



Rekenkamer Amsterdam

Grip op subsidies

Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid

Rekenkamerbrief 2014 - 10

25 juni 2014

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de eerste uitkomsten van ons onderzoek naar hoe de gemeente de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies wil borgen.

De gemeente verstrekt jaarlijks rond € 500 miljoen aan subsidies. Hierbij wordt € 340 miljoen door de centrale stad en € 160 miljoen door de stadsdelen verstrekt. Het inzetten van subsidies is één van de instrumenten van de gemeente om beleidsdoelstellingen te bereiken. Raadsleden hebben het college verzocht om een beter inzicht te verstrekken in de doeltreffendheid van subsidies. De discussie tussen college en raad heeft ertoe geleid dat de rekenkamer heeft besloten om het onderwerp subsidies mee te nemen in het Onderzoeksprogramma 2014.

Het onderzoek richt zich op de wijze waarop de gemeente de controle en het subsidie-beheer heeft georganiseerd. In dit onderzoek zullen we later ook specifieke subsidies selecteren en nader onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid.¹ De vraag die in deze eerste fase van het onderzoek centraal staat, luidt echter als volgt:

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

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben we gekeken naar het juridische kader van de gemeente, de verdeling van verantwoordelijkheden en taken en de visie van de gemeente op het subsidie-instrument. Voordat we hierop in paragraaf 2 ingaan bespreken we in de eerste paragraaf enkele belangrijke veranderingen in de gemeentelijke subsidieorganisatie. We besluiten deze brief met conclusies en aanbevelingen.

Meer gedetailleerde informatie over onze bevindingen is opgenomen in het onderzoeksrapport dat op de website van de rekenkamer is te vinden.

¹ In het onderzoeksrapport zijn we ook ingegaan op selectiecriteria voor het selecteren van subsidies voor nader onderzoek. Dit laten we in deze rekenkamerbrief buiten beschouwing.

1. Subsidieorganisatie Amsterdam

De € 500 miljoen aan subsidies wordt in totaal door 15 diensten en stadsdelen verstrekt. De gemeente heeft in 2010 besloten de regelgeving en de organisatie van de subsidieverstrekking te uniformeren en te vereenvoudigen. Hiervoor is het programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies opgestart. Met dit programma worden de volgende resultaten nagestreefd:

- a. Het realiseren van een bezuinigingstaakstelling van € 3,5 miljoen;
- b. Het oprichten van één stedelijk subsidiebureau per 1 juli 2014;
- c. Eén algemene subsidieverordening en uniformering van bijzondere subsidieverordeningen;
- d. Eén subsidieproces en één subsidiebeheersysteem.

Omdat op 1 juli 2014 het subsidiebureau van start gaat, zal de situatie sterk veranderen. Daarom is alleen de *opzet* van de nieuwe subsidieorganisatie onderzocht, waarbij we vooral gekeken hebben naar hoe de gemeente de controle op de doeltreffendheid en doelmatigheid heeft georganiseerd. In vervolgonderzoeken zullen we nagaan of de gemeente de controle op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekingen in de praktijk goed uitvoert.

Programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies: taakstelling

De taakstelling voor het programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies bedraagt € 3,5 miljoen en is onderdeel van 1 Stad 1 Opgave. De taakstelling moet worden gerealiseerd door vergroting van de interne efficiëntie – wat reductie van de formatie mogelijk maakt – én door administratieve lastenverlichting bij de subsidieontvangers – wat de mogelijkheid biedt om subsidiebedragen te verlagen. Het feit dat het subsidieproces versnipperd is binnen de gemeente wordt gezien als een belangrijke oorzaak van de ondoelmatigheid.

Eén stedelijk subsidiebureau

Ter bevordering van de doelmatigheid heeft de gemeenteraad in februari 2013 besloten tot de oprichting van het stedelijk subsidiebureau. Het subsidiebureau zal vanaf 1 juli 2014 werkzaam zijn. Het subsidiebureau wordt verantwoordelijk voor het (administratieve) subsidieproces van aanvraag tot afhandeling. De beleidsafdelingen bij de diensten en stadsdelen zijn en blijven verantwoordelijk voor de inhoud. Daarmee zijn zij ook verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies. Wel kan het subsidiebureau de beleidsafdelingen hierin ondersteunen, faciliteren en adviseren.

Eén ASA en geüniformeerde bijzondere subsidieverordeningen

Op 1 januari 2014 is de Algemene subsidieverordening Amsterdam (ASA) 2013 in werking getreden. Doel van de ASA is vereenvoudiging van de gemeentelijke subsidieregelingen; de ASA geldt in principe voor alle subsidies. De ASA 2013 is de momenteel geldende algemene subsidieverordening voor de centrale stad en na besluit van de raad hierover zal de ASA 2013 ook gaan gelden voor de stadsdelen. Naast de ASA 2013 zijn er ook nog andere mogelijkheden om regels voor subsidies vast te leggen (zie tekstkader).

