zijn ook enkele amendementen door de stadsdeelraden aangenomen. De verschillen met de ASA van de centrale stad zijn echter minimaal. Een van de amendementen van stadsdeel Zuid is zelfs opgenomen in de ASA 2013. Hierbij gaat het om het opnemen van de mogelijkheid voor het college om de subsidieontvanger te verplichten om een tussentijdse rapportage te verstrekken. Na instelling van de bestuurscommissies zal de ASA 2013 ook voor de stadsdelen gaan gelden. De afzonderlijke ASA's van de stadsdelen zullen worden ingetrokken. Het college heeft op 6 mei 2014 ingestemd met de raadsvoordracht voor intrekking van de ASA's.³³ Deze voordracht zal – na afronding van de college-onderhandelingen en hervatting van de besluitvormingscyclus – ter vaststelling worden voorgelegd aan de raad.³⁴ De ASA 2013 geldt momenteel dus alleen voor de centrale stad.³⁵

In de algemene toelichting van de ASA 2013 wordt de verhouding tussen de ASA, bijzondere subsidieverordening, nadere regels en subsidiebeschikking beschreven. Deze toelichting hebben we opgenomen in tekstkader 2.1.³⁶

³² Gemeente Amsterdam, *Algemene subsidieverordening 2004*, gemeente Amsterdam, *Algemene subsidieverordening 2012* en gemeente Amsterdam, *Algemene subsidieverordening 2013*.

³³ College van B & W, *Concept uitslagenlijst 6 mei 2014*

³⁴ Gemeente Amsterdam, *Beantwoording vragen rekenkamer naar aanleiding van bestudering ASA e.d.*, 8 mei 2014.

³⁵ Interview 21 januari 2014 en *Algemene subsidieverordening Amsterdam Stadsdeel Zuid 2012*.

³⁶ Gemeente Amsterdam, *Algemene subsidieverordening Amsterdam 2013*.

Tekstkader 2.1 – ASA, bijzondere subsidieverordening, nadere regels en subsidiebeschikking

De Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA) heeft tot doel een algemeen kader te geven voor alle subsidieverstrekingen in aanvulling op titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast kunnen subsidiebepalingen worden opgenomen in bijzondere subsidieverordeningen, waarbij voor een specifiek beleidsterrein kan worden afgeweken van de standaardregels in de ASA. Het college heeft daarnaast de bevoegdheid om op een aantal terreinen nadere regels vast te stellen. Met deze nadere regels wordt niet van de ASA afgeweken, maar worden bepalingen uit de ASA verder uitgewerkt. Tot slot kunnen verplichtingen en voorwaarden voor een subsidie ook worden opgenomen in de beschikking waarmee subsidie wordt verleend.

De gemeente heeft een inventarisatie gemaakt van het aantal bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels. Uit deze inventarisatie bleek dat er in totaal 192 subsidieregelingen van de gemeenteraad, college van B&W, stadsdeelraden en DB's bestaan.³⁷

In de afgelopen anderhalf jaar zijn verordeningen inhoudelijk aangepast en conform de ASA 2012 en ASA 2013 afgestemd. Daarnaast zijn en worden er verordeningen ingetrokken en vervangen door regelingen die zijn afgestemd op de ASA.³⁸ Momenteel is de gemeente bezig om enkele bestaande bijzondere subsidieverordeningen van de centrale stad procedureel te stroomlijnen met de ASA. Voor in totaal 9 bijzondere subsidieverordeningen zijn de procedureregels in de bijzondere subsidieverordeningen zoveel mogelijk afgestemd op de ASA.³⁹ Beleidsinhoudelijk is in deze verordeningen niets of nauwelijks iets veranderd. Daarnaast zijn er nog vier bijzondere subsidieverordeningen ingetrokken. Reden hiervoor is dat er ofwel geen beroep meer op de regeling kan worden gedaan omdat er niet langer budget meer voor beschikbaar is ofwel de regeling niet langer aan het eertijds beoogde doel voldoet.

Ook voor de stadsdelen is gestart met de procedurele afstemming van verordeningen met de ASA's van de stadsdelen en het intrekken van bijzondere subsidieverordeningen en regels.⁴⁰ Dit zal echter pas na de verkiezingen en instelling van de bestuurscommissies goed worden opgepakt.⁴¹ De stadsdeelregelingen die na de start van het nieuwe bestuurlijk stelsel op 19 maart 2014 nog vigeren, worden binnen twee jaar ingetrokken en vervangen door vereenvoudigde en geharmoniseerde stadsbrede regelingen van college en raad.⁴²

³⁷ Gemeente Amsterdam, *Bijlage: Definitief voorstel Scopebepaling Stedelijk subsidiebureau*, 11 oktober 2013.

³⁸ Ambtelijk wederhoor d.d. 26 mei 2014.

³⁹ College van Burgemeester en wethouders, *voordracht voor de collegevergadering van 4 maart 2014: Intrekken en opnieuw vaststellen van een aantal bijzondere subsidieverordeningen*.

⁴⁰ Ambtelijk wederhoor d.d. 26 mei 2014.

⁴¹ Interview 21 januari 2014.

⁴² Ambtelijk wederhoor d.d. 26 mei 2014.

Om de uniformering voor (nieuwe) bijzondere subsidieverordeningen goed te laten verlopen is er een format gemaakt dat moet worden gebruikt bij het opstellen van bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels.⁴³

2.4 Eén subsidieproces

De gemeente heeft een nieuwe procesbeschrijving opgesteld. Deze procesbeschrijving geeft de stappen van de subsidieverstrekking weer, voor zowel periodieke als eenmalige subsidies. Per processtap wordt ook aangegeven wie deze moet uitvoeren, het subsidiebureau of de stadsdelen danwel diensten. De procesbeschrijving is opgesteld ten behoeve van het subsidiebureau i.o. en is gebaseerd op de ASA 2012. Het subsidieproces kan in 5 werkprocessen worden verdeeld:

1. Informeren;
2. Verlenen (aanvragen, beoordelen en verlenen);
3. Uitvoeren, monitoren en tussentijdse verantwoording;
4. Vaststellen (verantwoorden, beoordelen, vaststellen);
5. Evalueren en bijsturen.⁴⁴

De procesbeschrijving is middels de 'lean-methodiek' ontworpen. Dit heeft volgens de gemeente geresulteerd in de beste manier van werken 'tot nu toe'. Hierbij gaat het om het schrappen van verspillingen, waaronder wachten, herstelwerk, overdracht en werkzaamheden 'te goed doen'. De bedoeling is waar mogelijk al te gaan werken met de nieuwe procesbeschrijving. Zo kunnen de bij subsidieverlening betrokken organisatieonderdelen zich voorbereiden op de komst van het subsidiebureau en kan input voor verbetering van de procesbeschrijving worden gezocht.⁴⁵

Aanvullend zijn voor het proces van subsidieverstrekking diverse uniforme formats opgesteld. Het gaat hierbij om formats voor brieven aan de subsidieaanvrager over bijvoorbeeld de subsidieaanvraag of tussentijdse verantwoording. Daarnaast zijn er ook formats voor intern gebruik, zoals een checklist voor de beoordeling van de volledigheid van een subsidieaanvraag of een checklist voor de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag. Verder zijn er ook formats voor beschikkingen en vaststellingen van beschikkingen.

2.5 Eén subsidiebeheersysteem en digitaal loket

De gemeente Amsterdam is bezig met de ontwikkeling en implementatie van een centraal subsidiebeheersysteem (SBS). Hiervoor is in september 2013 door de raad

⁴³ Gemeente Amsterdam, *Format subsidieregeling*.

⁴⁴ Processtap 5 'Evalueren en bijsturen' is niet in de procesbeschrijving opgenomen. Uit: gemeente Amsterdam, *Procesontwerp subsidies. Voor het subsidieproces van de periodieke en eenmalige subsidies voor het Stedelijke Subsidiebureau (i.o.)*, 12 juni 2013.

⁴⁵ Gemeente Amsterdam, *Procesontwerp subsidies. Voor het subsidieproces van de periodieke en eenmalige subsidies voor het Stedelijke Subsidiebureau (i.o.)*, 12 juni 2013 en <http://intranet.amsterdam.nl/beleid/subsidiebureau-0/informatie/subsidieproces/>

een krediet van € 910.000 beschikbaar gesteld.⁴⁶ Nu hebben stadsdelen en diensten nog hun eigen subsidiesystemen. Met de komst van het subsidiebeheersysteem zal alle informatie over subsidieaanvragers op één centraal punt worden opgeslagen. De inhoudelijke beleidsafdelingen (interne klanten) krijgen inzage in het subsidiebeheersysteem en kunnen ook bepaalde gegevens inbrengen en muteren. Ook is het in het kader van transparantie de bedoeling dat alle correspondentie en notities in het systeem worden opgenomen.

Aan de voorkant van het subsidiebeheersysteem komt een digitaal loket waar burgers, bedrijven en instellingen subsidieaanvragen moeten indienen. Alle subsidieaanvragen zullen vanaf de oprichting van het centrale subsidiebureau digitaal verlopen. Het doen van deze subsidieaanvragen en het vinden van informatie over subsidies zal mogelijk zijn via de website Amsterdam.nl/subsidies.⁴⁷ Deze website moet bijdragen aan een betere dienstverlening aan de burger. Daarnaast blijft telefonisch contact en fysiek contact bij de stadsloketten ook bestaan. Hiermee streeft de gemeente niet alleen naar verbetering van de dienstverlening, maar ook naar meer transparantie in de gemeentelijke subsidieverlening. Alle informatie over subsidies is immers op één plaats te vinden. Daarnaast zal op de website ook een overzicht van alle verleende subsidies – het openbaar subsidieregister – worden geplaatst.⁴⁸

Per 1 juli 2014 zal er een subsidiebeheersysteem beschikbaar zijn, maar deze zal nog niet volledig zijn ingericht. De inrichting van het subsidiebeheersysteem en de context waarbinnen het systeem moet worden ontwikkeld is zodanig complex dat is besloten dat de aanvraag en afhandeling van subsidies uit 2014 nog zal plaatsvinden in de oude systemen van de betrokken organisatieonderdelen.⁴⁹ De subsidieaanvragen voor 2015 zullen wel worden opgenomen in het nieuwe subsidiebeheersysteem. Dat betekent dat het systeem in september 2014 zodanig moet zijn ingericht dat de subsidieaanvragen in behandeling kunnen worden genomen en kunnen worden afgehandeld. De indieningsdatum voor periodieke subsidies – het merendeel van het aantal subsidieaanvragen – is namelijk 1 oktober.⁵⁰

⁴⁶ Gemeenteraad, *Raadsbesluit. Beschikbaar stellen van een rendabel krediet voor de aanschaf en implementatie van een stedelijk subsidiebeheersysteem (SBS)*, 18 september 2013.

⁴⁷ <http://intranet.amsterdam.nl/beleid/subsidiebureau-0/informatie/systeem-digitaal/> en interview 13 januari 2014.

⁴⁸ <http://intranet.amsterdam.nl/beleid/subsidiebureau-0/informatie/dienstverlening/>

⁴⁹ Er zijn diverse zaken waardoor de inrichting van het subsidiesysteem wordt bemoeilijkt. Idealiter had het traject van deregulering van 192 subsidieregelingen moeten zijn afgerond voor de inrichting van het subsidiebeheersysteem. Deze deregulering is echter nog niet afgerond. Ook is voor de bestuurscommissies nog niet bekend wat de mandaten voor subsidieverstrekking zijn. Deze bestuurlijke verandering naar bestuurscommissies, maar ook de gehele reorganisatie en veranderingen als AFS dragen bij aan de complexiteit waarin het programma Uniformering en Vereenvoudiging van subsidies opereert. Bron: interview 7 maart en interview 8 april 2014.

⁵⁰ Het subsidiebureau is per 1 juli 2014 werkzaam, maar medewerkers van dit subsidiebureau kunnen in de eerste maanden tot september 2014 alleen gebruik maken van de oude subsidiesystemen. Bij sommige organisatieonderdelen is telewerken mogelijk, bij andere niet. Hiervoor moeten nog oplossingen worden gezocht.

3 Juridisch kader subsidieverlening Amsterdam

In dit hoofdstuk beoordelen we de kwaliteit van het juridische kader dat de gemeente Amsterdam gebruikt bij subsidieverstrekking. Dit juridische kader is allereerst de Algemene subsidieverordening Amsterdam (ASA) 2013. In de ASA zijn regels opgenomen die voor alle subsidieverstrekingen gelden. Wel bestaat de mogelijkheid om in een bijzondere subsidieverordening hiervan af te wijken. Ook heeft het college de bevoegdheid om via 'nadere regels' voor subsidies een nadere invulling te geven aan wat in de ASA is geregeld. Ook kunnen in individuele subsidiebeschikkingen voor subsidieontvangers nadere voorwaarden worden gesteld.⁵¹ In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 1b:

In hoeverre heeft de gemeente een goed juridisch kader om subsidies doeltreffend en doelmatig te verstrekken?

De juridische grondslag voor de ASA is de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In paragraaf 1 geven we een korte toelichting op de Awb en beschrijven we wat dit betekent voor de regelgeving van de gemeente. In paragraaf 2 beoordelen we de ASA 2013 en in paragraaf 3 gaan we in op de bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels. Verder geven we enkele overige bevindingen ten aanzien van het juridische kader in paragraaf 4.

3.1 Algemene wet bestuursrecht

De juridische basis voor de ASA is de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In deze wet is bepaald dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift.⁵² Het subsidiehoofdstuk in de Awb (titel 4.2) heeft zowel een dwingend als facultatief karakter. Voorbeelden van dwingende bepalingen zijn artikelen die bepalen dat in de beschikking tot subsidieverlening de gesubsidieerde activiteiten en subsidiebedragen moeten worden vermeld (artikelen 4:30 en 4:31).⁵³ Het facultatieve karakter van de Awb komt door de zogenaamde 'kan-bepalingen' die in de wet zijn opgenomen. Dit zijn bepalingen die alleen van toepassing zijn als de subsidiegever dit bij een wettelijk voorschrift (verordening) of in de beschikking tot subsidieverlening heeft bepaald. Zo *kan* de gemeente voor afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing verklaren. Dit betekent dat de betreffende instelling is gebonden

⁵¹ Zie tekstkader 2.1 in hoofdstuk 2 voor een toelichting op de verhouding tussen de Awb, ASA, bijzondere subsidieverordeningen, nadere regels en subsidiebeschikkingen. In dit hoofdstuk laten we de individuele subsidiebeschikkingen buiten beschouwing. Deze zullen we in het nadere onderzoek naar een specifieke subsidie wel meenemen.

⁵² Met een wettelijk voorschrift worden formele wetten bedoeld, maar ook regels gesteld door organen die aan Grondwet of wet regelgevende bevoegdheid kunnen ontleen. Hierbij gaat het dus ook om gemeentelijke verordeningen (bron: Memorie van Toelichting bij de Awb (*Kamerstukken II*, 1988-1989, 21 221, nr. 3, p 17).

⁵³ In artikel 4:30 staat dat de beschikking tot subsidieverlening een omschrijving van activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend moet omvatten. Artikel 4:31 geeft regels over het vermelden van het subsidiebedrag in de beschikking tot subsidieverlening.

aan de wettelijke regels voor ‘per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen’ (artikelen 4:58 tot 4:80). Zo moet de subsidieaanvrager bij de aanvraag een activiteitenplan en begroting indienen.

3.2 Algemene subsidieverordening Amsterdam

In deze paragraaf geven we onze belangrijkste bevindingen ten aanzien van de ASA 2013.⁵⁴ Bij de ontwikkeling van het normenkader hebben we gebruik gemaakt van eerder onderzoek.⁵⁵ Waar nodig hebben we de normen veralgemeniseerd. Met het normenkader zijn we nagegaan in hoeverre de gemeente met de ASA 2013 voldoende handvatten heeft om te waarborgen dat subsidiegelden doeltreffend en doelmatig worden verstrekt. De complete analyse van de ASA is opgenomen in bijlage 4. In tabel 3.1 staan de normen die we voor toetsing hebben gebruikt.

Tabel 3.1 – Normen juridische kaders van subsidiëring

Aspect	Normen
Het financiële kader	<ul style="list-style-type: none"> De subsidieverordening voorziet in de mogelijkheid tot het vaststellen van subsidieplafonds
De subsidieaanvraag	<ul style="list-style-type: none"> De subsidieverordening stelt tenminste de volgende bescheiden verplicht bij het indienen van een subsidieaanvraag: <ul style="list-style-type: none"> Financiële begroting Activiteitenplan Informatie over de financiële positie
De subsidieverlening	<ul style="list-style-type: none"> De subsidieverordening biedt aanvullende weigeringsgronden ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht
Het toezicht op de uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot eindverantwoording De subsidieverordening biedt de subsidieverstrekker de mogelijkheid tot verplichting van tussentijdse verantwoording door de subsidieontvanger De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger afhankelijk van de omvang van de subsidie tot het verstrekken van een controleverklaring met betrekking tot de eindverantwoording De subsidieverordening biedt de subsidieverstrekker mogelijkheden tot het (laten) uitvoeren van onderzoek bij de subsidieontvanger

⁵⁴ De ASA 2013 is de momenteel geldende algemene subsidieverordening voor de centrale stad. Voor de stadsdelen geldt momenteel nog de ASA 2012 zoals die door het stadsdeel zelf is vastgesteld. Na instelling van de bestuurscommissies zal de ASA 2013 ook voor de stadsdelen gaan gelden. Hiertoe zal in een van de eerste raadsvergaderingen na instelling van de bestuurscommissies worden besloten. Vanwege de korte duur dat de ASA 2012 nog geldend is voor de stadsdelen hebben we ervoor gekozen om de ASA 2013 te toetsen.

⁵⁵ Rekenkamer Amsterdam, *Subsidiëring welzijnsinstellingen*, februari 2006.

Aspect	Normen
De subsidievaststelling	<ul style="list-style-type: none"> • De subsidieverordening biedt aanvullende gronden ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht voor het lager vaststellen van het subsidiebedrag
De financiële positie van de subsidieontvanger	<ul style="list-style-type: none"> • De subsidieontvanger stelt afhankelijk van de omvang van de subsidie eisen aan de financiële administratie van de subsidieontvanger • De subsidieverordening legt de subsidieontvanger afhankelijk van de omvang van de subsidie verplichtingen op ten aanzien van het verzekeren van risico's • De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger afhankelijk van de omvang van de subsidie tot het melden van vergelijkbare subsidiëring door derden • De subsidieverordening legt de subsidieontvanger de verplichting op melding te maken van substantiële wijzigingen in de financiële positie
De organisatie van de subsidieontvanger	<ul style="list-style-type: none"> • De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger afhankelijk van de omvang van de subsidie tot het vragen van toestemming voor: <ul style="list-style-type: none"> • Het ontbinden van de rechtspersoon van de subsidieontvanger • Het wijzigen van statuten/ reglementen • Het deelnemen in/ oprichten van rechtspersonen • Het verrichten van handelingen t.a.v. het eigendom van registergoederen (bijv. onroerend goed)

Hieronder geven we de belangrijkste bevindingen naar aanleiding van toetsing van de normen uit tabel 3.1 (zie bijlage 4 voor de uitgebreide uitwerking hiervan). Ook benoemen we enkele zaken die ons bij (de toetsing van) de ASA 2013 zijn opgevallen.

De Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2013 voldoet aan bijna alle getoetste normen. Alleen de normen over de subsidievaststelling (aanvullende gronden voor het lager vaststellen van een subsidiebedrag ontbreken) en onderzoeksmogelijkheden leverden een negatieve beoordeling op. Het beschikken over onderzoeksmogelijkheden kan belangrijk zijn om inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verstrekte subsidies. Andere normen gelden soms alleen voor grote subsidies (zowel eenmalige als periodieke). Zo moet een subsidieontvanger bijvoorbeeld alleen voor subsidies groter dan € 50.000 toestemming van de gemeente vragen voor het oprichten van danwel deelnemen in een rechtspersoon of voor het uitvoeren van handelingen ten aanzien van het eigendom van registergoederen. Daarnaast hoeven subsidieontvangers alleen een controleverklaring in te dienen als de ontvangen subsidie hoger is dan € 125.000.

Meer algemeen lijkt er sprake te zijn van een verschuiving van controle naar meer vertrouwen. Dit staat ook in de toelichting van de ASA 2013. Het vertrouwen in een juiste aanvraag en in de oprechte bedoelingen van een subsidieaanvrager zijn belangrijk, zonder dat er sprake moet zijn van blind vertrouwen. In plaats van standaardcontrole bij iedere subsidieverstrekking komt in de lagere categorieën – zonedig op basis van een risicoanalyse – een steekproefsgewijze controle. Deze verschuiving zorgt voor minder werkzaamheden en daarmee ook voor een bezuiniging bij de gemeentelijke organisatieonderdelen. Een uitwerking van de steekproefsgewijze controle zijn we niet tegengekomen in de (toelichting op) de ASA 2013.

Een van de normen met een negatieve beoordeling heeft betrekking op de onderzoeksmogelijkheden van de gemeente. In de ASA is niet opgenomen dat door of namens het college bij een gesubsidieerde instelling een onderzoek naar de besteding van de subsidiegelden kan plaatsvinden.⁵⁶ Wel is in de ASA 2013 geregeld dat het college toezichthouders kan aanwijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving van de aan subsidieontvangers opgelegde verplichtingen. Daarnaast staat in de ASA 2013 dat voor subsidies hoger dan € 50.000 de opdracht van de accountant van financiële controle kan worden uitgebreid met onderzoek naar naleving van de aan subsidie verbonden verplichtingen. Hierbij kijkt de accountant ook of de subsidie is besteed voor het doel en de activiteiten waarvoor deze is verleend en of de activiteiten in kwantitatieve zin goed zijn weergegeven.⁵⁷ Hiermee krijgt de gemeente meer zekerheid of de subsidieontvanger de activiteiten en prestaties goed heeft verantwoord. Of de subsidiegelden voldoende doeltreffend of doelmatig zijn besteed moet echter door de gemeente als subsidieverstrekker zelf worden bepaald. Hiervoor is veelal aanvullend (evaluatie)onderzoek nodig.

3.3 Bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels

Zoals al eerder toegelicht kan van de Algemene subsidieverordening Amsterdam (ASA) worden afgeweken door het vaststellen van bijzondere subsidieverordeningen. Daarnaast heeft het college de bevoegdheid om op een aantal terreinen nadere regels vast te stellen. Met deze nadere regels wordt niet van de ASA afgeweken, maar worden bepalingen uit de ASA verder uitgewerkt.⁵⁸

Om te borgen dat de bijzondere subsidieverordeningen en de nadere regels van het college bijdragen aan een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking is voor

⁵⁶ De gemeente Utrecht en Rotterdam hebben dit wel gedaan. In de Algemene subsidieverordening 2014 van de gemeente Utrecht staat: 'Een subsidieontvanger werkt mee, door of namens de gemeente ingesteld onderzoek dat is gericht op het verkrijgen van inlichtingen ten behoeve van de ontwikkeling van het beleid dan wel de controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van subsidies' (artikel 18 lid 2). In de Subsidieverordening Rotterdam 2014 staat: 'De subsidieontvanger verschaft alle informatie en verleent alle medewerking aan onderzoeken die door of namens het college worden uitgevoerd' (artikel 12 lid 2). De gemeente geeft in de ambtelijke reactie d.d. 26 mei 2014 aan dat de mogelijkheid tot onderzoek desgewenst kan worden opgenomen in de ASA.

⁵⁷ Gemeente Amsterdam, *Concept controleprotocol*, versie 28 maart 2014.

⁵⁸ Tot slot kunnen verplichtingen en voorwaarden voor een subsidie ook worden opgenomen in de beschikking waarmee subsidie wordt verleend. Deze subsidiebeschikkingen laten we buiten beschouwing in dit hoofdstuk.

het opstellen van deze verordeningen en nadere regels het format Subsidieregelingen als hulpmiddel opgesteld. Het format bevat meerdere voorbeeldbepalingen. Uit de toelichting blijkt dat sommige bepalingen in elke regeling moeten worden opgenomen. Voor andere bepalingen wordt aangegeven dat deze optioneel zijn. Het format is een instructie en sluit qua indeling en terminologie aan op ASA 2012. Inmiddels is echter de ASA 2013 in werking getreden, waarin enkele wijzigingen ten opzichte van de ASA 2012 zijn doorgevoerd. Dat betekent dat het format ook zou moeten worden aangepast aan de ASA 2013.

Een belangrijke voorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige besteding van subsidies is dat vooraf helder is voor welk doel en welke activiteiten de subsidie is bedoeld. Voor zowel het *doel* van de subsidieregeling als de *subsidiabele activiteiten* is in het format een bepaling opgenomen. In de toelichting staat dat beide bepalingen in elke subsidieregeling behoren te staan. Met het opnemen van het doel van de subsidieregeling wordt de reikwijdte van de regeling afgebakend. Ook kan deze bepaling het mogelijk maken om een subsidie te weigeren als de voorgenomen activiteit onvoldoende bijdraagt aan het doel van de regeling. De bepaling over subsidiabele activiteiten geeft een nadere omschrijving van de te subsidiëren activiteit(en). Een goede beschrijving is nodig om achteraf de subsidie te kunnen afrekenen.

In de algemene toelichting van de ASA staat dat met het vaststellen van bijzondere subsidieverordeningen terughoudend moet worden omgegaan. De ASA is bedoeld als brede basis voor het verstrekken van subsidies. Bijzondere subsidieverordeningen moeten worden beperkt tot die gevallen waarbij het gaat om complexe regelingen of om een uit het onderwerp van de subsidie voortvloeiende noodzaak om van de ASA af te wijken.⁵⁹ Het voorstel is om bijzondere verordeningen eerst op de uitvoerbaarheid te laten toetsen door het subsidiebureau. Vervolgens kan de verordening voor een juridische toets worden voorgelegd aan de directie Juridische Zaken.⁶⁰

Uniformering en vereenvoudiging 9 bijzondere subsidieverordeningen

Het college van B & W heeft op 9 maart 2014 besloten om negen subsidieverordeningen aan te passen en deze opnieuw door de raad te laten vaststellen.⁶¹ Naar verwachting zal het voorstel hierover in mei van 2014 worden besproken in de betrokken raadscommissie en gemeenteraad die hierover moet besluiten. Het zijn momenteel dus nog conceptversies. Doel van de wijzigingen in de negen subsidieverordeningen is om deze in het kader van het programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies zoveel mogelijk af te stemmen op de ASA.⁶² Hieronder benoemen we enkele zaken die ons zijn opgevallen bij de negen bijzondere subsidieverordeningen.

⁵⁹ Gemeente Amsterdam, *Algemene subsidieverordening 2013: Algemene toelichting*.

⁶⁰ Interview 8 april 2014.

⁶¹ Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de collegevergadering van 4 maart 2014. Intrekken en opnieuw vaststellen van een aantal bijzondere subsidieverordeningen*. Aanvullend heeft het college dus ook besloten om 4 bijzondere subsidieverordeningen in te trekken.

⁶² Beleidsinhoudelijk zijn er geen of beperkte wijzigingen aangebracht in de 9 verordeningen.

Bij beoordeling van de negen aangepaste verordeningen valt op dat de structuur en indeling onderling nogal verschilt. Ook is de structuur en terminologie van de verordeningen niet altijd in overeenstemming met het *Format subsidieregeling*. Aan het oorspronkelijke doel om de subsidieverordeningen zoveel mogelijk te uniformeren wordt derhalve niet voldaan.

Verder zien we dat niet in alle verordeningen het doel van de verordening is benoemd. Ook valt op dat voor sommige verordeningen een algemene en artikelgewijze toelichting ontbreekt, terwijl dit volgens het format wel is voorgeschreven. Wel zien we dat de verordeningen een aanvulling bieden op de ASA en/ of bepalingen bevatten die van de ASA afwijken. Een voorbeeld van een afwijking is het kiezen voor een andere verdeelsleutel van het subsidieplafond dan de verdeelsleutel volgens binnenkomst van aanvragen. Hierbij kan worden gedacht aan het rangschikken van subsidieontvangers aan de hand van een prioriteitenlijst. Ook zien we in meerdere subsidieverordeningen aanvullende weigeringsgronden voor een subsidieaanvraag. In sommige verordeningen is het niet kosteneffectief of doelmatig zijn van een product of project een van de weigeringsgronden. Gelet op een doelmatige inzet van de beschikbare subsidiegelden lijkt ons dit een goede aanvulling.

Bij slechts één van de negen bijzondere verordeningen zien we dat er regels worden vastgelegd over de subsidievaststelling in geval van overproductie en onderproductie. In de concept *Bijzondere subsidieverordening voor opvang en begeleiding van kwetsbare burgers* is vastgelegd dat het subsidiebedrag op 100% wordt vastgesteld indien het productievolume niet meer dan 5% lager is dan vooraf afgesproken. Als er slechter wordt gepresteerd dan de vastgestelde prestatienorm kan de subsidie maximaal 5% lager worden vastgesteld. Wanneer de overproductie meer dan 5% bedraagt, kunnen subsidieontvangers hiervoor een aanvullende subsidieaanvraag indienen. Ook biedt de verordening de mogelijkheid voor de subsidieontvanger om een egalisatiereserve te vormen. Een egalisatiereserve is bedoeld om te voorkomen dat een subsidieontvanger versneld subsidiemiddelen uitgeeft met als enige doel om een terugbetaalverplichting aan de subsidieverstrekker te voorkomen. Dit soort regels kunnen de doelmatigheid van de besteding van subsidiegelden ten goede komen.

Ook wordt in de *Bijzondere subsidieverordening voor opvang en begeleiding van kwetsbare burgers* verwezen naar (door het college vastgestelde) prestatie-indicatoren. Deze prestatie-indicatoren moeten per product nog nader worden uitgewerkt. Dergelijke indicatoren kunnen nuttig zijn om uiteindelijk uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van een subsidie.

In één verordening staat ook de verplichting tot het maken van een evaluatieverslag. In de *Bijzondere subsidieverordening voor de aanschaf van elektrische auto's door veelrijders* is opgenomen dat het college in 2013 een verslag over de doeltreffendheid en effecten van deze verordening in de praktijk aan de gemeenteraad zal sturen. We zijn niet

nagegaan in hoeverre dit ook is gebeurd. In hoofdstuk 5 zullen we verder ingaan op het belang van evaluatie(onderzoek).

Daarnaast is in de *Bijzondere subsidieverordening voor opvang en begeleiding van kwetsbare burgers* een bepaling opgenomen waarbij de subsidieontvanger wordt verplicht tot het verlenen van medewerking aan externe audits naar in hoeverre de subsidieontvanger de verplichtingen die in de subsidiebeschikking zijn vastgelegd nakomt. Het opnemen van de verplichting om medewerking te verlenen aan externe audits is noodzakelijk omdat in de ASA een dergelijke verplichting niet is opgenomen.

3.4 Controleprotocol

Voor de subsidieverantwoording en de accountantscontrole heeft de gemeente, aansluitend op de ASA, een concept-controleprotocol opgesteld. Deze is bestemd voor de besturen van gesubsidieerde instellingen en hun accountants.⁶³ In het controleprotocol is vastgelegd welke documenten door de subsidieontvangers moeten worden ingediend én aan welke eisen deze documenten moeten voldoen (zie bijlage 5 voor een toelichting op het controleprotocol).

In de ASA is vermeld dat alleen bij subsidies van boven de € 125.000 de subsidieontvanger verplicht is de jaarrekening of de subsidieverantwoording van een controleverklaring te voorzien. Echter, om het controleprotocol van toepassing te verklaren zal vooraf in de beschikking van subsidieverlening deze van toepassing moeten worden verklaard. Via standaardsubsidiebrieven zal dit geborgd moeten worden.

Voor de controle op de doelmatigheid en doeltreffendheid is een controleprotocol belangrijk, omdat deze duidelijkheid moet geven over de reikwijdte van de controle door de accountant. Heeft de accountant alleen de financiële cijfers gecontroleerd of heeft hij ook gecontroleerd of de subsidiegelden zijn besteed aan de doelen waarvoor ze bestemd zijn en/of zijn de verantwoorde activiteiten in omvang getrouw in de subsidieverantwoording weergegeven? In het controleprotocol van de gemeente Amsterdam is opgenomen dat de geleverde prestaties ook moeten worden meegenomen in de controleverklaring. Wat dit precies betekent voor de reikwijdte van de controle is ons niet duidelijk. In overleg met ACAM zal worden bezien of en zo ja, welke algemene instructie hierover in het controleprotocol zal worden opgenomen.⁶⁴

Ten tijde van de afronding van ons onderzoek werd het concept-controleprotocol voor advies voorgelegd aan de ACAM. Daarvoor was het protocol ook al aan de directie Juridische zaken voorgelegd voor advisering op juridisch vlak. Naast een

⁶³ Gemeente Amsterdam, *Concept controleprotocol voor de verantwoording en de controle van subsidies*, versie 28 maart 2014. In de Awb (artikel 4:79) is ook bepaald dat bij uitbreiding van het onderzoek van de accountant naar naleving van de aan subsidie verbonden verplichtingen deze opdracht vergezeld gaat van een aanwijzing over de reikwijdte en intensiteit van de controle. De gemeente Amsterdam geeft met het controleprotocol invulling aan deze bepaling.

⁶⁴ Ambtelijke reactie d.d. 26 mei 2014.

vaktechnische en juridische toets is het belangrijk dat het controleprotocol ook op uitvoerbaarheid wordt getoetst. Een dergelijke toets kan worden uitgevoerd door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants.⁶⁵

3.5 Overige bevindingen ten aanzien van juridisch kader

In deze paragraaf benoemen we enkele overige bevindingen in relatie tot het juridisch kader. Zo gaan we onder andere in op de kaderstellende taak van de gemeenteraad bij het vaststellen van bijzondere subsidieverordeningen en het openbaar subsidieregister.

Kaderstellende rol raad versus uitvoering college

De gemeenteraad kan door middel van het vaststellen van de begroting, verordeningen en beleidsnota's kaders stellen voor de uitvoering door het college. Met de ASA heeft de raad algemene regels voor subsidieverlening vastgesteld die op alle beleidsterreinen kunnen worden toegepast. Het college kan binnen de kaders van de ASA, de begroting en de beleidsnota's nadere regels vaststellen.⁶⁶ Indien de raad voor een bepaald beleidsterrein zelf specifieke subsidievoorwaarden wil vaststellen kan dat door middel van een bijzondere subsidieverordening. In de toelichting op de ASA is vermeld dat met het vaststellen van bijzondere subsidieverordeningen terughoudend moet worden omgegaan. Dit uitgangspunt is vanuit bureaucratisch oogpunt te verdedigen, maar kan de kaderstellende rol van de raad inperken. Indien de beleidsdoelen in de begroting en beleidsnota's op hoofdlijnen zijn geformuleerd heeft het college veel vrijheid om nadere regels vast te stellen voor de inhoud van de activiteiten en de doelgroepen die worden gesubsidieerd. De ruime bevoegdheid om nadere regels te stellen is ook door raadsleden aangekaart in de raadscommissievergadering AZ van 6 december 2012 waarin de ASA 2012 werd besproken.⁶⁷ De wethouder heeft in deze vergadering toegezegd dat nadere regels van het college – wat vaak samengaat met het maken van beleid – aan de commissie zullen worden voorgelegd.⁶⁸

⁶⁵ De NBA heeft ook de controleprotocollen van onder meer de gemeente Rotterdam, Utrecht en Den Haag op uitvoerbaarheid getoetst. Voor de beoordelingen, zie de website www.nba.nl/vaktechniek. De gemeente heeft bij start van de ontwikkeling van het controleprotocol wel al contact gehad met de NBA en hun adviezen verwerkt in het concept-controleprotocol. Bij het ambtelijk wederhoor d.d. 26 mei 2014 gaf de gemeente aan dat de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) heeft aangegeven dat in eerste instantie toetsing door de ACAM dient plaats te vinden. ACAM zal de uitkomsten van de controles 'in het veld' moeten interpreteren. Inmiddels heeft de NBA wel een schrijfwijzer gepubliceerd die wordt betrokken in het controleprotocol.

⁶⁶ Deze nadere regels kunnen onder andere betrekking hebben op de inhoud van activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, degenen die voor subsidie aanmerking komen, de besluitvorming over de aanvraag en de termijn hiervoor en het bedrag van de subsidie alsmede de verdeelmaatstaf aan de hand waarvan dit bedrag wordt verstrekt (ASA 2013, artikel 3).

⁶⁷ Gemeente Amsterdam, *Verslag Raadscommissie voor Algemene zaken, Openbare orde en veiligheid, Juridische zaken, Bestuurlijk stelsel, Project 2012, Regelgeving en handhaving, Raadsaangelegenheden, Communicatie*, 6 december 2012.

⁶⁸ Ook heeft de gemeenteraad een amendement bij de vaststelling van de ASA 2012 laten vastleggen dat het college binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders en daarbij vastgestelde regels, bevoegd is om te besluiten over het verstrekken van subsidies (Amendement 1170 van De Goede en Van Lammeren inzake de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2012 (bevoegdheden gemeenteraad), 20 december 2012).

Regelingen subsidies vastleggen in openbaar register

De gemeente Amsterdam heeft een register waarin alle geldende (subsidie)regelingen van de gemeente Amsterdam digitaal kunnen worden geraadpleegd.⁶⁹ Bij de voorbereidingen van het organiseren van een stedelijk subsidiebureau is echter gebleken dat het huidige register niet alle regelingen bevatte. Omdat het bijhouden van een digitaal openbaar register wettelijk verplicht is, zal men er alert op moeten zijn dat in de toekomst alle subsidieregelingen (ASA, bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels van het college) in het register worden opgenomen.⁷⁰

Verantwoording subsidies in openbaar register

Naast het register met alle gemeentelijke regelingen komt er op de website Amsterdam.nl/subsidies een openbaar subsidieregister, waarbij alle verleende subsidies worden weergegeven, zowel voor de centrale stad als de stadsdelen.⁷¹ In dit openbare register zullen de schriftelijke verantwoordingen over de besteding van verleende subsidies worden opgenomen. Voor grote en middelgrote subsidies zal zowel het activiteitenverslag als het financieel verslag worden opgenomen. Bij kleine subsidies is dat alleen het geval wanneer de verplichting tot het maken van een verslag in de subsidiebeschikking is opgenomen.⁷² Bij het afsluiten van ons onderzoek was het betreffende openbaar register nog niet aanwezig. Het subsidieregister zal vanaf medio 2014 worden opgebouwd door het subsidiebureau.⁷³

⁶⁹ In dit register zijn alle regelingen (o.a. verordeningen en nadere regels) van de gemeente opgenomen, waaronder dus ook de regelingen die te maken hebben met subsidies.

⁷⁰ De gemeentewet (artikel 140) en het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden (artikel 6) verplichten het gemeentebestuur om teksten van besluiten die algemene voorschriften inhouden in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar te stellen door plaatsing op internet. Dit is per 1 januari 2011 in werking getreden.

⁷¹ <http://intranet.amsterdam.nl/beleid/subsidiebureau-0/informatie/dienstverlening/>.