ASA, bijzondere subsidieverordening, nadere regels en beschikking

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. De ASA en de bijzondere subsidieverordeningen worden vastgesteld door de raad. Het college heeft daarnaast de bevoegdheid om op een aantal terreinen nadere regels vast te stellen. Met deze nadere regels mag niet van de ASA en andere verordeningen worden afgeweken, maar worden bepalingen verder uitgewerkt. Tot slot kunnen ook nog nadere verplichtingen en voorwaarden voor een subsidie 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 eind 2013 in totaal 192 subsidieregelingen van de gemeenteraad, college van B&W, stadsdeelraden en DB's bestaan. De gemeente is momenteel bezig om de bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels van de centrale stad en stadsdelen te stroomlijnen met de ASA.

Eén subsidieproces en één subsidiebeheersysteem

Ter ondersteuning van de nieuwe subsidieorganisatie is een nieuwe procesbeschrijving opgesteld, waarin per processtap wordt aangegeven wie – subsidiebureau of beleidsafdeling – wat moet uitvoeren. Met de komst van het subsidiebeheersysteem wordt alle informatie over subsidies op één centraal punt opgeslagen. Daarnaast komt er een digitaal loket waar burgers, bedrijven en instellingen informatie kunnen vinden over subsidies én waar ze hun subsidieaanvragen moeten indienen. Het inrichten van het subsidiebeheersysteem blijkt behoorlijk complex en zal daarom per 1 juli 2014 – de start van het subsidiebureau – nog niet volledig zijn. De oude subsidiesystemen van de diensten en stadsdelen worden nog gebruikt om de huidige subsidieverleningen af te wikkelen.

2. Bevindingen controle op doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf gaan we na in hoeverre de gemeente de controle op de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieverstrekingen in opzet heeft geborgd. Daarvoor kijken we naar het juridisch kader, verantwoordelijkheden en taken en de gemeentelijke visie op het subsidie-instrument.

Juridisch kader

Het is belangrijk dat de gemeente over een goed juridisch kader beschikt om zo subsidies doeltreffend en doelmatig te kunnen verstrekken. Dat juridisch kader bestaat bij de gemeente uit de ASA 2013, bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels. Het feitelijk toekennen van subsidiebedragen aan subsidieaanvragers vindt plaats via subsidiebeschikkingen. In dit onderzoek hebben we subsidiebeschikkingen buiten beschouwing gelaten.

Algemene subsidieverordening Amsterdam

In de toelichting op de ASA wordt een verschuiving van controle naar vertrouwen beschreven. Bij kleinere subsidies zal men zich vaak beperken tot een steekproefsgewijze controle. We constateren dat veel zaken in de ASA 2013 goed zijn geregeld. Niet opgenomen echter is de verplichting voor subsidieontvangers om mee te werken aan door of namens het college ingesteld onderzoek. De gemeenten Rotterdam en Utrecht kennen een dergelijke bepaling wel in hun algemene subsidieverordening.

De gemeente kan op basis van de ASA wel toezichthouders aanwijzen die belast worden met het toezicht op de naleving van de aan subsidieontvangers opgelegde verplichtingen. Daarnaast biedt de ASA het college de mogelijkheid om voor subsidies hoger dan € 50.000 de subsidieontvanger de opdracht te geven om de taak van de accountant uit te breiden met onderzoek naar naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Voor het bewaken van de doelmatigheid en doeltreffendheid is het echter belangrijk dat het college ook zelf onderzoeken bij de subsidieontvanger kan (laten) uitvoeren.

Bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels

Het college kan binnen de door de raad gestelde kaders van de ASA, de begroting en de beleidsnota's nadere regels vaststellen. Indien de raad voor een bepaald beleidsterrein zelf specifieke subsidievoorwaarden wil vaststellen kan dat door middel van een bijzondere subsidieverordening. Met het vaststellen van dergelijke bijzondere subsidieverordeningen moet terughoudend worden omgegaan, zo staat in de ASA 2013. 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 te subsidiëren activiteiten en de doelgroepen. 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. De verantwoordelijk wethouder heeft in december 2012 echter toegezegd dat nadere regels van het college aan de raadscommissie zullen worden voorgelegd.

Voor het opstellen van bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels is het format Subsidieregelingen opgesteld. We constateren echter dat het format nog niet altijd wordt gevolgd. Negen recent aangepaste bijzondere subsidieverordeningen wijken qua structuur en terminologie af.² De gewenste uniformiteit is dus nog steeds niet gerealiseerd. Overigens is het format gebaseerd op de ASA 2012 terwijl de ASA 2013 – waarin nog enkele wijzigingen zijn doorgevoerd – het momenteel geldende subsidiekader is. Het format moet daarom nog worden aangepast aan de ASA 2013.

Controleprotocol

De gemeente heeft voor de subsidieverantwoording en accountantscontrole een controleprotocol opgesteld. Deze is nog in concept. In dit concept is voor de besturen van gesubsidieerde instellingen en hun accountants vastgelegd welke documenten ter verantwoording moeten worden ingediend en aan welke eisen deze documenten moeten voldoen. In het controleprotocol is opgenomen dat naast de financiële controle ook de geleverde

² Het college van B&W heeft op 9 maart 2014 besloten tot het opnieuw vaststellen van de 9 bijzondere subsidieverordeningen. De raad moet hierover nog besluiten. Het zijn momenteel dus nog conceptversies.

prestaties moeten worden meegenomen. Niet duidelijk is wat dit precies betekent voor de reikwijdte van de accountantscontrole.