⁷² Gemeente Amsterdam, *Beantwoording vragen rekenkamer naar aanleiding van ASA e.d.*, 8 mei 2014.

⁷³ Ambtelijke reactie d.d. 26 mei 2014.

4 Verantwoordelijkheden en taken

De oprichting van het stedelijk subsidiebureau per 1 juli 2014 betekent een verandering in de verdeling van verantwoordelijkheden en taken in het subsidieproces. Duidelijkheid over deze ambtelijke verantwoordelijkheden en taken is een belangrijke randvoorwaarde voor een goedlopend subsidieproces. Hieronder geven we dan ook antwoord op de vraag 1c:

In hoeverre zijn de verantwoordelijkheden en taken binnen de ambtelijke organisatie duidelijk ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van verstrekte subsidies?

In de eerste paragraaf gaan we na in hoeverre de verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid duidelijk zijn binnen de ambtelijke organisatie. In de tweede paragraaf bespreken we enkele algemene bevindingen, waarbij we ingaan op overige aandachtspunten en onduidelijkheden ten aanzien van verantwoordelijkheden.

4.1 Beoordeling verantwoordelijkheden en taken

De verantwoordelijkheden van het subsidiebureau en de beleidsafdelingen van de diensten en stadsdelen zijn in diverse stukken beschreven.⁷⁴ Het subsidiebureau is verantwoordelijk voor het (administratieve) subsidieproces van aanvraag tot afhandeling. De beleidsafdelingen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van subsidies. Daarmee zijn de beleidsafdelingen dus ook verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekking. Wel zal het subsidiebureau hierin een ondersteunende en adviserende rol hebben (zie ook paragraaf 2.2). De taken die het subsidiebureau heeft of kan hebben op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid moeten nog nader worden vormgegeven. In deze paragraaf gaan we in op deze taken.

Doeltreffendheid

De kwaliteitsmedewerkers van het subsidiebureau kunnen de beleidsafdelingen ondersteunen en adviseren over bijvoorbeeld het SMART formuleren van beschikkingen en prestatie-indicatoren. Aan de 'voorkant' van de subsidieverstrekking (de aanvraag) moet worden nagegaan hoe de activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen en welke afspraken hierover met de subsidieontvangers moeten worden gemaakt. Als de prestatie-indicatoren op het niveau van activiteiten worden geformuleerd zeggen deze echter nog niets over de mate van doeltreffendheid.⁷⁵ Alleen prestatie-indicatoren op het niveau van maatschappelijke effecten geven

⁷⁴ Gemeente Amsterdam, *Rollen en taken stedelijke subsidiebureau (i.o.)* en gemeente Amsterdam, *Organisatieplan Stedelijk subsidiebureau Amsterdam*, 11 februari 2014, p.13

⁷⁵ Wel zijn deze prestatie-indicatoren bruikbaar bij de afrekening van een subsidie.

inzicht in de doeltreffendheid van een subsidie.⁷⁶ Daarnaast kan het subsidiebureau een ondersteunende en adviserende rol vervullen bij de effectmeting van subsidies.⁷⁷ Hierbij gaat het om de ‘achterkant’ van de subsidieverstrekking: beoordeling of de activiteiten zoals afgesproken zijn uitgevoerd. In beide gevallen – aanvraag en vaststelling – blijven de beleidsafdelingen verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling.⁷⁸

Doelmatigheid

Ook wat betreft de beoordeling van de doelmatigheid ligt de eindverantwoordelijkheid bij de beleidsafdelingen van de diensten en stadsdelen. Wel zien we dat de financieel adviseurs van het subsidiebureau een belangrijke signalerende functie hebben wat betreft doelmatigheid. Na oprichting van het subsidiebureau werken er financieel adviseurs bij zowel het subsidiebureau als bij de beleidsafdelingen. De financieel adviseur bij de beleidsafdeling houdt zich vooral bezig met de begroting van de gemeente. De financieel adviseur bij het subsidiebureau beoordeelt de financiële informatie over subsidieontvangers met betrekking tot de liquiditeit, solvabiliteit en transparantie van de kostentoerekening. Dat voorkomt dat elk organisatieonderdeel dat subsidie verstrekt aan dezelfde subsidieontvanger dezelfde cijfers laat beoordelen. Het subsidiebureau kan op basis van de financiële informatie over subsidieontvangers vroegtijdig risico’s signaleren. Denk hierbij aan liquiditeitsproblemen die uiteindelijk zelfs kunnen leiden tot een faillissement, waardoor activiteiten helemaal niet meer zullen worden uitgevoerd. Het subsidiebureau moet dit soort financiële problemen signaleren en melden bij de beleidsafdelingen. De beleidsafdelingen moeten die informatie wegeven en beoordelen of het gevolgen heeft voor de subsidieverstrekking.

De financieel adviseur van het subsidiebureau kan daarnaast ook de doelmatigheid van instellingen onderling vergelijken op basis van bepaalde kostenposten – denk aan overhead. Als bijvoorbeeld de ene welzijnsinstelling in een duurder pand zit dan een andere welzijnsinstelling zullen de totale kosten bij eenzelfde takenpakket bij de ene welzijnsinstelling al snel hoger zijn dan bij de andere en de doelmatigheid dus lager. Door dit soort zaken te signaleren kan het subsidiebureau een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van de doelmatigheid van verstrekte subsidies.⁷⁹

Contacten met subsidieontvangers

In de nieuwe situatie met het subsidiebureau zal sprake zijn van gezamenlijk accounthouderschap voor grote subsidieontvangers met meervoudige subsidierelaties (hoger dan € 1 miljoen). Bij de beleidsafdelingen zijn er accounthouders die verantwoordelijk zijn voor de beleidsmatige afstemming met de subsidieontvanger.

⁷⁶ Hierbij moet dan wel worden nagegaan in hoeverre de subsidie – en dus niet andere factoren – hebben bijgedragen aan het bereiken van het gewenste effect.

⁷⁷ Notitie rollen en taken stedelijke subsidiebureau (i.o.)

⁷⁸ Beleidsafdelingen maken hierbij gebruik van de ‘Checklist inhoudelijke beoordeling subsidieaanvraag’ en ‘Checklist inhoudelijke beoordeling aanvraag tot vaststelling (verantwoording)’.

⁷⁹ Animatiefilm subsidiebureau en interview 8 april 2014.

Bij het subsidiebureau komen procescoördinatoren die verantwoordelijk zijn voor afstemming met subsidieontvangers over het proces. Deze procescoördinatoren bekijken de financiële situatie van de subsidieontvangers en proberen zo de financiële risico's voor de gemeente te verkleinen. Ook hebben zij overzicht over de activiteiten van subsidieontvangers. Indien er sprake is van 'shoppen' onder subsidieontvangers kan dit worden tegengegaan.⁸⁰ Beide activiteiten van de procescoördinatoren – risico's verkleinen en tegengaan van 'shoppen' – dragen bij aan de doelmatigheid van de verstrekte subsidies. Dus hoewel de eindverantwoordelijkheid bij de beleidsafdelingen ligt, draag het subsidiebureau op deze manier wel bij aan de doelmatigheid van verstrekte subsidies. Nog niet duidelijk is hoe het inhoudelijke accounthouderschap wordt ingevuld als een instelling vanuit meerdere gemeentelijke organisatieonderdelen subsidie ontvangt. Indien een instelling bijvoorbeeld subsidie ontvangt van alle zeven stadsdelen, betekent dat deze instelling in de praktijk met acht subsidiemedewerkers (procescoördinator en zeven inhoudelijke medewerkers) te maken zou kunnen hebben. Hiervoor moet nog een oplossing worden gevonden.⁸¹

Subsidiebeheersysteem als randvoorwaarde

Het subsidiebeheersysteem is een workflowmanagementsysteem. Hiermee kan worden geborgd dat de verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van de controle op doeltreffendheid en doelmatigheid door de juiste personen worden uitgevoerd en kunnen worden bewaakt. Daarnaast is het systeem een middel om systematisch relevante informatie over subsidies vast te leggen. In het subsidiebeheersysteem zal alle beschikbare informatie over een subsidie – zoals subsidiebeschikkingen, interne notities, correspondentie en financiële analyses – op een centraal punt worden opgeslagen. Deze informatie is een belangrijk startpunt voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van verstrekte subsidies.

4.2 Overige bevindingen ten aanzien van verantwoordelijkheden en taken

Naast onze bevindingen over de ambtelijke verantwoordelijkheden en taken bij het proces van subsidieverstrekking zijn ook nog andere relevante zaken te benoemen. We zien namelijk dat ook op andere gebieden onduidelijkheden zijn over verantwoordelijkheden en er nog een aantal zaken zijn die aandacht verdienen.

Verantwoordelijkheden bestuurscommissies

Hiervoor zijn de ambtelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid besproken. Ook op het bestuurlijk niveau is het belangrijk om aandacht te besteden aan verantwoordelijkheden. In het *Bevoegdhedenregister bestuurscommissies* zijn de mandaten en delegaties van het college en/of de raad aan de bestuurscommissies vastgelegd.⁸² Voor de door de stadsdelen vastgestelde bijzondere

⁸⁰ Animatiefilm subsidiebureau. 'Shoppen' is als subsidieontvangers bij verschillende organisatieonderdelen vergelijkbare subsidies aanvragen.

⁸¹ Interview 8 april 2014.

⁸² Gemeente Amsterdam, *Bijlage 3: Bevoegdhedenregister bestuurscommissies*, versie 18 maart 2014.

subsidieverordeningen, nadere regels en beleidsregels geldt een overgangstermijn van twee jaar – zoals bedoeld in de Verordening op de bestuurscommissies – of het moment waarop de stadsdeelregeling door een stedelijk kader wordt vervangen. Zolang de bijzondere subsidieverordeningen, nadere regels en beleidsregels van de stadsdelen nog gelden, vindt uitvoering plaats op basis van deze regelingen. Dit geldt ook voor de ASA's van de stadsdelen.⁸³ Bestuurscommissies mogen zelf geen verordeningen meer opstellen.⁸⁴

In het bevoegdheidsregister van 18 maart 2014 is geregeld dat het college op basis van de ASA het vaststellen van nadere regels en beleidsregels aan het algemeen bestuur van bestuurscommissies delegeert, mits de stedelijke kaders op een bepaald beleidsterrein daartoe de ruimte bieden. Deze ruimte wordt geboden bij bijvoorbeeld de Bijzondere subsidieverordening economische activiteiten Amsterdam 2009.⁸⁵ Daarnaast mandateert of delegeert het college taken aan het algemeen bestuur van de bestuurscommissies bij milieu en klimaatgerelateerde subsidies, opdrachtverlening en bekostiging (met name via subsidies) van taken rond maatschappelijke dienstverlening, subsidies op het gebied van kunst en cultuur en subsidieaanvragen voor sportactiviteiten die deel gaan uitmaken van stedelijke subsidieprogramma's.

Bij deze subsidies zien we dat het college vooral mandaten verstrekt aan het algemeen bestuur van de bestuurscommissies. Hierbij gaat het dan om tijdelijke mandaten. Zo is het algemeen bestuur van de bestuurscommissie door het college gemandateerd tot het besluiten over milieu- en klimaatgerelateerde subsidies (energiemaatregelen), maar dit mandaat geldt tot 1 januari 2015 en de periode die hierna nodig is voor de afhandeling van de subsidiebeschikkingen. Bij het beslissen op subsidieaanvragen voor sportactiviteiten geldt het mandaat ook tot 1 januari 2015.⁸⁶ Onduidelijk is in hoeverre deze subsidies ook na afloop van deze mandaten door de bestuurscommissies zullen worden uitgevoerd.

Verantwoordelijkheden gemeente versus subsidieontvangers

Bij de aanvraag voor vaststelling van de subsidie moet een subsidieontvanger aantonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn uitgevoerd. Tevens moet daarbij worden ingegaan op de mate waarin de doelstellingen en resultaten zijn gerealiseerd.⁸⁷ Het is belangrijk om voor iedere subsidie vooraf helderheid te hebben over de wijze waarop de subsidie moet worden afgerekend. Hierbij merken we op dat de uitgevoerde activiteiten primair de basis zijn om de subsidie af te rekenen. De gemeente heeft namelijk bij de subsidieverlening aangegeven welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen. Daarbij maakt zij de afweging of de activiteiten naar

⁸³ De ASA's 2012 van de stadsdelen zullen op termijn worden ingetrokken (zie paragraaf 2.3).

⁸⁴ Interview 21 januari en interview 8 april 2014.

⁸⁵ Het college delegeert het vaststellen van nadere regels wat betreft subsidies aan winkeliersverenigingen en bedrijvengroepen voor gezamenlijke activiteiten aan het algemeen bestuur van de bestuurscommissies. En dat geldt ook voor het vaststellen van het subsidieplafond, de wijze waarop de subsidieaanvragen worden beoordeeld en het beslissen op subsidieaanvragen voor deze subsidies.

⁸⁶ Het mandaat geldt tot 1 januari 2015 én de tijd die nodig is voor de afhandeling van de subsidiebeschikkingen.

⁸⁷ Toelichting op artikel 14 lid 2 ASA.

verwachting voldoende bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen. De verantwoordingsplicht van de subsidieontvanger met betrekking tot de realisatie van de doelstellingen, heeft daarom meer het karakter van een signaleringsplicht. De basis voor de subsidieafrekening zijn de geleverde activiteiten en het voldoen aan eventuele overige subsidievoorwaarden. De gemeente dient zich bij de subsidievaststelling wel af te vragen of de activiteiten voldoende hebben bijgedragen aan haar beleidsdoelstellingen. Indien de bijdrage onvoldoende wordt geacht, maar de activiteiten zijn wel uitgevoerd, dan heeft dat geen nadelige consequenties voor de subsidievaststelling. Wel ligt het voor de hand dat de gemeente dan haar eigen beleid heroverweegt. Dat kan effect hebben op toekomstige afspraken met subsidieontvangers.

Verschillende mandateringsregelingen

Volgens de ASA is het college verantwoordelijk voor het afgeven van de subsidiebeschikkingen. In de praktijk wordt deze bevoegdheid gemandateerd aan de dienst-directeur die deze bevoegdheid weer kan ondermandateren. Tot op heden bestond een vergelijkbare situatie bij de stadsdelen, waarbij de dagelijkse besturen tekeningbevoegdheden met betrekking tot subsidies aan personen binnen de stadsdelen hadden gemandateerd. Bij de voorbereiding voor het stedelijk subsidiebureau is gebleken dat binnen de stad er verschillende manieren en op verschillende niveaus (onder-)mandaten zijn afgegeven.⁸⁸ Een volledig overzicht van de ambtelijke mandaatregelingen is niet aanwezig. Zowel vanuit controle- als vanuit beheersmatig oogpunt ligt het in de rede om bij het oprichten van het subsidiebureau de mandateringen te uniformeren, deze opnieuw vast te stellen en in een (elektronisch) register vast te leggen. Er zal een goede procedure moeten worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat het register steeds de actuele situatie weergeeft. Om een efficiënte bedrijfsvoering mogelijk te maken zullen daarbij ook de vervangingsregelingen moeten worden vastgelegd. De gemeente geeft aan dat met ingang van de komst van de nieuwe organisatie van het concern wordt gewerkt aan een goed (digitaal) mandaatregister. De interne (onder)mandaatbesluiten moeten ook deel uitmaken van dit register.⁸⁹

Verantwoordelijkheden betalingen en AFS

De beleidsafdelingen van de diensten en stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de feitelijke bedragen die aan subsidieaanvragers worden uitbetaald. Op dit moment zijn binnen de gemeente nog meerdere financiële systemen in gebruik waarmee betalingen kunnen worden verricht. In de toekomst moeten alle betalingen worden uitgevoerd via het Amsterdams Financieel Systeem (AFS). Echter, op dit moment is er nog geen automatische koppeling tussen het subsidiebeheersysteem en het AFS.⁹⁰ Een en ander betekent dat betaalgegevens tussen de verschillende systemen nog handmatig moeten worden uitgewisseld. Dit is vanuit controleoogpunt risicovol.

⁸⁸ Interview 21 januari en interview 8 april 2014.

⁸⁹ Ambtelijke reactie d.d. 26 mei 2014.

⁹⁰ Gemeente Amsterdam, *Doelarchitectuur Uniformering en Vereenvoudiging subsidies*. De gemeente geeft aan dat de ontwikkeling van deze koppeling onderdeel is van de systeemontwikkeling (bron: ambtelijke reactie d.d. 26 mei 2014).

Het is belangrijk om per systeem vast te leggen wie verantwoordelijk is voor het borgen dat de financiële gegevens binnen de verschillende systemen juist en volledig zijn opgenomen en op elkaar aansluiten. De gemeente heeft voor het doen van betalingen een concept procedure uitgewerkt.⁹¹

Volgens de kwartiermaker zou het logisch zijn als de betalingen in de toekomst door het subsidiebureau worden uitgevoerd. Het gaat hierbij immers om een procesmatige handeling. Gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling blijven de beleidsafdelingen verantwoordelijk voor de bedragen die uitbetaald moeten worden. De administratieve beheersorganisatie moet zodanig worden opgezet dat de betrokken beleidsafdelingen de verantwoordelijkheid voor de betalingen kunnen dragen.

⁹¹ Ambtelijke reactie d.d. 26 mei 2014. Hierbij is tevens gemeld dat voor de ontwerpfase rondom de koppeling en betalen een vijftal procedures wordt beschreven.

5 Gemeentelijke visie op subsidie-instrument

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre de gemeente een visie heeft op de borging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieverstrekking. We geven hierbij antwoord op onderzoeksvraag 1d:

In hoeverre heeft de gemeente een visie op de wijze waarop de doeltreffendheid en doelmatigheid bij het subsidie-instrument moet worden geborgd?

De visie op het subsidie-instrument heeft te maken met het proces en de inhoud. Bij het proces gaat het over zaken zoals het juridische kader en duidelijkheid over verantwoordelijkheden en taken. Deze zaken zijn in de vorige hoofdstukken al aan bod gekomen. In dit hoofdstuk gaat het over de inhoud. De vraag is of de gemeente een visie heeft over wanneer het subsidie-instrument moet worden ingezet (voorkant: verantwoorde keuze over inzet subsidie), in hoeverre de gemeente uitgangspunten heeft geformuleerd voor het controleren en bijsturen van subsidieontvangers (tussentijds: wanneer moeten we ingrijpen?) én welke uitgangspunten de gemeente hanteert bij het evalueren van subsidieregelingen (achterkant: wat hebben we bereikt?).

5.1 Inzet subsidie-instrument

De gemeente heeft in beleidsnota's en in de begroting beleidsdoelstellingen geformuleerd die zij wil realiseren. De vraag is op welke wijze de gemeente deze wil en kan bereiken. Eén van de instrumenten die de gemeente kan inzetten is het subsidie-instrument. Alvorens dit middel in te zetten zal de gemeente moeten nagaan of het subsidie-instrument het meest geëigende instrument is. Andere instrumenten om maatschappelijk probleem op te lossen of een maatschappelijke ambitie te realiseren kunnen doelmatiger of doeltreffender zijn.⁹²

Belangrijk aandachtspunt bij de beleidsvorming is dat er een redenatiecyclus aanwezig is van beoogde (maatschappelijke) effecten naar meetbare resultaten.⁹³ De vraag die moet worden beantwoord is of de beoogde activiteiten in voldoende mate zullen bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelen. Veelal zal een combinatie van verschillende activiteiten, samenwerking met andere organisaties en/of coproductie nodig zijn om de maatschappelijke effecten te bereiken. Het is daarom van belang om inzichtelijk te maken wat de gemeentelijke bijdrage kan zijn, wat andere partijen bijdragen en hoe dit samen tot effect zal leiden. Het gaat er om dat de

⁹² De gemeente heeft diverse instrumenten tot haar beschikking om te sturen. Grofweg zijn deze in te delen in: (1) Regelgeving (zoals vergunningen, verboden, geboden), (2) Financiering (subsiëring of opdrachten / aanbesteding); (3) Netwerken (beïnvloeden, overtuigen, verbinden, coproductie, public private partnerships). Bron: Uitvoeringskader Subsidieverstrekking Gemeente Utrecht. Naast deze 3 hoofdvormen is het ook nog mogelijk dat het ambtelijk apparaat de gewenste activiteiten volledig zal uitvoert.

⁹³ Voor een nadere toelichting zie Uitvoeringskader Subsidieverstrekking Gemeente Utrecht, bijlage 2 Handreiking effectieve subsidieverlening: sturen op maatschappelijke effecten.

keuze voor een interventie goed is onderbouwd: op basis van welke inzichten en analyses (wetenschappelijk onderzoek, beleidsevaluaties) is het aannemelijk of bewijsbaar dat de activiteiten (mede)bijdragen aan het beoogde doel.

Op het moment dat gekozen wordt om het beleid geheel of gedeeltelijk te laten uitvoeren door derden, doet zich de vraag voor of dit via inkoop of aanbesteding zou kunnen of dat gekozen wordt voor subsidiëring. Er zijn belangrijke verschillen tussen subsidiëring (publiekrechtelijk) of inkoop via een overeenkomst (privaatrechtelijk). Het is daarom van belang om als gemeente van tevoren goed na te denken over welk middel het beste kan worden ingezet.

Subsidiëring versus inkoop

Bij de afweging van subsidie of inkoop is onder meer het volgende van belang. Een subsidie wordt verleend om redenen van algemeen belang. De gemeente kan geen subsidie verlenen voor activiteiten die ten goede komen aan de eigen organisatie. Daarnaast is de aard van de relatie bij subsidiëring eenzijdig. De subsidiegever (gemeente) geeft een andere partij budget voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten. De gemeente kan maar één ding doen als de subsidieontvanger deze activiteiten niet uitvoert, namelijk het terugvorderen van de subsidie. De subsidieontvanger kan niet door de gemeente worden verplicht om de activiteiten alsnog uit te voeren. Bij inkoop sluit de gemeente een overeenkomst als een bedrijf of instelling (commerciële) diensten of goederen aan de gemeente levert of op kosten van de gemeente aan derden levert. Bij een overeenkomst zijn beide partijen verplicht om zich aan de afspraken te houden. Als een van de partijen dit niet doet, kan deze voor de burgerlijke rechter worden gedwongen om de prestatie alsnog te leveren. Als de overeenkomst boven een bepaald bedrag uitkomt, is de gemeente verplicht om Europees aan te besteden.⁹⁴ In de praktijk is het echter niet altijd duidelijk welk instrument het beste kan en moet worden ingezet voor het bereiken van gemeentelijke doelstellingen.⁹⁵ Het is daarom van belang dat de gemeente hierin bewuste keuzes maakt.

Gemeente Amsterdam

In de nieuwe gemeentelijke organisatie wordt er een RVE Subsidies en Inkoop Sociaal opgericht. In het *Organisatieplan Stedelijk Subsidiebureau Amsterdam* staat dat door het samengaan van inkoop en subsidies in een RVE het mogelijk is om het primaire proces te faciliteren bij het beantwoorden van de vraag of het instrument inkoop dan wel het instrument subsidies moet worden ingezet om de beleidsdoelen te realiseren. De afweging inkoop of subsidie wordt aan de voorkant van het proces

⁹⁴ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Factsheet subsidie en aanbesteding*.

⁹⁵ In de *Factsheet subsidie en aanbesteding* van het ministerie van VWS worden vier vragen genoemd die kunnen helpen bij de keuze voor subsidie of overeenkomst: (1) Welke partij neemt het initiatief? (bij subsidie neemt degene die de activiteit verricht vaak het initiatief) (2) Wat is het doel van de activiteit? (bij subsidie zijn activiteiten gericht op algemeen belang) (3) Is er sprake van winst? (bij gebruik kostprijzen gaat het meestal om een subsidie, bij marktprijzen om een overeenkomst) (4) Verricht de instelling ook activiteiten voor anderen dan de desbetreffende gemeente? (zo ja, dan is een overeenkomst het meest geëigende instrument).

gemaakt; de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij beleidafdelingen van de toekomstige RVE's en bestuurscommissies. De RVE Subsidies en Inkoop Sociaal heeft hierbij een belangrijke adviserende en ondersteunende rol.⁹⁶ De nieuwe inrichting van de gemeentelijke organisatie moet een bewuste keuze tussen beide instrumenten dus faciliteren.

5.2 Controleren en bijsturen

Door middel van een subsidieverleningsbeschikking brengt de gemeente de subsidieaanvrager op de hoogte van welk subsidiebedrag maximaal beschikbaar wordt gesteld en welke activiteiten daarvoor moeten worden uitgevoerd. Tevens geeft de beschikking duidelijkheid over wanneer en op welke wijze de subsidieontvanger verantwoording moet afleggen.

In de toelichting op de ASA is als uitgangspunt vastgelegd dat voor de subsidieverstreking niet meer gegevens worden uitgevraagd dan nodig is.⁹⁷ Dit heeft zo min mogelijk administratieve lasten als gevolg, zowel voor de subsidieontvanger als de subsidieverstrekker. Een ander belangrijk uitgangspunt is het vertrouwen in een juiste aanvraag en in de oprechte bedoelingen van de subsidieaanvrager. Bij de lagere subsidiecategorieën komt een steekproefsgewijze controle – zo nodig op basis van een risicoanalyse – in plaats van standaardcontrole. In de algemene toelichting van de ASA is verder vermeld dat bij geconstateerd misbruik de Awb voldoende instrumentarium biedt om hier tegen op te treden.

Naast geconstateerd misbruik, kunnen er ook andere redenen zijn om de subsidieverstrekingen bij te sturen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de subsidieontvanger niet of niet voldoende in staat is om de activiteiten te leveren die in de subsidiebeschikking zijn vastgelegd. Ook kan het zijn dat de subsidieontvanger niet tijdig of geen toereikende tussentijdse verantwoording of eindverantwoording toezendt. Daarnaast is het mogelijk dat achteraf blijkt dat een subsidieontvanger onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt bij de subsidieaanvraag. Ook kunnen liquiditeitsproblemen of andere signalen dat de subsidieontvanger zijn bedrijfsvoering niet op orde heeft, aanleiding zijn voor de gemeente om een afweging te maken of al dan niet moet worden ingegrepen. Maar ook gewijzigde inzichten in de kosteneffectiviteit van activiteiten of een verminderd politiek-bestuurlijk draagvlak voor activiteiten, kan voor de gemeente een reden zijn om actie te ondernemen richting de subsidieontvanger.

Instrumenten voor controle en bijsturing

De gemeente heeft verschillende instrumenten om invloed uit te oefenen op de subsidieontvanger. Dit kan variëren van het gezamenlijk denken over een andere aanpak tot het opleggen van een sanctie. Hieronder geven we een – niet gelimiteerde

⁹⁶ Gemeente Amsterdam, *Organisatieplan Stedelijk Subsidiebureau Amsterdam*, 11 februari 2014, p.13 en *Organisatieplan Stedelijk Subsidiebureau Amsterdam*, versie 4 december 2013, p.10.

⁹⁷ ASA 2013, *Algemene toelichting*.

- opsomming van instrumenten die de gemeente tot zijn beschikking heeft om de subsidieverstrekking bij te sturen:

- Het telefonisch of schriftelijk aanmanen (met een uiterste aanleverdatum)
- Een gesprek aangaan (ambtelijk of bestuurlijk), waarvan een verslag moet worden gemaakt
- Verzoeken om een nadere schriftelijke toelichting
- Verzoeken om een tussentijds voortgangsverslag
- Verzoeken om een verbeter- of herziend activiteitenplan
- Aanvullende subsidievoorwaarden opnemen in een toekomstige subsidie-toekenningsbrief c.q. in de toekomst een lagere subsidie verlenen
- Specifieke aandachtspunten meegeven aan de accountant van de subsidie-instelling voor de controle (dit loopt formeel via het bestuur van de instelling)
- Een schriftelijke waarschuwing
- Subsidiebevoorschotting stopzetten totdat aan een gevraagd verzoek is voldaan
- Subsidie lager vaststellen of intrekken
- Subsidie terugvorderen (al dan niet verhoogd met wettelijke rente)
- Aanvullend subsidie verlenen danwel verstrekken van een lening of garantie om financiële problemen op te lossen.
- Onderzoek (laten) uitvoeren
- Toezichthouder aanstellen
- Aangifte doen bij het openbaar ministerie

Voor wat betreft het (laten) uitvoeren van een onderzoek merken we op dat in de ASA niet de verplichting is opgenomen dat subsidieontvangers hieraan hun medewerking moeten verlenen. Het uitvoeren van een onderzoek door of namens het college naar de juiste besteding van de subsidiegelden kan dus slechts plaatsvinden op basis van vrijwilligheid.⁹⁸

Niet alleen de subsidiegever, maar ook de subsidieontvanger heeft mogelijkheden om de subsidieverstrekking en subsidievaststelling te beïnvloeden. Zo kan de subsidieontvanger bijvoorbeeld naar aanleiding van het lager vaststellen van een subsidie een bezwaarprocedure starten. Een subsidieontvanger zal echter – vanwege zijn afhankelijke positie ten opzichte van de subsidiegever – niet snel geneigd zijn om dergelijke zaken op de spits te drijven. Om een rechtvaardige subsidieverstrekking te borgen kan worden gedacht aan een laagdrempelige procedure, waarbij in eerste aanleg de subsidieontvanger op informele wijze bezwaar kan maken, bijvoorbeeld via een mediator. Ook vanuit doelmatigheidsoverwegingen is het voor de gemeente wenselijk dat formele bezwaarprocedures zoveel mogelijk worden voorkomen.

⁹⁸ De gemeente geeft aan dat een bepaling over het verlenen van medewerking aan onderzoek ook een subsidiebeschikking zou kunnen worden opgenomen. Desgewenst kan een bepaling voor het verlenen van medewerking aan onderzoek worden opgenomen in de ASA (bron: ambtelijke reactie d.d. 26 mei 2014).

Visie op inzet instrumenten controle en bijsturing

Naast het beschikken over inzicht in de instrumenten voor (bij)sturing is het verder van belang om als gemeente een visie te hebben op wanneer de beschikbare instrumenten moeten worden inzet en wie daarvoor het initiatief moet nemen. Een gemeente wil niet altijd meteen de zwaarste mogelijkheden – zoals terugvordering of stopzetting van subsidie – gebruiken. Om die reden zou een afwegingskader voor interventies kunnen worden ontwikkeld waarbij wordt aangegeven welk instrument in welke situatie moet worden ingezet en welke procedure moet worden gevolgd bij gebrek aan voldoende medewerking of het niet nakomen van afspraken door de subsidieontvanger.

De gemeente heeft in verschillende documenten de procedurele en inhoudelijke uitgangspunten voor de subsidieverstrekking vastgelegd. Deze zijn de basis om de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid goed uit te kunnen voeren. Een integraal visiedocument met uitgangspunten over hoe te handelen als de subsidieontvanger zijn afspraken niet nakomt of niet kan nakomen, is er nog niet.⁹⁹ In een dergelijk document dient duidelijk te worden welke uitgangspunten voor de subsidiecontrole van toepassing zijn en hoe wordt omgegaan met gesignaleerde tekortkomingen op het gebied van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekingen. Daar waar mogelijk zal op basis van kwantitatieve criteria gecontroleerd moeten worden. Bij sommige subsidies spelen naast kwantitatieve ook kwalitatieve aspecten een rol. Belangrijk is om alert te zijn op mogelijke perverse effecten die kunnen ontstaan als er in de afrekening te sterk gestuurd wordt op kwantitatieve resultaten zonder deze te relateren aan het gewenste maatschappelijk effect.

Door middel van uitvoeringsinstructies moet voor de medewerkers op regeling-niveau duidelijk zijn hoe deze gecontroleerd en afgerekend moeten worden en welke vervolgacties ondernomen kunnen worden als bijsturing gewenst lijkt.¹⁰⁰

Indien het subsidiebureau of de beleidsambtenaar een reden ziet om bij te sturen zal de verantwoordelijke ambtenaar – als er geen uitvoeringsinstructies van toepassing zijn - via de hiërarchische lijn moeten opschalen. Soms is er aanleiding om direct de voor het beleidsterrein verantwoordelijke bestuurder op de hoogte te brengen en/of bestuurlijke instemming te verkrijgen voor de vervolgacties.

⁹⁹ In zowel ASA (algemene toelichting en toelichting artikel 10), 'Leeswijzer checklist financieel advies, 'Checklist inhoudelijke beoordeling aanvraag tot vaststelling (verantwoording)' als in toelichting op het controleprotocol zijn hier en daar aanwijzingen opgenomen over hoe te handelen bij het niet nakomen van de afspraken.

¹⁰⁰ We zien dat het college interne richtlijnen voor subsidieverstrekking heeft vastgesteld. Deze richtlijnen gaan onder andere in op de gehanteerde termijn bij het inleveren van aanvullende gegevens bij een subsidieaanvraag, de handswijze bij het uitbetalen van voorschotten en hoe met voordelige exploitaties moet worden omgegaan (College van B&W, *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies*, 5 november 2013).

De gemeente geeft aan dat het hierboven genoemde afwegingskader voor interventies en instructies wordt uitgewerkt in de procedures, aanpak monitoring en de financiële toets.¹⁰¹ De rekenkamer merkt echter op dat één integraal visiedocument dan nog steeds ontbreekt. Een dergelijk integraal document is van belang voor een consistente en transparante aanpak bij subsidieverstrekingen én is de basis voor uitvoeringsregels. Daarnaast biedt een integraal visiedocument voor de raad de mogelijkheid om kaders te stellen.

5.3 Evalueren van subsidies

In de Awb is de verplichting opgenomen om tenminste eens in de vijf jaar een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en effecten van de subsidie in de praktijk.¹⁰²

Het is niet altijd eenvoudig om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een subsidie te onderzoeken. Dat geldt zeker voor beleidsterreinen die moeilijk zijn te kwantificeren, zoals subsidiëring van welzijnsinstellingen.¹⁰³ Bij onderzoek naar doeltreffendheid ben je op zoek naar een causaal verband tussen de verstrekte subsidie en het beoogde doel. Maar kun je achterhalen in hoeverre de verstrekte subsidie heeft bijgedragen aan het beoogde doel? Of waren er (aanvullend) andere factoren die ervoor hebben gezorgd dat het beoogde doel al dan niet is bereikt?

In de *Handreiking effectevaluaties van subsidies. Randvoorwaarden, uitvoering en benutting* van oktober 2011 beschrijft de Algemene Rekenkamer dat bij een evaluatieonderzoek naar *doeltreffendheid* van subsidies je het liefst de effecten wilt aantonen via een (quasi) experimentele opzet. Daarbij maak je een vergelijking tussen een groep subsidieontvangers en een groep die geen (of minder) subsidie ontving. Het is echter veelal niet mogelijk om op deze wijze een causaal verband aan te tonen. Een mogelijk meer praktische benadering is om in evaluatieonderzoek na te gaan in hoeverre aannemelijk is dat een subsidie doeltreffend is.¹⁰⁴ Dat kan bijvoorbeeld aan de hand van een casestudy, bevragen van subsidieontvangers over de noodzaak van de subsidie of het onderbouwen van het verband tussen een subsidie en effect met bewijs uit diverse bronnen (plausibiliteitsredenering). Daarnaast kan voor de doeltreffendheid én doelmatigheid van subsidieverstreking worden gereflecteerd op hoeveel en waaraan je als gemeente subsidiegelden wilt besteden. Enkele vragen die je bij een verstrekte subsidie zou kunnen stellen zijn: Wat zou de instelling zonder subsidie kunnen doen? En in hoeverre verschilt dit van wat de instelling met subsidie zou kunnen doen? En vinden we dit wenselijk dan wel toereikend?

¹⁰¹ Ambtelijke reactie d.d. 26 mei 2014.

¹⁰² Artikel 4:24 Awb: "Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald." Een verordening is een voorbeeld van een wettelijk voorschrift.

¹⁰³ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Welzijn per contract?*, december 2010 en Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *aansturing welzijnsinstellingen*, juni 2012. Zie paragraaf 6.4.2 voor een meer uitgebreide toelichting.

¹⁰⁴ Randstedelijke Rekenkamer, *Gevalstudie doeltreffendheid subsidie Luchtkwaliteit Provincie Noord-Holland*, oktober 2012 en Algemene Rekenkamer, *Handreiking effectevaluaties van subsidies. Randvoorwaarden, uitvoering en benutting*, oktober 2011.

De rekenkamer Nijmegen heeft in kaart gebracht wat de resultaten zijn van onderzoek door andere rekenkamers naar de effectiviteit van subsidies.¹⁰⁵ Uit dit meta-onderzoek blijkt dat subsidies nauwelijks worden geëvalueerd. En als er wel een evaluatie is uitgevoerd, laat de kwaliteit ervan te wensen over. Dit betekent dat besluiten over voortzetting of stopzetting van een subsidie worden genomen zonder dat bekend is of deze wel effectief is.

De kwartiermaker van het programma Uniformering en vereenvoudiging subsidies zou graag zien dat alle subsidies in de begroting worden opgenomen, waarbij duidelijk is welke subsidies worden gebruikt om welke doelen te realiseren. Daarbij kunnen ook KPI's (kritieke prestatie indicatoren) worden opgenomen. Ook kan per regeling of verordening het subsidieplafond worden weergegeven. Hierdoor wordt subsidiëring transparant weergegeven in de P&C cyclus.¹⁰⁶ De KPI's kunnen – net als de verantwoordingsinformatie van de instellingen – enig inzicht geven in de aannemelijkheid of subsidies doeltreffendheid en doelmatig zijn besteed.¹⁰⁷ Een praktisch probleem is dat de verantwoordingsinformatie over de gerealiseerde KPI's veelal pas beschikbaar komen, nadat de jaarrekening van de gemeente is opgesteld. Bij evaluatieonderzoek naar doelmatigheid kan verder worden gedacht aan het vergelijken van subsidieontvangers op basis van kengetallen ten aanzien van kosten per activiteit, waarbij eventueel ook organisaties van buiten Amsterdam kunnen worden betrokken.

Om doelmatig periodiek evaluatieonderzoek te kunnen uitvoeren is het van belang om vooraf goed na te denken over wat en hoe je gaat evalueren. Al bij de subsidieverlening moet worden nagegaan welke gegevens nodig zijn om later te kunnen evalueren. Zo wordt voorkomen dat je bij de evaluatie niet beschikt over de gewenste informatie. Sommige gegevens zijn immers achteraf niet te achterhalen. Daarnaast kan het ook schelen in de kosten van een evaluatie; er hoeft minder inspanning te worden geleverd om de gewenste informatie boven tafel te krijgen. Wel is het mogelijk dat sommige gegevens apart moeten worden verzameld en daardoor dus ook geld kosten. In die gevallen zal de gemeente, in overleg met de subsidieontvangers, afspraken moeten maken over welke gegevens moeten worden verzameld en wie de eventuele extra kosten draagt.

Belangrijke randvoorwaarden bij evaluatieonderzoeken zijn de kwaliteit van de informatie om causale verbanden te leggen en de deskundigheid en onafhankelijkheid van de onderzoekers. Het bestuur moet op basis van evaluatieonderzoeken zich een oordeel kunnen vormen over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestede subsidiegelden. Of de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid

¹⁰⁵ Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, *Onderzoek ontsloten: effectiviteit subsidies*, 3 mei 2013.

¹⁰⁶ Interview 8 april 2013.

¹⁰⁷ Zoals ook al eerder in dit onderzoeksrapport genoemd zeggen KPI's op het niveau van activiteiten weinig over de doeltreffendheid van een subsidie. Alleen wanneer een KPI op het niveau van een maatschappelijk effect is beschreven, kan een oordeel worden gegeven over de mate van doeltreffendheid.

voldoende is, is een politiek oordeel. Op basis van een evaluatie kan de gemeenteraad besluiten het beleid en/of het subsidiebudget aan te passen.

Een periodieke evaluatie van de subsidiemiddelen, mede in relatie tot de andere eventuele inzetten beleidsmiddelen, acht de rekenkamer belangrijk om de beschikbare belastingmiddelen zo effectief mogelijk in te zetten. De gemeente Amsterdam heeft nog niet geborgd dat systematisch, tenminste eens in de vijf jaar, de verschillende subsidieregelingen op een goede wijze worden geëvalueerd. Zo heeft de gemeente in de ASA voor subsidieontvangers geen verplichting opgenomen om mee te werken aan door of namens het college ingesteld onderzoek. Bij het opnemen van een dergelijke bepaling in de ASA bestaat de mogelijkheid om ook expliciet vast te leggen dat de rekenkamer onderzoek kan doen. Momenteel heeft de rekenkamer op basis van de gemeentewet de bevoegdheid om bij instellingen die voor 50% of meer financieel afhankelijk zijn van de gemeente een onderzoek in te stellen.¹⁰⁸ De gemeente kan bij verordening de bevoegdheid van de rekenkamer uitbreiden.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Artikel 184 van de gemeentewet.

¹⁰⁹ De minister vond het indertijd niet nodig om de bevoegdheid te verruimen omdat de gemeente dat zelf kan doen. Ruimere bevoegdheden zijn met andere woorden niet in strijd met de wet.

DEEL II

6 Selectiecriteria subsidie voor nader onderzoek

In dit hoofdstuk gaat het over het tweede deel van de verkenning: criteria op basis waarvan subsidies kunnen worden geselecteerd voor het vervolgonderzoek. In de eerste paragraaf geven we een korte opsomming van mogelijke selectiecriteria. In de daarop volgende paragrafen lichten we deze selectiecriteria nader toe.

6.1 Selectiecriteria subsidie

Bij de selectie van een specifieke subsidie voor nader onderzoek willen we ons baseren op meerdere relevante criteria. De criteria zijn achtereenvolgens:

- spreiding subsidies op basis van cijfermatige criteria;
- subsidies waarvoor geen recente beleidsevaluaties zijn uitgevoerd;¹¹⁰
- literatuuronderzoek naar bij welke subsidies de meeste risico's voor doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid spelen.

Daarnaast hebben we ter voorbereiding van het Onderzoeksprogramma 2014 met raadsleden gesproken over mogelijke onderzoeksonderwerpen. In deze gesprekken is ook gevraagd naar subsidies die mogelijk interessant zijn voor nader onderzoek.¹¹¹ Dit worden verder niet in dit hoofdstuk besproken, maar zullen we wel meenemen in onze afwegingen voor de selectie van een subsidie voor nader onderzoek.

6.2 Subsidies in cijfers

De mate waarin een bepaalde subsidie aantrekkelijk is voor nader onderzoek kan mede afhangen van de omvang van het te besteden subsidiebedrag. Daarbij kan aanvullend onderscheid worden gemaakt tussen eenmalige en periodieke subsidies. Verder is het wenselijk dat de rekenkamer in de loop der tijd bij verschillende organisatieonderdelen en op verschillende beleidsterreinen onderzoek doet. In de volgende subparagrafen geven we een cijfermatig inzicht in deze aspecten.

6.2.1 Spreiding subsidieclassen en subsidiebeschikkingen

Tabel 6.1 geeft inzicht in de spreiding van het totale subsidiebedrag over zes subsidieclassen en het aantal subsidieverleningen dat daarbij hoort. De cijfers hebben betrekking op 2011. In de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2013 wordt onderscheid gemaakt tussen kleine subsidies (< € 5.000), middelgrote subsidies (€ 5.000 – € 50.000) en grote subsidies (> € 50.000).

¹¹⁰ We gaan in dit hoofdstuk niet afzonderlijk in op dit selectie criterium. Als we mogelijke subsidies voor nader onderzoek hebben geselecteerd moeten we nagaan of er geen recente beleidsevaluatie is uitgevoerd.

¹¹¹ Deze subsidies zijn genoemd: subsidies voor citymarketing en acquisitie, huurdersondersteuning, plusvoorzieningen en werkscholen en subsidies pedagogische medewerk(st)ers vroeg- en voorschoolse educatie. Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Onderzoeksprogramma 2014 Centrale stad*.

Tabel 6.1 – Subsidies naar omvang: subsidieclassen en subsidieverleningen¹¹²

	Aantal		Bedrag	
< € 5.000	1.727	41%	€ 3.588.301,71	1%
€ 5.000 - € 25.000	1.045	25%	€ 12.721.493,12	3%
€ 25.000 - € 50.000	473	11%	€ 16.780.018,68	3%
€ 50.000 - € 125.000	448	10%	€ 35.657.256,36	7%
€ 125.000 – € 1.000.000	469	11%	€ 151.094.784,79	31%
> € 1.000.0000	94	2%	€ 270.026.356,32	55%
Totaal	4.256	100%	€ 489.868.210,98	100%

Het grootste deel van het subsidiebedrag wordt besteed aan subsidies in de twee hoogste subsidieclassen (31% en 55%). Als je uitgaat van de definitie van grote subsidie volgens de Algemene Subsidieverordening Amsterdam (subsidies groter dan € 50.000) dan gaat het zelfs in totaal om 93% van het totale budget. Tegelijkertijd betreft dit slechts 23% van het aantal subsidies. De meeste subsidiebeschikkingen zitten bij de twee laagste subsidieclassen, namelijk 41% en 25%.

De hiervoor gepresenteerde tabel bevat alle subsidies van de gemeente op totaal-niveau. In bijlage 6 hebben we tabel 6.1 ook uitgesplitst naar diensten en stadsdelen. Bij vergelijking valt op dat diensten verhoudingsgewijs minder kleine subsidies verstrekken en relatief meer subsidies in de hogere subsidieclassen verstrekken dan stadsdelen.

6.2.2 Spreiding eenmalige en periodieke subsidies

In tabel 6.2 wordt de spreiding tussen eenmalige en periodieke subsidies voor het aantal beschikkingen en het totale subsidiebudget weergegeven. Deze cijfers hebben betrekking op 2011.

Tabel 6.2 – Eenmalige en periodieke subsidies¹¹³

	Aantal		Bedrag	
Eenmalige subsidies	2.771	65,1%	€ 129.438.893,36	26,4%
Periodieke subsidies	1.334	31,3%	€ 356.213.214,06	72,7%
Onbekend	151	3,5%	€ 4.216.103,56	0,9%
Totaal	4.256	100%	€ 489.868.210,98	100%

Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de subsidieverleningen betrekking heeft op eenmalige subsidies (65,1%). Het totale subsidiebedrag voor deze eenmalige

¹¹² Bron: Gemeente Amsterdam, *Businesscase Uniformering en Vereenvoudiging subsidies*, augustus 2012, p54.

¹¹³ Bron: Gemeente Amsterdam, *Businesscase Uniformering en Vereenvoudiging subsidies*, augustus 2012, p54. Bij stadsdelen was in 142 gevallen onbekend of het ging om een eenmalige danwel periodieke subsidie, bij diensten waren dit er 9.

subsidies is echter slechts 26,4%. Het merendeel van het subsidiebedrag wordt dus besteed aan structurele subsidies (72,7%).

Tabel 6.2 bevat alle subsidies van de gemeente op totaalniveau. In bijlage 6 hebben we de tabel uitgesplitst voor diensten en stadsdelen. Diensten verstrekken relatief wat meer eenmalige subsidies dan stadsdelen, maar de subsidiebedragen die worden besteed aan respectievelijk eenmalige en periodieke subsidies zijn procentueel vergelijkbaar voor diensten en stadsdelen.

6.2.3 Spreiding subsidies naar diensten en stadsdelen

Tabel 6.3 geeft inzicht in het aantal subsidieverleningen en bijbehorend subsidiebedrag per stadsdeel en dienst. De cijfers hebben betrekking op 2011.

Tabel 6.3 – Subsidies naar diensten en stadsdelen¹¹⁴

Dienst/ stadsdeel	Aantal	Bedrag
Centrum	319	€ 18.448.852,08
Nieuw-West	689	€ 33.740.539,96
Noord	350	€ 24.566.192,15
Oost	446	€ 28.586.896,72
West	395	€ 38.873.666,17
Zuid	436	€ 25.279.708,32
Zuidoost	346	€ 20.316.604,79
Stadsdelen	2.981	€ 189.812.460,19
BDA	24	€ 13.949.388,00
DIVV	3	€ 1.725.556,32
DMB	2	€ 733.917,00
DMO	986	€ 201.537.139,30
DRO	14	€ 1.160.740,00
DWI	12	€ 3.343.366,00
EZ	17	€ 7.017.957,00
OGA	3	€ 282.362,17
WZS	214	€ 70.265.325,00
Diensten	1.275	€ 300.055.750,79
Totaal	4.256	€ 489.868.210,98

Stadsdelen verstrekken in aantallen meer subsidies dan diensten (2.981 versus 1.275), maar diensten verstrekken wel een groter bedrag aan subsidies dan de stadsdelen. Uit de cijfers is verder af te leiden dat stadsdelen gemiddeld per subsidie ruim € 63.000 verstrekken en diensten gemiddeld € 235.000.

¹¹⁴ Bron: Gemeente Amsterdam, *Businesscase Uniformering en Vereenvoudiging subsidies*, augustus 2012, p53.

6.2.4 Spreiding subsidies naar beleidsterrein

Tabellen 6.4 en 6.5 geven een overzicht van het subsidieaantal en subsidiebedrag naar programma van de centrale stad (diensten) en van stadsdelen. De programma's van de stadsdelen en diensten verschillen op sommige punten. Daarom is voor zowel de stadsdelen als de diensten een aparte tabel opgesteld. De cijfers hebben betrekking op 2011. Bij de cijfers over de stadsdelen ontbreekt de informatie over stadsdeel Zuid.

Tabel 6.4 – Diensten: Subsidies naar programma¹¹⁵

Programma	Aantal		Bedrag	
	Aantal	Procent	Bedrag	Procent
Openbare orde en veiligheid	7	1%	€ 12.356.754,00	4%
Werk en inkomen	12	1%	€ 3.343.366,00	1%
Zorg	210	17%	€ 67.883.771,00	23%
Educatie, jeugd en diversiteit	458	36%	€ 75.277.399,30	25%
Verkeer en infrastructuur	1	0%	€ 124.460,00	0%
Openbare ruimte, groen, sport en recreatie	158	13%	€ 7.886.570,00	3%
Cultuur en monumenten	362	28%	€ 117.819.006,00	39%
Milieu en water	4	0%	€ 2.375.013,32	1%
Economie en haven	17	1%	€ 7.017.957,00	2%
Stedelijke ontwikkeling	14	1%	€ 3.100.195,17	1%
Bestuur en concern	2	0%	€ 45.000,00	0%
Onbekend	30	2%	€ 2.826.259,00	1%
Totaal	1.275	100%	€ 300.055.750,79	100%

Bij de diensten worden de meeste subsidies verleend bij de programma's Educatie, jeugd en diversiteit (36%), Cultuur en monumenten (28%), Zorg (17%) en Openbare ruimte, groen, sport en recreatie (13%). De grootste subsidiebedragen worden besteed aan Cultuur en monumenten (39%), Educatie, jeugd en diversiteit (25%) en Zorg (23%).

¹¹⁵ Bron: Gemeente Amsterdam, *Businesscase Uniformering en Vereenvoudiging subsidies*, augustus 2012, p55.

Tabel 6.5 – Stadsdelen: Subsidies naar programma¹¹⁶

Programma	Aantal		Bedrag	
Openbare orde en veiligheid	22	1%	€ 1.660.922,00	1%
Werk, inkomen en economie	91	4%	€ 3.350.574,68	2%
Jeugd en onderwijs	444	18%	€ 63.494.394,00	38%
Welzijn en zorg	874	34%	€ 56.029.196,26	34%
Sport en recreatie	85	3%	€ 7.951.662,16	5%
Cultuur en monumenten	231	9%	€ 14.897.890,80	9%
Openbare ruimte en groen	6	0%	€ 234.998,00	0%
Milieu en water	2	0%	€ 27.355,00	0%
Stedelijke ontwikkeling	27	1%	€ 3.267.674,05	2%
Bestuur en ondersteuning	131	5%	€ 980.645,90	1%
Onbekend ¹¹⁷	632	25%	€ 12.637.439,02	8%
Totaal	2.545	100%	€ 164.532.751,87	100%

De meeste subsidies worden verleend binnen de programma's Welzijn en zorg (34%) en Jeugd en onderwijs (18%). Dit zijn ook de programma's waaraan de grootste subsidiebedragen worden besteed. Uit de tabel is verder af te leiden dat de gemiddelde subsidieverstrekking bij het programma Jeugd en Onderwijs het hoogste is, namelijk circa € 143.000. Voor alle overige programma's is dit gemiddeld € 78.000.

Bij vergelijking valt op dat – naast Cultuur en monumenten bij de diensten – bij zowel de stadsdelen als de diensten het meeste subsidiegeld wordt besteed aan Onderwijs en jeugd en Zorg.

6.3 Literatuuronderzoek subsidies

Wat zijn risicofactoren voor een niet-doeltreffende en ondoelmatige besteding van subsidiemiddelen? Welke subsidies lopen het meeste risico op verspilling? In deze paragraaf gaan we aan de hand van de literatuur na welke risico's bij subsidies kunnen spelen. Deze risico's zien we als aandachtspunten voor een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking. Het doel van deze literatuurstudie is inzicht te geven in welke risico's kunnen spelen bij subsidieverstrekking. Daarom hebben we ervoor gekozen om de focus van deze literatuurstudie breed te houden en zullen we waar relevant soms ook aspecten van rechtmatigheid raken. Risico's voor recht-

¹¹⁶ Bron: Gemeente Amsterdam, *Businesscase Uniformering en Vereenvoudiging subsidies*, augustus 2012, p55.

¹¹⁷ Het grote aantal onbekende subsidies is te wijten aan de bulk van 391 particulierensubsidies van Nieuw-West waarvan het programma onbekend is.

matigheid kunnen namelijk ook een relatie hebben met risico's voor doeltreffendheid en doelmatigheid. Als een subsidie bijvoorbeeld niet wordt besteed aan waarvoor deze bedoeld is, kan de subsidiebesteding zowel niet-doeltreffend – de subsidie wordt immers niet besteed aan het gewenste activiteit en doel – als onrechtmatig zijn – de subsidie wordt niet volgens de vooraf bepaalde regels besteed.

Alvorens we specifieke risicofactoren voor subsidieverstreking benoemen en bespreken, geven we eerst een korte beschrijving waarom er in het subsidieproces risico's voor doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid zijn.

6.3.1 Subsidieverstreking: een kwetsbaar proces

Volgens Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam is subsidieverstreking een inherent kwetsbaar proces¹¹⁸. Een oorzaak hiervoor is dat er sprake is van een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en gesubsidieerde instellingen. Beide partijen zijn tot op zekere hoogte op elkaar aangewezen voor de verwezenlijking van zowel gemeenschappelijke als niet-gemeenschappelijke doelstellingen. Daarnaast zijn de lokale politiek en het maatschappelijke middenveld sterk met elkaar verweven wat altijd het risico van daadwerkelijk belangenverstremgeling dan wel de schijn of (onterechte) beschuldiging daarvan. Een derde oorzaak is dat subsidiëring meer afstand en minder invloed van de overheid veronderstelt. Dit maakt controle door de overheid op gesubsidieerde activiteiten en de wijze waarop de subsidiebedragen worden besteed lastig.

Specifiek voor de gemeente Amsterdam constateerde Bureau Integriteit in 2008 dat de beheersing van het proces van subsidiëring op enkele belangrijke punten voor verbetering vatbaar is. Er zijn enkele zwakke plekken die kunnen leiden tot integriteitsrisico's. Deze zwakke plekken zijn te vinden in de bedrijfsvoering en bij de besluitvorming. In het geval van de bedrijfsvoering gaat het om een gebrek aan regulering én ontoereikende controle op de uitvoering. Het proces van subsidiëring is in het algemeen te weinig gereguleerd, waardoor ambtenaren veelal zijn aangewezen op hun eigen werkmethoden, afwegingen en prioriteitsstelling. Dit maakt het subsidieproces extra kwetsbaar voor onzorgvuldigheid en (de schijn van) belangenverstremgeling. Daarnaast is er in het algemeen onvoldoende controle op gesubsidieerde activiteiten. Er is te weinig inzicht in de mate waarin gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk (volgens afspraak) plaatsvinden en wat de effectiviteit daarvan is. Ten tweede zijn er integriteitsrisico's bij de besluitvorming. In het besluitvormingsproces is het mogelijk dat besluitvormende organen onvolledig worden geïnformeerd om zo besluitvorming te beïnvloeden. Er zijn onvoldoende waarborgen dat alle leden van besluitvormende organen op de hoogte zijn van belangrijke ambtelijke kanttekeningen, waarschuwingen en alternatieven.

¹¹⁸ Gemeente Amsterdam, Bureau Integriteit, *Rapport stadsbrede Integriteit Risicoanalyse op het gebied van subsidiëring (SIRAS)*, april 2008.

6.3.2 Risicofactoren subsidieverstrekking

In de vorige paragraaf hebben we beschreven dat vanwege diverse oorzaken het subsidieproces in het algemeen en specifiek voor de gemeente Amsterdam een kwetsbaar proces is. Echter, wat zijn nu risicofactoren voor een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van subsidiegelden? Op basis van meerdere documenten komen we tot de volgende risicofactoren:

- periode waarin een aanvrager actief is
- eerdere subsidierelaties
- onrechtmatige besteding van publieke middelen in het verleden
- financiële positie
- organisatie: relevante bedrijfsmatige activiteiten en ontwikkelingen
- minder goed 'meetbare' beleidsterreinen
- gebrek aan regulering
- ontoereikende controle op uitvoering
- onvolledige informatie bij besluitvorming
- tijdsdruk
- bestuurlijke toezeggingen
- solistisch werken

Duur actieve periode aanvrager en eerdere subsidierelaties

Allereerst is de periode waarin een aanvrager actief is een risicofactor. Een nieuwe (onbekende) instelling die net het veld betreedt vormt een hoger risico dan een langer bestaande instelling die zichzelf heeft bewezen. Aanvullend is het risico bij aanvragers waarmee eerder een subsidierelatie is aangegaan kleiner dan bij onbekende subsidierelaties. Immers, bij eerdere subsidieaanvragers is de relatie al 'succesvol' gebleken terwijl je dit bij onbekende relaties nog moet afwachten. Als gevolg van beide factoren kun je stellen dat bij periodieke subsidies minder risico is dan bij eenmalige subsidies. Je beschikt immers over meer kennis over de aanvrager en de aanwezigheid van de hierboven genoemde risicofactoren dan bij eenmalige subsidies.¹¹⁹ Ook biedt een subsidierelatie die voor langere termijn duidelijkheid geeft over de te ontvangen subsidies en uit te voeren taken – periodieke subsidies – instellingen de vrijheid de taakuitvoering zelf zo efficiënt mogelijk in te richten. Instellingen hebben de mogelijkheid om zelf te bepalen waar zij risico's willen lopen en hoe zij deze willen beheersen. En het meegeven van zeer strakke inhoudelijke richtlijnen geeft instellingen wellicht ook de mogelijkheid tegenvallers op de gemeente af te schuiven.¹²⁰ Tegelijkertijd maken intensieve en langlopende relaties met gesubsidieerde instellingen het vaak lastig om de subsidieaanvrager met voldoende zakelijkheid te blijven benaderen. Dit verhoogt het risico op ondoelmatige toekenning dan wel willekeur bij toekenning.¹²¹

¹¹⁹ Sira Consulting, *Formatieplaatsberekening voor de primaire functies van het subsidiebureau i.o.*, 5 november 2013.

¹²⁰ B&G Risicomangement, *Almere, Alkmaar en Haarlem gaan risicoscan invoeren. Gemeenten willen toezicht op subsidiëring professionaliseren*, september 2009.

¹²¹ Gemeente Amsterdam, Bureau Integriteit, *Rapport stadsbrede Integriteit Risicoanalyse op het gebied van subsidiëring (SIRAS)*, april 2008.

Ervaringen uit het verleden en financiële positie instelling

Uit de literatuur blijkt dat er sprake is van een verhoogd risico als de subsidieaanvrager in het verleden betrokken is geweest bij de onrechtmatige besteding van publieke middelen.¹²² Aanvullend geeft de financiële positie van een instelling aan in hoeverre zij tegenvallers kan opvangen. Wanneer een instelling hiertoe niet goed in staat is, zal zij sneller bij de gemeente aankloppen voor een bijdrage. Een slechte financiële positie verhoogt het risico voor de gemeente op een extra subsidieaanvraag. Bij factoren die een rol spelen bij de financiële positie kun je denken aan de verhouding tussen de subsidie en de totale inkomsten en de liquiditeit van een instelling.¹²³

Kwaliteit organisatie instelling

De wijze waarop een instelling is georganiseerd en functioneert, vormt een mogelijke risicofactor. Het gaat hierbij onder andere om relevante bedrijfsmatige activiteiten en ontwikkelingen, zoals reorganisaties, fusies en een opvallende groei of krimp van de organisatie of activiteiten. Ook gaat het bijvoorbeeld om het functioneren van directie en management. Denk hierbij aan het aantal (voortijdige) wisselingen in deze functies.¹²⁴ Al deze ontwikkelingen kunnen invloed hebben op de mate waarin de organisatie in staat is de afgesproken prestaties te leveren.¹²⁵

Minder goed 'meetbare' beleidsterreinen

Uit onderzoek van de rekenkamer Amsterdam blijkt dat het voor minder goed 'meetbare' beleidsterreinen lastig is om goede afspraken te maken met subsidieontvangers.¹²⁶ Bij onderzoek naar welzijnssubsidies blijkt dat maatschappelijke doelen vaag blijven, concrete opdrachten ontbreken en de verantwoording inefficiënt is. Welzijnswerk is moeilijk in prestatiecijfers te vatten. Door bij het aanbesteden en verantwoorden prestatiecijfers centraal te stellen wordt goed scoren belangrijker dan goed werken. Instellingen kunnen cijfermatig goed presteren, maar op klantniveau slecht. Het resultaat is veel papierwerk dat weinig inzicht oplevert. Bij dit soort moeilijk meetbare beleidsterreinen is er dus een risico voor de doeltreffendheid: in hoeverre zijn deze prestaties goede 'indicatoren' voor de activiteiten die een welzijnsinstelling uitvoert? En in hoeverre dragen de gerealiseerde prestaties bij aan het

¹²² Sira Consulting, *Formatieplaatsberekening voor de primaire functies van het subsidiebureau i.o.*, 5 november 2013.

¹²³ B&G Risicomanagement, *Almere, Alkmaar en Haarlem gaan risicoscan invoeren. Gemeenten willen toezicht op subsidiëring professionaliseren*, september 2009 en Sira Consulting, *Formatieplaatsberekening voor de primaire functies van het subsidiebureau i.o.*, 5 november 2013.

¹²⁴ Het subsidiebureau van de gemeente Amsterdam heeft een concept financiële toets beschikbaar. Daarnaast is op verzoek van de raad een financiële stresstest uitgevoerd bij gesubsidieerde zorg- en welzijnsinstellingen (Motie768 / Ulichki inzake de Begroting 2013 (stresstest Zorg- en Welzijnsorganisaties). De gemeente heeft alle instellingen met een gemeentelijke subsidie van meer van € 1 miljoen en een 5-tal instellingen met een subsidie lager dan € 1 miljoen onderzocht. Deze rapportage is ter kennisneming toegezonden aan de raadscommissie KSZ van 9 oktober 2013.

¹²⁵ B&G Risicomanagement, *Almere, Alkmaar en Haarlem gaan risicoscan invoeren. Gemeenten willen toezicht op subsidiëring professionaliseren*, september 2009 en Sira Consulting, *Formatieplaatsberekening voor de primaire functies van het subsidiebureau i.o.*, 5 november 2013.

¹²⁶ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Welzijn per contract?* december 2010 en Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Aansturing welzijnsinstellingen*, juni 2012.

bereiken van de gewenste doelen?¹²⁷ Daarnaast is er ook een risico voor de doelmatigheid. De gekozen verantwoording kost de welzijninstellingen relatief veel tijd en daarmee (subsidie)geld die ze ook op een andere manier hadden kunnen besteden.

Risicofactoren gemeentelijke organisatie: van gebrek aan regulering tot solistisch werken

De eerste zes risicofactoren hebben vooral te maken met de (relatie met de) subsidieontvangers. Daarnaast zijn er echter ook nog factoren vanuit de interne gemeentelijke organisatie die van invloed kunnen zijn op de subsidieverstrekking.¹²⁸ We zijn in paragraaf 6.3.1 ingegaan op het gebrek aan regulering, de ontoereikende controle op de uitvoering en onvolledige informatie bij besluitvorming. Aanvullend ontstaat in gevallen waar tijdsdruk is of wordt ervaren sneller de neiging de aanwezige werkwijzen en procedures summier toe te passen of zelfs te omzeilen. Zowel de toekenning van subsidies als de besteding daarvan worden hierdoor kwetsbaarder voor integriteitschendingen en voor vage afspraken over de besteding van subsidieuitgaven. Verder vergroten bestuurlijke toezeggingen het risico op onrechtmatige en ondoelmatige toekenning doordat (delen van) het normale afwegingsproces worden overgeslagen. Ook als dat niet of niet helemaal volgens de regels kan kunnen ambtenaren zich gedwongen voelen een bestuurlijke toezegging waar te maken. Tot slot hebben vooral (kleinere) subsidieverstrekkende organisatieonderdelen voor de verschillende subsidiebeleidsterreinen vaak slechts één beleidsadviseur per terrein beschikbaar. De werkzaamheden die deze persoon zelfstandig uitvoert zijn veelal niet of slechts gedeeltelijk inzichtelijk voor anderen en ook niet of moeilijk te controleren. Het risico op onrechtmatige en ondoelmatige toekenning wordt hierdoor vergroot.

6.4 Conclusies

In deze paragraaf hebben we inzicht gegeven in welke organisatieonderdelen verantwoordelijk zijn voor de subsidieverstrekking en welke bedragen daarmee gemoeid zijn. We streven ernaar om casestudies te doen op verschillende beleidsterreinen en organisatieonderdelen. Daarnaast hebben we in dit hoofdstuk aangegeven welke risicofactoren voor een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking in de literatuur worden vermeld. Deze risico's zien we als aandachtspunten bij het selecteren van een subsidie voor nader onderzoek én zullen we aan de orde stellen bij de casestudies.

¹²⁷ Prestaties worden veelal uitgedrukt in uitgevoerde activiteiten. Hiermee wordt nog niets gezegd over de realisatie of geleverde bijdrage van de subsidie aan de doelen van de gemeente.

¹²⁸ Gemeente Amsterdam, Bureau Integriteit, *Rapport stadsbrede Integriteit Risicoanalyse op het gebied van subsidiëring (SIRAS)*, april 2008.

Bijlage 1 - Brief rekenkamer aan commissie JIF

Gemeente Amsterdam
t.a.v. de commissie JIF
postbus 202
1000 AE Amsterdam

datum	8 oktober 2013
ons kenmerk	RA_13_165
behandeld door	J.A. de Ridder
onderwerp	mogelijk rekenkameronderzoek naar de effectiviteit van subsidies
bijlage	-

Geachte voorzitter en leden van de commissie JIF,

In de commissievergadering van 25 september is gesproken over een mogelijke rol van de rekenkamer bij onderzoek naar de effectiviteit van subsidies. De aanleiding was de reactie van het college op een verzoek van raadsleden om meer informatie over de effectiviteit van subsidies. Het college suggereerde in zijn reactie de rekenkamer te vragen in haar onderzoeksprogramma ruimte te creëren om jaarlijks de effectiviteit van een aantal - door de raad aan te wijzen - subsidies te onderzoeken. Bij de afronding van de discussie in de commissie is mij gevraagd om een brief te schrijven met daarin mijn reactie.

Gehoord de discussie in de commissie wil ik in deze brief aan twee zaken aandacht besteden: (1) de rol van de rekenkamer en (2) onderzoek naar de effectiviteit van subsidies.

Allereerst de rol van de rekenkamer. De wetgever heeft de rekenkamer een onafhankelijke positie gegeven. Dat betekent dat de rekenkamer zelf haar onderzoeksagenda bepaalt. In de beleidsvisie van de rekenkamer zijn uitgangspunten vastgelegd voor de onderzoeksprogrammering. Ideeën voor concrete projecten kunnen overal vandaan komen. Van bezorgde burgers, journalisten, het college en natuurlijk ook raadsleden. Aangedragen ideeën worden altijd serieus bekeken, maar uiteindelijk moet de rekenkamer zelf de afweging maken welke van de vele mogelijke onderwerpen onderzoekswaardig zijn. De gemeenteraad heeft van alle aanbrengrers van goede ideeën een bijzondere positie. De rekenkamer ondersteunt namelijk de gemeenteraad in haar controlerende functie. Formele verzoeken van de gemeenteraad worden in beginsel gehonoreerd. Als er bijzondere redenen zijn om dat niet te doen, zal de gemeenteraad daarvan gemotiveerd - zoals de gemeenschappelijke regeling dat ook voorschrijft - op de hoogte worden gesteld.

De suggestie van het college biedt aanknopingspunten voor onderzoek. De rekenkamer neemt echter met een eventueel onderzoek niet de eigen verantwoordelijkheid van het college over om de effectiviteit van subsidies te bewaken. In de vergadering benadrukte wethouder Hilhorst dat het college dat ook helemaal niet als insteek heeft. Voor zover ik het goed begrepen heb is de visie van het college dat er gecontroleerd wordt volgens standaardprocedures en dat het college zich verantwoordt via de begroting (en jaarrekening). Dat ligt wel in lijn met de fingerende Amsterdamse Verordening ex artikel 213a van de Gemeentewet.¹ Het college verwijst raadsleden, die meer willen weten over de effectiviteit van subsidies naar de rekenkamer.

Zoals net al aangegeven, heb ik een positieve grondhouding tegenover verzoeken van de gemeenteraad. Ik sta echter wel aarzelend tegenover een eventueel verzoek om ieder jaar een zelfde soort onderzoek te doen. De rekenkamer dreigt dan onderdeel te worden van een standaard controlesysteem, terwijl een deel van onze kracht ligt in een zekere onvoorspelbaarheid qua onderwerpkeuze. Hoewel effectiviteit bijna een standaard aandachtspunt is in ons onderzoek, betekent dat niet dat we ook altijd aandacht hebben voor subsidies. De overheid probeert langs vele wegen maatschappelijk effecten te bereiken. In de vergadering kwam dit ook al even kort aan de orde.²

En dan het onderwerp effectiviteit van subsidies. Wij hebben op het terrein van subsidies al veel onderzoek gedaan.³ Het is vaak lastig om de relatie tussen subsidie en het beoogd maatschappelijk effect goed te onderbouwen. Maar hoe moeilijk ook, het blijft belangrijk om na te gaan of belastinggeld effectief wordt besteed.

De controle op de uitvoering bij subsidieverlening is vaak gericht op meetbare zaken, zoals inspanningsverplichtingen.⁴ Echte effectstudies zijn ingewikkeld en daarmee kostbaar. Het is niet doelmatig als de gemeente dat soort onderzoek jaarlijks uitvoert. Wat wel kan, is het zorgvuldig kiezen van indicatoren; sommige indicatoren zijn vanuit het perspectief van effectiviteit zinniger dan anderen. Ook is het nuttig om met enige regelmaat na te gaan of het veronderstelde effect van de subsidie nog waarschijnlijk is.⁵

Voor het onderzoeksprogramma van de rekenkamer is onderzoek naar de effectiviteit van specifieke subsidies zeker relevant. Dat gebeurt ook al. In onderzoek komen we subsidie regelmatig tegen als een expliciet ingezet instrument waarvan we de effectiviteit willen vaststellen. In de suggestie van het college zie ik echter aanknopingspunten voor een ander soort onderzoek.

Volgens het college is er voldoende zicht op de effectiviteit van subsidies. Sommige raadsleden hebben twijfels. Dat valt althans af te leiden uit de gestelde vragen. Gegeven dat verschil in inschatting lijkt het mij zinvol om aan de hand

van een aantal concrete subsidies onderzoek te doen naar de inrichting van het controlesysteem van de gemeente. Een dergelijk onderzoek sluit aan bij de beleidsvisie van de rekenkamer⁶ en eerder door ons uitgevoerd onderzoek.⁷

Een jaarlijks standaardonderzoek naar de effectiviteit van subsidies vind ik dus niet passen bij een rekenkamer. Een onderzoek naar het controlesysteem van de gemeente zullen wij echter zeker in de afwegingen bij de vaststelling van het onderzoeksprogramma 2014 betrekken. Een dergelijk onderzoek kan wellicht de zorg, die bij sommige raadsleden leeft, onderbouwen of juist wegnemen. Daarnaast hoop ik dat deze brief een bijdrage zal leveren aan uw meningsvorming over dit onderwerp.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

Eindnoten

1. Artikel 213a van de Gemeentewet benoemt de eigen verantwoordelijkheid van het college om onderzoek te doen naar doelmatigheid en doeltreffendheid en vraagt de gemeenteraad om hiervoor nadere regels te stellen. In de verordening wordt de benoeming van prestaties in de programmabegroting (artikel 3) in combinatie met verantwoording in de jaarrekening (artikel 4) als een voldoende invulling van artikel 213a beschouwd. De vraag is wel of met deze verordening voldoende recht wordt gedaan aan de bedoeling van de wetgever. De herziening van het bestuurlijk stelsel met allerlei verschuivingen in verantwoordelijkheden is wellicht een goed moment om deze verordening weer eens tegen het licht te houden.
2. Bij subsidieverlening is de controle op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering zeker niet per definitie minder dan als ambtenaren zelf activiteiten ondernemen. Bij een subsidieproces zijn immers in ieder geval formele stappen vastgelegd waarin moet worden nagegaan of aan de voorwaarden van subsidietoekenning is voldaan.
3. Voorbeelden zijn de rapporten Subsidiëring welzijnsinstellingen, Subsidies Veiligheidsfonds, Kunst- en cultuurbeleid (onderzoek en opvolgsonderzoek). In ons onderzoek is vaak aandacht besteed rechtmatigheid. Daarbij komen ook doelmatigheidsvragen aan de orde als de subsidievoorwaarden specifiek genoeg zijn. Daarnaast hebben we in onze onderzoeken ook gericht aandacht besteed aan het sturen op doelrealisering. De rapporten zijn op onze website (www.rekenkamer.amsterdam.nl) te vinden.
4. Dat is zeker niet hetzelfde als het vaststellen van de effectiviteit. Het voldoen aan inspanningsverplichting betekent nog niet dat de beoogde effecten worden gerealiseerd. De gerichtheid op goed meetbare zaken kan zelfs contraproductief werken. In ons onderzoek naar de aansturing van het welzijnswerk hebben we daar uitgebreid aandacht aan besteed.

5. Er kan sprake zijn van relevante veranderingen in de maatschappelijke context die het effect minder waarschijnlijk maken. De (wetenschappelijke) kennis over een specifiek onderwerp kan zich ook hebben ontwikkeld waardoor er andere inzichten zijn ontstaan over de samenhang tussen de (gesubsidieerde) activiteit en het beoogde effect. Bij grote subsidies of een groot aantal vergelijkbare subsidies kan het de moeite waard zijn om een echt effectonderzoek te doen. Soms zijn subsidiebedragen zo laag dat inspanningen om iets meer te weten te komen over de effectiviteit al snel ondoelmatig zijn. Dat laat onverlet dat ook bij een subsidie van 15.730 euro voor Stichting Chen Hui (begroting 2014) natuurlijk moet worden gekeken of aan de subsidievoorwaarden is voldaan en de subsidie past in een bepaald beleidskader.
6. Er wordt veel geld via subsidies uitgegeven. Dat maakt het onderwerp voor ons relevant. Het onderwerp sluit ook aan bij twee thema's uit de beleidsvisie: het thema grip op vage complexe doelen en het thema grip op de besteding van geld.
7. In ons onderzoek naar verstrekking van welzijnssubsidies door de stadsdelen hebben we geconstateerd dat er in het kader van beheersing van het subsidieproces veel informatie bij de gesubsidieerde instellingen wordt opgevraagd die nergens voor wordt gebruikt. Het terugdringen van deze jaarlijkse verantwoordingsoverlast voor subsidieontvanger en gemeente kan ruimte creëren om af en toe grondige evaluaties uit te voeren. Dat kan steekproefsgewijs, waarbij subsidies eerder in de steekproef vallen naarmate het risicoprofiel van een subsidie hoger is. Voor een dergelijke vorm van doelmatig toezicht hebben we ook gepleit in een artikel voor het tijdschrift TPC (J.A. de Ridder, M. van Doorn, J. Kooij (2013). Een rekenkamerblik op toezicht, bewuste keuzes noodzakelijk voor doelmatig toezicht. TPC, 11 (1), 10-13).

Bijlage 2 - Geïnterviewde personen

Anne Klerks	Kwartiermaker subsidiebureau (vanaf half februari 2014)
Anja Latour	Projectleider Dienstverlening en Producten*
Leo Lemmers	Ambtelijk opdrachtgever Programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies (stadsdelen)
Paul Linnebank	Projectleider Financiën in transitie*
Paul Schroth	Bestuurs- en beleidsadviseur Juridische Zaken
Bas Sluijsmans	Projectleider Informatievoorziening*
Koos Spanjer	Ambtelijk opdrachtgever Programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies (centrale stad)
Pauline Timman	Programmamanager subsidiebureau (tot half februari 2014)

*Projectleiders voor het programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies.

Bijlage 3 – Geraadpleegde bronnen

Gemeente Amsterdam *Organisatieplan Stedelijk subsidiebureau Amsterdam, 11 februari 2014 (en versie 4 december 2014)*
Bijlage: definitief voorstel Scopebepaling stedelijk subsidiebureau, 11 oktober 2013
Bestuursopdracht uitwerking 1 stad 1 opgave maatregel 2 Sociaal domein: Uniformering en vereenvoudiging subsidies (Kadernota 2013).
Integrale bezuinigingsmonitor 1^e periode 2013 (januari tot en met april), 6 juni 2013
Integrale bezuinigingsmonitor. bijlage 5 bij 8-maandsrapportage 2013 (periode tot en met augustus 2013, 31 oktober 2013
Centrale Ondernemingsraad, Advies COR inzake reorganisatie subsidies, 17 februari 2014
Bijlage 3. De businesscase gevalideerd, augustus 2012
Reactie op het advies van de COR op de reorganisatie 'uniformering en vereenvoudiging subsidies' en de oprichting van het subsidiebureau' 17 maart 2014
Rollen en taken stedelijke subsidiebureau (i.o.)
Format subsidieregeling
Procesontwerp subsidies. Voor het subsidieproces van de periodieke en eenmalige subsidies voor het Stedelijke Subsidiebureau (i.o.), 12 juni 2013
Concept controleprotocol, versie 28 maart 2014
Format 'Checklist inhoudelijke beoordeling subsidieaanvraag'
Format 'Checklist inhoudelijke beoordeling aanvraag tot vaststelling (verantwoording)'
Format 'Leeswijzer checklist financieel advies'
Doelarchitectuur Uniformering en Vereenvoudiging subsidies
Businesscase Uniformering en Vereenvoudiging subsidies, augustus 2012
Bureau Integriteit, Rapport stadsbrede Integriteit Risicoanalyse op het gebied van subsidiëring (SIRAS), april 2008
Sira Consulting, Formatieplaatsberekening voor de primaire functies van het subsidiebureau i.o., 5 november 2013
<http://intranet.amsterdam.nl/beleid/subsidiebureau-0>
Animatiefilm subsidiebureau
Begroting 2014
Algemene subsidieverordening 2004
Algemene subsidieverordening Amsterdam 2012
Algemene subsidieverordening Amsterdam 2013
Algemene subsidieverordening Amsterdam Stadsdeel Zuid 2012
Concept bijzondere subsidieverordening voor de aanschaf van elektrische auto's door veelrijders
Concept bijzondere subsidieverordening ondersteuning mantelzorg en vrijwilligerswerk

Concept bijzondere subsidieverordening voor opvang en begeleiding van kwetsbare burgers
Concept bijzondere subsidieverordening verbetering energie-index
Concept bijzondere subsidieverordening basiskwaliteit woningbouw marktsector Amsterdam
Concept bijzondere subsidieverordening Belangenbehartiging
Concept bijzondere subsidieverordening voor de realisatie van oplaadpunten buiten de openbare ruimte voor elektrische voertuigen
Concept bijzondere subsidieverordening monumentale gebouwen, complexen en gebieden
Concept bijzondere subsidieverordening stedelijke vernieuwing Amsterdam
Bijlage 3: Bevoegdhedenregister bestuurscommissies, versie 18 maart 2014
AGA, Rapportage stresstest Zorg- en Welzijnsinstellingen Gemeente Amsterdam, 1 oktober 2013

College van B&W

Voordracht voor de collegevergadering van 30 november 2010: implementatieplannen hervormingen en bezuinigingen bedrijfsvoering
Herziening B&W-besluit Lastenverlichting 'meervoudige' gesubsidieerde instellingen, 17 september 2013
Voordracht voor de collegevergadering van 30 november 2010. Implementatieplannen hervormingen en bezuinigingen bedrijfsvoering
Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 29 juni 2010. Hoofddlijnen heroverwegingen bedrijfsvoering
Voordracht voor de collegevergadering van 4 maart 2014: Intrekken en opnieuw vaststellen van een aantal bijzondere subsidieverordeningen
Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies, vastgesteld op 5 november 2013

Gemeenteraad

Voordracht voor de raadsvergadering van 13 februari 2013: 1 stad 1 opgave – extracomptabele begrotingswijziging 1 stad 1 opgave
Raadsbesluit Vaststellen van de Verordening tot wijziging van de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2012, intrekken van de Bijzondere subsidieverordening evenementen en opnieuw vaststellen van de Bijzondere subsidieverordening Evenementen, 5 november 2013
Raadsbesluit. Beschikbaar stellen van een rendabel krediet voor de aanschaf en implementatie van een stedelijk subsidiebeheersysteem (SBS), 18 september 2013
Verslag Raadscommissie voor Algemene zaken, Openbare orde en veiligheid, Juridische zaken, Bestuurlijk stelsel, Project 2012, Regelgeving en handhaving, Raadsaangelegenheden, Communicatie, 6 december 2012
Amendement 1170 van De Goede en Van Lammeren inzake de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2012 (bevoegdheden gemeenteraad), 20 december 2012

<i>Rijksoverheid</i>	<p>Algemene wet bestuursrecht, <i>Titel 4.2. Subsidies</i></p> <p>Memorie van Toelichting bij de Awb (<i>Kamerstukken II, 1988-1989, 21 221, nr. 3</i>)</p> <p>Gemeentewet</p> <p>Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden</p>
<i>Overig</i>	<p>Hoogerwerf en Herweijer, <i>Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap, 2003</i></p> <p>Gemeente Utrecht, <i>Algemene subsidieverordening 2014</i></p> <p>Gemeente Rotterdam, <i>Subsidieverordening Rotterdam 2014</i></p> <p>Gemeente Utrecht, <i>Uitvoeringskader Subsidieverstrekking, juni 2013</i></p> <p>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, <i>Factsheet subsidie en aanbesteding</i></p> <p>B&G Risicomanagement, <i>Almere, Alkmaar en Haarlem gaan risicoscan invoeren. Gemeenten willen toezicht op subsidiëring professionaliseren, september 2009</i></p> <p>Algemene Rekenkamer, <i>Handreiking effectevaluaties van subsidies. Randvoorwaarden, uitvoering en benutting, oktober 2011</i></p> <p>Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, <i>Onderzoek ontsloten: effectiviteit subsidies, 3 mei 2013</i></p> <p>Randstedelijke Rekenkamer, <i>Gevalstudie doeltreffendheid subsidie Luchtkwaliteit Provincie Noord-Holland, oktober 2012</i></p> <p>Rekenkamer Amsterdam, <i>Mogelijk rekenkameronderzoek naar effectiviteit subsidies aan commissie JIF, 8 oktober 2013</i></p> <p>Rekenkamer Amsterdam, <i>Subsidiëring welzijnsinstellingen, februari 2006</i></p> <p>Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, <i>Welzijn per contract? december 2010</i></p> <p>Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, <i>Aansturing welzijnsinstellingen, juni 2012</i></p> <p>Rekenkamer Metropool Amsterdam, <i>Onderzoeksprogramma 2014 Centrale stad</i></p>

Bijlage 4 – Beoordeling ASA 2013

In deze bijlage toetsen we of de gemeente met de ASA 2013¹²⁹ voldoende handvatten heeft om te waarborgen dat subsidiegelden doelmatig en doeltreffend worden besteed. In hoofdstuk 3 hebben we onze belangrijke bevindingen en aandachtspunten beschreven. Deze bijlage biedt de volledige uitwerking van de toetsing van de normen zoals opgenomen in tabel B4.1. Hierbij maken we gebruik van normen die zijn geformuleerd in een eerder onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam naar subsidies: *Subsidiëring welzijnsinstellingen*.¹³⁰ Waar nodig hebben we de normen veralgemeniseerd. Het onderzoek naar welzijnsinstellingen had betrekking op periodieke subsidies waarbij grotere subsidiebedragen worden verstrekt. In dit hoofdstuk gaan we de in de ASA opgenomen voorwaarden en eisen toetsen voor *alle* gemeentelijke subsidies en niet alleen voor grotere welzijnssubsidies. Dit betekent dat we in sommige gevallen de oorspronkelijke normen hebben aangepast en afhankelijk hebben gemaakt van de subsidieomvang. Ook zullen we verschillen in eisen voor verschillende subsidies in de toelichtende tekst verduidelijken. In tabel B4.1 staan de normen die we voor toetsing hebben gebruikt.

Tabel B4.1 – Normen juridische kaders van subsidiëring

Aspect	Normen
Het financiële kader	<ul style="list-style-type: none">• De subsidieverordening voorziet in de mogelijkheid tot het vaststellen van subsidieplafonds
De subsidieaanvraag	<ul style="list-style-type: none">• De subsidieverordening stelt tenminste de volgende bescheiden verplicht bij het indienen van een subsidieaanvraag:<ul style="list-style-type: none">• Financiële begroting• Activiteitenplan• Informatie over de financiële positie
De subsidieverlening	<ul style="list-style-type: none">• De subsidieverordening biedt aanvullende weigeringsgronden ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht
Het toezicht op de uitvoering	<ul style="list-style-type: none">• De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot eindverantwoording• De subsidieverordening biedt de subsidieverstrekker de mogelijkheid tot verplichting van tussentijdse verantwoording door de subsidieontvanger• De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger afhankelijk van de omvang van de subsidie tot het verstrekken van een controleverklaring met betrekking tot de eindverantwoording• De subsidieverordening biedt de subsidieverstrekker mogelijkheden tot het (laten) uitvoeren van onderzoek bij de subsidieontvanger

¹²⁹ De ASA 2013 is de momenteel geldende algemene subsidieverordening voor de centrale stad. Voor de stadsdelen geldt momenteel nog de ASA 2012 zoals die door het stadsdeel zelf is vastgesteld. Na instelling van de bestuurscommissies zal de ASA 2013 ook voor de stadsdelen gaan gelden. Hiertoe zal in een van de eerste raadsvergaderingen na instelling van de bestuurscommissies worden besloten. Vanwege de korte duur dat de ASA 2012 nog geldend is voor de stadsdelen hebben we ervoor gekozen om de ASA 2013 te toetsen.

¹³⁰ Rekenkamer Amsterdam, *Subsidiëring welzijnsinstellingen*, februari 2006.

Aspect	Normen
De subsidie- vaststelling	<ul style="list-style-type: none"> De subsidieverordening biedt aanvullende gronden ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht voor het lager vaststellen van het subsidiebedrag
De financiële positie van de subsidieontvanger	<ul style="list-style-type: none"> De subsidieontvanger stelt afhankelijk van de omvang van de subsidie eisen aan de financiële administratie van de subsidieontvanger De subsidieverordening legt de subsidieontvanger afhankelijk van de omvang van de subsidie verplichtingen op ten aanzien van het verzekeren van risico's De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger afhankelijk van de omvang van de subsidie tot het melden van vergelijkbare subsidiëring door derden De subsidieverordening legt de subsidieontvanger de verplichting op melding te maken van substantiële wijzigingen in de financiële positie
De organisatie van de subsidieontvanger	<ul style="list-style-type: none"> De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger afhankelijk van de omvang van de subsidie tot het vragen van toestemming voor: <ul style="list-style-type: none"> Het ontbinden van de rechtspersoon van de subsidieontvanger Het wijzigen van statuten/ reglementen Het deelnemen in/ oprichten van rechtspersonen Het verrichten van handelingen t.a.v. het eigendom van registergoederen (bijv. onroerend goed)

In de volgende subparagrafen gaan we nader in op hierboven genoemde aspecten en normen en lichten we de beoordeling toe.

1. Het financiële kader

Een subsidieplafond is een totaalbudget dat beschikbaar is voor de subsidiëring van bepaalde activiteiten in een bepaalde tijdsperiode. In de Awb zijn bepalingen over het subsidieplafond opgenomen (artikel 4:25 - 4:28). Zo kan een subsidieplafond slechts bij wettelijk voorschrift worden vastgesteld. Daarnaast moet een subsidie geweigerd worden als door verstrekking van de subsidie het plafond wordt overschreden.

Aanvullend is in artikel 4 van de ASA 2013 vastgelegd dat de raad jaarlijks bij vaststelling van de begroting kan besluiten tot instelling van subsidieplafonds. Het college kan binnen de kaders van de begroting subsidieplafonds vaststellen.

2. De subsidieaanvraag

Met het indienen van een aanvraag probeert een instelling of burger subsidie te verkrijgen. Om inzicht te krijgen in de achtergrond en activiteiten van de subsidieaanvrager moet de gemeente informatie opvragen.

De ASA 2013 behandelt de subsidieaanvraag in de artikelen 5 tot en met 8. Tenzij in een bijzondere verordening of nadere regels anders is bepaald moeten de volgende gegevens en stukken worden ingediend bij een subsidieaanvraag:

- een beschrijving van activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd;
- de doelstellingen en resultaten die daarmee worden nagestreefd en hoe de activiteiten aan het doel bijdragen, maar in het bijzonder ook in welke mate de activiteiten zijn gericht op de gemeente of haar ingezetenen en op de door de gemeente vastgestelde doelen of beleidsterreinen;
- een begroting voor de periode waarvoor subsidie wordt aangevraagd met daarin een overzicht van de geraamde kosten en uitgaven voor zover deze betrekking hebben op de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd;
- een uittreksel van het handelsregister dat niet ouder is dan twee maanden en een afschrift van de statuten van de aanvrager;
- een afschrift van het jaarverslag, de jaarrekening en de balans van de aanvrager van het voorgaande jaar.

Subsidieaanvragers hoeven geen uittreksel, statuten, afschrift van jaarverslag, jaarrekening en de balans aan de gemeente te overleggen als in het voorgaande jaar ook subsidie is verstrekt en geen veranderingen zijn opgetreden in de statuten of in de vermelding in het handelsregister geen verandering is opgetreden. Hetzelfde geldt als het college al in bezit is van het jaarverslag, jaarrekening en balans van de aanvrager. Als de subsidieaanvraag wordt ingediend door een natuurlijk persoon hoeven deze gegevens en stukken ook niet te worden ingediend.

3. De subsidieverlening

De Awb geeft in artikel 4:35 algemene gronden waarop subsidies kunnen worden geweigerd. Zo kan subsidieverlening worden geweigerd indien er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat de activiteiten niet of niet geheel zullen plaatsvinden of de aanvrager niet op een behoorlijke wijze rekening en verantwoording zal afleggen over verrichte activiteiten en daaraan verbonden uitgaven en inkomsten. We vinden het echter van belang dat de gemeente aanvullende weigeringsgronden in de verordeningen opneemt die dichter tegen de specifieke taakuitoefening en verantwoordelijkheid van de gemeente aanliggen.

In artikel 9 van de ASA 2013 zijn aanvullende weigeringsgronden opgenomen. Het college weigert subsidie te verlenen als:

- De subsidieaanvraag niet uiterlijk op het daartoe vastgestelde tijdstip is ingediend;
- Voor de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd geen gelden in de begroting zijn gereserveerd.

Daarnaast kan het college subsidie geheel of gedeeltelijk weigeren te verlenen als:¹³¹

- De aanvrager niet voldoet aan de regels die zijn gesteld om voor subsidie in aanmerking te komen;
- Gegronde reden bestaat om aan te nemen dat de activiteiten van de aanvrager niet of in niet overwegende mate gericht zullen zijn op de gemeente of haar

¹³¹ Dit is niet het totale overzicht van in de ASA 2013 opgenomen weigeringsgronden. Zie de ASA 2013 voor het complete overzicht.

ingezetenen of niet of nauwelijks aanwijsbaar ten goede zullen komen van de gemeente of haar ingezetenen.

- De aanvrager doelen nastreeft, activiteiten ontplooit of handelingen verricht die in strijd zijn met het recht, het algemeen belang of de openbare orde.
- De aanvrager ook zonder subsidie over voldoende, hetzij uit eigen gelden hetzij uit middelen van derden, kan beschikken om de activiteit te realiseren.
- Op basis van van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob).¹³²

4. Het toezicht op de uitvoering

Het toezicht op de uitvoering bestaat allereerst uit drie verplichtingen dan wel mogelijkheden voor de subsidieverstrekker om inzicht te krijgen in de uitvoering. Zo dient de subsidieverordening de subsidieontvanger te verplichten tot eindverantwoording. Ten tweede biedt de subsidieverordening de subsidieverstrekker de mogelijkheid tot verplichting van tussentijdse verantwoording door de subsidieontvanger. En ten derde verplicht de subsidieverordening afhankelijk van de omvang van de subsidie de subsidieontvanger tot het verstrekken van een controleverklaring met betrekking tot de eindverantwoording. Aanvullend dient de subsidieverordening de gemeente mogelijkheden te bieden tot het (laten) uitvoeren van onderzoek bij de subsidieontvanger.

Eindverantwoording

De eisen voor de eindverantwoording zijn uitgewerkt in artikel 14 van de ASA 2013.¹³³ Voor subsidies hoger dan € 5.000 bestaat een aanvraag tot vaststelling uit:

- een verslag waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend zijn uitgevoerd en waarin wordt aangegeven in hoeverre de beoogde doelstellingen en resultaten zijn gerealiseerd;
- een financieel verslag over de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten voor zover deze voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn, dan wel een jaarrekening waarin de verantwoording over de besteding van de subsidie inzichtelijk wordt gemaakt.

Daarnaast is afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing verklaard op periodieke en eenmalige subsidies hoger dan € 50.000 (ASA 2013, artikel 2). Deze afdeling gaat over per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen, waarbij (aanvullende) voorwaarden over de aanvraag, subsidieverlening, verplichtingen subsidieontvanger en subsidievaststelling zijn opgenomen. De verantwoordingseisen voor subsidievaststelling die in deze afdeling van de Awb zijn opgenomen zijn daarmee van toepassing op subsidies hoger dan € 50.000.¹³⁴ Net als in de ASA is ook in de Awb

¹³² In artikel 3 van de wet Bibob staat dat bestuursorganen kunnen weigeren een aangevraagde beschikking te geven danwel een afgegeven beschikking intrekken als ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of b. om strafbare feiten te plegen.

¹³³ In paragraaf 7.2 gaan we nader in op de verantwoordingseisen zoals deze zijn uitgewerkt in het controleprotocol.

¹³⁴ Voor eenmalige subsidies hoger dan € 50.000 wordt in de ASA 2013 een uitzondering gemaakt voor de verplichting uit de Awb in artikel 4:75, tweede lid. Hierin is opgenomen dat indien een subsidieontvanger vanuit een

vastgelegd dat de aanvraag in ieder geval bestaat uit een financieel verslag en een activiteitenverslag. Daarbij gelden aanvullende voorwaarden voor het financiële verslag als de subsidieontvanger zijn inkomsten geheel ontleent aan de subsidie (artikel 4:76 Awb).

Aanvullend op deze bepaling uit de Awb staat in de ASA 2013 dat deze aanvullende voorwaarden voor het financiële verslag ook gelden voor subsidieontvangers met een subsidie hoger dan € 50.000 en waarvan de inkomsten voor meer dan de helft worden ontleend aan subsidies, tenzij in de beschikking tot subsidieverlening anders is bepaald (artikel 14).

Tussentijdse rapportage

In artikel 10 van de ASA is opgenomen dat het college de subsidieontvanger de verplichting kan opleggen tot het indienen van een tussentijdse rapportage over de activiteiten en daarmee verbonden uitgaven en inkomsten.

Controleverklaring

Bij subsidieverleningen hoger dan € 125.000 moet de subsidieontvanger een controleverklaring overleggen (artikel 14 ASA). Aanvullend kan het college in het geval dat in hetzelfde kalenderjaar de totale som van meerdere subsidieverleningen aan eenzelfde subsidieontvanger hoger dan is € 125.000 de verplichting opleggen tot het indienen van een controleverklaring.

Onderzoeksmogelijkheden

Er is geen bepaling in de ASA 2013 opgenomen waarin subsidieontvangers worden verplicht mee te werken aan onderzoek van de gemeente.¹³⁵ Wel is in artikel 18 van de ASA opgenomen dat het college toezichthouders kan aanwijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving van de aan de subsidieontvanger opgelegde verplichtingen.¹³⁶ Daarnaast is in afdeling 4.2.8 van de Awb (artikel 4:79) vastgelegd dat de opdracht aan de accountant tot onderzoek van het financiële verslag kan worden uitgebreid tot onderzoek naar de naleving van aan de subsidie verbonden verplichtingen.¹³⁷ Deze afdeling van de Awb is in de ASA 2013 van toepassing verklaard op subsidies hoger dan € 50.000. Met deze bepaling wordt de accountant gevraagd om in de controleverklaring ook te oordelen over of de beschikbare middelen zijn besteed

wettelijk voorschrijf is verplicht tot het opstellen van een jaarrekening of indien dit bij subsidieverlening is bepaald, legt deze in plaats van het financieel verslag de jaarrekening over. Deze uitzondering is in de ASA gemaakt omdat hiermee wordt voorkomen dat een subsidieontvanger een jaarrekening zou moeten overleggen terwijl deze nog niet beschikbaar kan zijn.

¹³⁵ In de Algemene Subsidieverordening 2014 van de gemeente Utrecht is hierover wel een bepaling opgenomen: 'Een subsidieontvanger werkt mee aan, door of namens de gemeente Utrecht ingesteld onderzoek dat is gericht op het verkrijgen van inlichtingen ten behoeve van de ontwikkeling van het beleid dan wel de controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van subsidies' (artikel 18 lid 2).

¹³⁶ Artikel 18 uit de ASA 2013 komt daarmee grotendeels overeen met artikel 4: 59 van de Awb. Dit artikel is echter alleen van toepassing op subsidies hoger dan € 50.000. Met het opnemen van de bepaling over toezichthouders in de ASA kan ook voor subsidies van € 50.000 of lager een toezichthouder worden aangewezen.

¹³⁷ De accountant onderzoekt of het financiële verslag voldoet aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en of het activiteitenverslag, voor zover hij dat verslag kan beoordelen, met het financiële verslag verenigbaar is.

aan de activiteiten en doel waarvoor ze waren verleend en of de prestaties getrouw zijn weergegeven. Hierdoor verkrijgt de gemeente meer zekerheid of de subsidieontvangers de activiteiten en prestaties goed hebben verantwoord. Of de subsidiegelden in voldoende mate doeltreffend en doelmatig zijn besteed en of de beschikbare informatie toereikend is om dat te kunnen beoordelen moet door de subsidieverstrekker (de gemeente) zelf worden beoordeeld.

5. De subsidievaststelling

De Awb geeft enkele algemene gronden op basis waarvan subsidie lager kan worden vastgesteld (artikel 4:46). Zo kan de subsidie lager worden vastgesteld indien de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de subsidie verbonden verplichtingen. Wij vinden het van belang dat de gemeente aanvullende gronden voor lagere vaststelling van subsidie opneemt.

In de ASA 2013 zijn geen aanvullende gronden voor het lager vaststellen van een subsidie opgenomen. Wel willen we opmerken dat aanvullende gronden voor het lager vaststellen van het subsidiebedrag ook kunnen zijn opgenomen in een specifieke bijzondere subsidieverordening.

6. De financiële positie van de subsidieontvanger

De financiële positie van een subsidieontvanger is van belang, zowel in financiële zin als wat betreft de continuïteit in aanbod van producten en diensten. Financiële problemen van de subsidieontvanger kunnen hierbij een risico zijn. Daarom vinden we het van belang dat de gemeente eisen stelt met betrekking tot de financiële organisatie van de subsidieontvanger. Afhankelijk van de omvang van de subsidie gaat het om de volgende punten:

- eisen aan de financiële administratie van de subsidieontvanger;
- verplichtingen ten aanzien van de verzekering van risico's;
- verplichte melding van vergelijkbare subsidiëring door derden;
- verplichte melding van substantiële wijzingen in de financiële positie van de subsidieontvanger.

Eisen financiële administratie

In de Awb is opgenomen dat het bestuursorgaan (ofwel de gemeente) de subsidieontvanger verplichtingen kan opleggen met betrekking tot de administratie van aan de activiteiten verbonden inkomsten en uitgaven (artikel 4:37). Dit wordt aangevuld met artikel 4:69 welke van toepassing is op subsidies hoger dan € 50.000. Immers, de afdeling 4.2.8 van de Awb is van toepassing verklaard op subsidies hoger dan dit bedrag (artikel 2 ASA). In dit artikel van de Awb staat dat de subsidieontvanger een zodanig ingerichte administratie moet voeren zodat te alle tijde de voor vaststelling van de subsidie van belang zijnde rechten en verplichtingen alsook de betalingen en ontvangsten kunnen worden nagegaan.

Verzekering risico's

In de Awb is opgenomen dat een bestuursorgaan subsidieontvangers verplichtingen kan opleggen met betrekking tot de te verzekeren risico's (artikel 4:37). In de ASA van de gemeente Amsterdam zijn hierover geen aanvullende bepalingen opgenomen.

Kennisgeving subsidie door derden

Bij een subsidieaanvraag moet een begroting worden overgelegd. In deze begroting moet een overzicht worden gegeven van de geraamde inkomsten en uitgaven, voor zover deze betrekking hebben op de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd (ASA artikel 5). In de toelichting op dit artikel staat dat hierbij ook opgave moet worden gedaan van de bij andere bestuursorganen of private organisaties of personen aangevraagde subsidies, onder vermelding van de stand van zaken daarvan.

Melding wijzigingen financiële positie

Het melden van relevante wijzigingen in de financiële situatie of financiële verhouding met derden is als algemene verplichting in de ASA opgenomen (artikel 10). De subsidieontvanger moet het college hierover dan zo spoedig mogelijk schriftelijk informeren. Deze verplichting geldt voor alle subsidies.

7. De organisatie van de subsidieontvanger

Naast de financiële positie van de subsidieontvangers is het ook van belang dat zaken met betrekking tot de organisatie van de subsidieontvangers zijn opgenomen in de algemene subsidieverordening. Dat geldt zeker als de subsidieontvanger voor het voortbestaan geheel of grotendeels financieel afhankelijk is van de gemeente. Naar onze mening moet de subsidieverordening afhankelijk van de omvang van de subsidie verplichtingen opleggen aan de subsidieontvanger voor het vragen van toestemming voor de volgende handelingen:

- ontbinden van de rechtspersoon van de subsidieontvanger;
- het wijzigen van statuten/ reglementen;
- het deelnemen in/ oprichten van rechtspersonen;
- het verrichten van handelingen t.a.v. het eigendom van registergoederen (aan- en verkoop en het bezwaren van onroerende goederen).

Voor periodieke en eenmalige subsidies hoger dan € 50.000 geldt artikel 4:71 van de Awb.¹³⁸ In het artikel in de Awb zijn de hierboven genoemde, maar ook nog anderen handelingen opgenomen waarvoor toestemming moet worden gevraagd. Dit moet dan wel bij wettelijk voorschrift (verordening) of bij de subsidieverlening worden bepaald. Het is belangrijk dat dit gebeurt, omdat bijvoorbeeld handelingen t.a.v. registergoederen grote financiële consequenties kunnen hebben. Voor subsidies van € 50.000 en lager zijn in de ASA aanvullend ook bepalingen over ontbinding van een rechtspersoon en het wijzigen van statuten opgenomen.

¹³⁸ In artikel 12 van de ASA staat dat artikel 4:71 - onderdeel van afdeling 4.2.8 - van de Awb van toepassing is op subsidies hoger dan € 50.000. Dit is echter ook al geregeld via artikel 2 van de ASA en daarmee is artikel 12 eigenlijk overbodig.

Ontbinding rechtspersoon

In de ASA staat in artikel 10 (lid 1c) onder andere dat een subsidieontvanger het college zo spoedig mogelijk moet informeren over ontbinding van de rechtspersoon.

Wijzigen statuten/ reglementen

In de ASA staat in artikel 10 (lid 1b) dat een subsidieontvanger het college zo spoedig mogelijk moet informeren over een wijziging van de statuten voor zover het de vorm van de rechtspersoon, de persoon van de bestuurder(s) of het doel van de rechtspersoon betreft.

Deelnemen in of oprichting rechtspersonen

In artikel 4:71 van de Awb is opgenomen dat toestemming moet worden gevraagd voor het oprichten van danwel deelnemen in een rechtspersoon. Dit artikel is geldend voor subsidies hoger dan € 50.000.

Handelingen ten aanzien van eigendom registergoederen

In de Awb (artikel 4:71) is opgenomen dat de subsidieontvanger aan het college toestemming moet vragen voor het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur of pacht daarvan, als deze goederen geheel of gedeeltelijk zijn verworven door middel van de subsidie dan wel de uitgaven daarvoor mede zijn bekostigd uit de subsidie. Dit artikel is van toepassing op subsidies hoger dan € 50.000.

Bijlage 5 – Concept controleprotocol

In de Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA) en eventueel ook in de bijzondere subsidieverordening, nadere regels en de subsidiebeschikking staan de verantwoordingseisen waaraan subsidieontvangers moeten voldoen. Voor een meer uitgebreide toelichting op de controle en subsidieverantwoording heeft de gemeente een controleprotocol opgesteld.¹³⁹ Dit controleprotocol is bestemd voor de besturen van gesubsidieerde instellingen en hun accountants. Het protocol maakt onderdeel uit van de subsidieverleningsbeschikking ofwel subsidiebrief.

Verantwoordingseisen

In het concept controleprotocol is vastgelegd welke documenten door subsidieontvangers moeten worden ingediend én aan welke eisen deze documenten moeten voldoen. In tabel B5.1 wordt weergegeven welke documenten bij welk subsidiebedrag moeten worden verstrekt aan de gemeente:

Tabel B5.1 – Vereiste documenten subsidieverantwoording

Subsidie	Activiteitenverslag	Jaarrekening	Controleverklaring en - rapport
€ 5.000 en lager	nee	nee	nee
€ 5.001 - € 50.000	ja ¹⁴⁰	ja, als subsidie meer dan 50% van inkomsten bedraagt ¹⁴¹	nee
€ 50.001 - € 125.000	ja	ja	nee
hoger dan € 125.000	ja	ja	ja
meerdere subsidies met totaal hoger dan € 125.000	ja	ja	ja, als dit in subsidiebrief is opgenomen

Subsidies van € 5.000 en lager worden bij de verlening direct vastgesteld. Daarom is verantwoording niet verplicht. Wel wordt een activiteitenverslag op prijs gesteld. Bij alle overige subsidieklassen (hoger dan € 5.000) is een activiteitenverslag vereist. In dit activiteitenverslag licht het bestuur van de gesubsidieerde instelling toe wat er in het verslagjaar is bereikt. In het controleprotocol staat dat hiervoor vooralsnog geen algemene geldende vormvoorschriften gelden. Wel dient duidelijk te zijn in hoeverre de door de gemeente gesubsidieerde doelstellingen en activiteiten zijn gerealiseerd, wat de oorzaken van eventuele afwijkingen zijn en welke conclusies de instelling daaraan verbindt. Deze informatie over gerealiseerde activiteiten is een belangrijk startpunt voor het beoordelen van de doeltreffendheid van verstrekte subsidies.

¹³⁹ Gemeente Amsterdam, *Concept controleprotocol voor de verantwoording en de controle van subsidies*, versie 28 maart 2014.

¹⁴⁰ Bij een incidentele subsidie volstaat een verslag van de met de subsidie gerealiseerde activiteiten of werkzaamheden.

¹⁴¹ Bij een incidentele subsidie is een financieel verslag voldoende.

Bij subsidies hoger dan € 50.000 en bij subsidies van € 5.001 tot € 50.000 waarbij de subsidie meer dan 50% van de inkomsten bedraagt, moet een jaarrekening als verantwoordingsdocument worden ingediend bij de gemeente.¹⁴² De jaarrekening bestaat uit:

- de staat van baten en lasten over het verslagjaar;
- de balans per 31 december van het verslagjaar;
- de financiële toelichting.

In het concept controleprotocol is aangegeven dat bij de staat van baten en lasten de op basis van werkelijke prestaties berekende subsidiebedragen en de besteding herkenbaar moeten worden verantwoord. Bij een voordelig of nadelig saldo moet worden aangegeven wat er met het positieve saldo gebeurt of hoe het nadelige saldo zal worden gedekt. Het tweede onderdeel, de balans, verschaft inzicht in eventuele reserves en voorzieningen. Bij een negatieve reserve moet een prognose worden gemaakt hoe en binnen welke termijn deze ongedaan wordt gemaakt. De financiële toelichting moet een sluitende cijfermatige analyse bevatten van de financiële resultaten over het verslagjaar ten opzichte van de met de subsidieverlening goedgekeurde begroting. In deze analyse worden de verschillen én de oorzaken en eventuele gevolgen hiervan vermeld.

Controle-eisen

De controleverklaring als eventueel vierde onderdeel van de jaarrekening is verplicht bij subsidies hoger dan € 125.000. Als het totaal van meerdere subsidies hoger is dan dit bedrag kan het college van burgemeester en wethouders de controleverklaring verplicht stellen in de subsidiebrief. De accountant controleert of de subsidie rechtmatig is besteed en of de subsidieontvanger heeft voldaan aan de voorwaarden in de Awb, ASA en – indien van toepassing – subsidieverordeningen en/ of bepalingen in de subsidiebrief. Een goedkeurende verklaring wordt zeer op prijs gesteld.¹⁴³ Naast controle van de jaarrekening is er ook sprake van een controle van het activiteitenverslag. De accountant moet ook nagaan of de activiteiten in kwantitatieve zin correct zijn weergegeven in het activiteitenverslag.

¹⁴² Het gaat hierbij om de complete jaarrekening van de rechtspersoon, ook als slechts een deel van de activiteiten wordt gesubsidieerd door de gemeente.

¹⁴³ Bij een goedkeurende verklaring zijn de fouten in het financieel verslag lager of gelijk aan 1% en onzekerheden in de controle en/ of beoordeling lager of gelijk aan 3%.

Bijlage 6 – Subsidies in cijfers naar diensten en stadsdelen

In hoofdstuk 6 hebben we inzicht gegeven in het aantal subsidies en de bijbehorende subsidiebedragen. Dat hebben we onder meer gedaan naar bedragklasse én naar de verdeling tussen eenmalige en periodieke subsidies. In deze bijlage geven we deze cijfers opnieuw weer, maar dan uitgesplitst voor diensten en stadsdelen.

1. Spreiding subsidies naar bedragklasse

De tabellen B6.1 en B6.2 geven een overzicht van het subsidieaantal en subsidiebedrag naar bedragklasse voor de diensten en stadsdelen. Deze cijfers hebben betrekking op 2011.¹⁴⁴ In de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2013 wordt onderscheid gemaakt tussen kleine subsidies (< € 5.000), middelgrote subsidies (€ 5.000 - € 50.000) en grote subsidies (> € 50.000).

Tabel B6.1 – Diensten: subsidie naar bedragklasse

	Aantal		Bedrag	
< € 5.000	358	28%	€ 628.541,00	0%
€ 5.000 - € 25.000	280	22%	€ 3.412.160,30	1%
€ 25.000 - € 50.000	160	12%	€ 5.753.304,00	2%
€ 50.000 - € 125.000	193	15%	€ 16.536.648,00	6%
€ 125.000 – € 1.000.000	226	18%	€ 75.999.249,17	25%
> € 1.000.000	58	5%	€ 197.725.848,32	66%
Totaal	1.275	100%	€ 300.055.750,79	100%

Uit tabel B6.1 komt naar voren dat 28% van de subsidies bij de diensten kleine subsidies zijn. Qua subsidiebedrag is dit (afgerond) lager dan 1%. Wel zijn er relatief veel grote subsidies (subsidies groter dan € 50.000), namelijk 38%. Daarnaast zijn er ook relatief veel middelgrote subsidies (€ 5.000 - € 50.000). Hierbij gaat het om in totaal 34%. Wat opvalt is dat het merendeel van het subsidiegeld (66%) wordt besteed aan subsidies groter dan € 1.000.000 terwijl dit slechts om 5% van het aantal subsidies gaat.

Tabel B6.2 – Stadsdelen: subsidie naar bedragklasse

	Aantal		Bedrag	
< € 5.000	1.369	46%	€ 2.959.760,71	1%
€ 5.000 - € 25.000	765	26%	€ 9.309.332,82	5%
€ 25.000 - € 50.000	313	10%	€ 11.026.714,68	6%
€ 50.000 - € 125.000	255	9%	€ 19.120.608,36	10%
€ 125.000 – € 1.000.000	243	8%	€ 75.095.535,62	40%
> € 1.000.000	36	1%	€ 72.300.508,00	38%
Totaal	2.981	100%	€ 189.812.460,19	100%

¹⁴⁴ Gemeente Amsterdam, *Businesscase Uniformering en Vereenvoudiging subsidies*, augustus 2012, p54.

Bijna de helft van de subsidies is bij de stadsdelen een kleine subsidie (< € 5.000). Ook de middelgrote subsidies tussen € 5.000 en € 50.000 nemen een relatief groot percentage in, namelijk 36%. Qua subsidiebedrag zijn subsidies in de hoogste twee bedragklassen het beste vertegenwoordigd: subsidies € 125.000 -€ 1.000.000 (40%) en subsidies groter dan € 1.000.000 (38%).

Bij vergelijking van de diensten en stadsdelen valt op dat de diensten (28%) verhoudingsgewijs minder kleine subsidies verstrekken dan stadsdelen (46%). Stadsdelen verstrekken aanvullend ook relatief minder subsidies in de hogere subsidieklassen dan diensten. Dat vertaalt zich ook in de subsidiebedragen. Bij de diensten wordt 66% van het subsidiebedrag besteed aan subsidies groter dan € 1.000.000. Bij stadsdelen is dat 38%.

2. Spreiding naar eenmalige en periodieke subsidies

De tabellen B6.3 en B6.4 geven een overzicht van het subsidieaantal en subsidiebedrag naar eenmalige en periodieke subsidies voor de diensten en stadsdelen. Deze cijfers hebben betrekking op 2011.¹⁴⁵

Tabel B6.3 – Diensten: eenmalige en periodieke subsidies

	Aantal		Bedrag	
Eenmalige subsidies	935	73%	€ 79.392.333,62	27%
Periodieke subsidies	331	26%	€ 127.178.070,17	72%
Onbekend	9	1%	€ 3.485.347,00	1%
Totaal	1.275	100%	€ 300.055.750,79	100%

Bijna driekwart van de subsidies van de diensten heeft betrekking op eenmalige subsidies. Bij het andere kwart gaat het om periodieke subsidies. Deze periodieke subsidies nemen tegelijkertijd wel bijna driekwart van het totale budget in.

Tabel B6.4 – Stadsdelen: eenmalige en periodieke subsidies

	Aantal		Bedrag	
Eenmalige subsidies	1.836	61%	€ 50.046.559,74	26%
Periodieke subsidies	1.003	34%	€ 139.035.143,89	73%
Onbekend	142	5%	€ 730.756,56	1%
Totaal	2.981	100%	€ 189.812.460,19	100%

¹⁴⁵ Gemeente Amsterdam, *Businesscase Uniformering en Vereenvoudiging subsidies*, augustus 2012, p54.

Ruim 60% van de subsidies van de diensten zijn eenmalige subsidies. Deze eenmalige subsidies betreffen ongeveer een kwart van het beschikbare subsidiebudget. Periodieke subsidies zijn goed voor 73% van het totale subsidiebudget.

Bij vergelijking van de diensten en stadsdelen zie je dat er relatief gezien wat meer eenmalige subsidies worden afgegeven door de diensten (73%) dan door de stadsdelen (61%). De subsidiebedragen die worden besteed aan respectievelijk eenmalige en periodieke subsidies is procentueel gezien vergelijkbaar voor diensten en stadsdelen. Uit een toelichting van de gemeente op de cijfers blijkt verder dat het merendeel van de eenmalige subsidies gaat om subsidies tot € 25.000. Periodieke subsidies zijn juist weer oververtegenwoordigd in de hogere subsidieklassen.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Deze laatste opmerkingen zijn niet af te leiden uit te tabel, maar stonden als toelichting beschreven in de notitie *Businesscase Uniformering en Vereenvoudiging subsidies* (p.50).



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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