Openbaar regelgevingsregister

Op basis van de gemeentewet moet de gemeente alle verordeningen en andere regelgeving met externe werking opnemen in een openbaar register dat voor iedereen via internet is te raadplegen. Bij de voorbereidingen voor het subsidiebureau bleek echter dat niet alle subsidieregelingen in het daartoe ingerichte regelgevingsregister waren opgenomen. De gemeente voldoet derhalve niet aan de wettelijke plicht.

Verantwoording subsidies in openbaar register

In de ASA is de verplichting opgenomen dat er een openbaar register wordt bijgehouden van de door de subsidieontvangers ingediende subsidieverantwoordingen. Bij het afsluiten van ons onderzoek was het register nog niet beschikbaar. Het subsidieregister zal vanaf medio 2014 door het subsidiebureau worden opgebouwd. We vinden een dergelijk openbaar register belangrijk. Het vergroot de transparantie. Dit kan echter nooit in de plaats komen van de actieve informatieplicht van het college. Het college moet de gemeenteraad blijven informeren over relevante informatie op het gebied van subsidies.

Verantwoordelijkheden en taken

De oprichting van het stedelijke subsidiebureau per 1 juli 2014 betekent een verandering in de verdeling van verantwoordelijkheden en taken in het subsidieproces. Duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid is een belangrijke voorwaarde voor een zorgvuldig subsidieproces.

Taken subsidiebureau doeltreffendheid en doelmatigheid

Zoals hiervoor al gezegd, zijn de beleidsafdelingen verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies. Wel kan het subsidiebureau hierin een ondersteunende en adviserende rol hebben. De taken van het subsidiebureau ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid moeten nog nader worden uitgewerkt in bijvoorbeeld instructies.

De kwaliteitsmedewerkers van het subsidiebureau kunnen de beleidsmedewerkers ondersteunen bij het SMART-formuleren van prestatie-indicatoren. Door in de subsidiebeschikking de te leveren prestaties of activiteiten SMART vast te leggen kan achteraf worden bepaald of de gesubsidieerde instelling doet wat is afgesproken. Dit betekent echter nog niet dat daarmee is vastgesteld dat de beleidsuitvoering doeltreffend is geweest. Dit zal moeten worden beoordeeld aan de hand van effectindicatoren. Het subsidiebureau kan ook een ondersteunende rol vervullen bij de effectmeting van subsidies.

De financieel adviseurs van het subsidiebureau beoordelen de financiële informatie over subsidieontvangers. Op basis van deze informatie kan het subsidiebureau eventuele risico's vroegtijdig signaleren. Daarnaast kan het subsidiebureau de doelmatigheid van subsidieontvangers onderling vergelijken op basis van kostprijzen en posten als overhead. De beleidsafdeling blijft verantwoordelijk voor de vertaling van deze informatie naar de subsidiebeschikkingen en het beleid.

Contacten met grote subsidieontvangers

Subsidieontvangers met meervoudige subsidierelaties (hoger dan € 1 miljoen) krijgen na de start van het subsidiebureau te maken met het gezamenlijke accounthouderschap van de gemeente. Bij de beleidafdelingen komen accounthouders die verantwoordelijk zijn voor de beleidsmatige afstemming met de subsidieontvanger. Bij het subsidiebureau komen procescoördinatoren die verantwoordelijk zijn voor afstemming met subsidieontvangers over het proces. Nog niet duidelijk is echter hoe het gezamenlijke accounthouderschap van het subsidiebureau en de beleidsafdelingen zal worden vormgegeven als een subsidieontvanger van meerdere diensten en/ of stadsdelen subsidie ontvangt.

Verantwoordelijkheden en taken bestuurscommissies

De stadsdelen hebben in het verleden bijzondere subsidieverordeningen, nadere regels en beleidsregels vastgesteld. Voor deze regelingen geldt een overgangstermijn van 2 jaar vanaf instelling van de bestuurscommissies of het moment waarop de stadsdeelregeling door een stedelijk kader wordt vervangen. Bestuurscommissies mogen zelf geen verordeningen vaststellen. Indien daartoe in de stedelijke kaders ruimte voor wordt geboden, kan het college wel het vaststellen van nadere regels en beleidsregels aan het algemeen bestuur van de bestuurscommissies delegeren. We zien verder dat voor specifieke subsidies mandaten of delegaties aan de bestuurscommissies zijn verstrekt.³ In de meeste gevallen zijn deze tijdelijk. Zo is het algemeen bestuur van de bestuurscommissie door het college gemandateerd tot het besluiten over milieu- en klimaatgerelateerde subsidies (energiemaatregelen). Dit mandaat geldt tot 1 januari 2015 en de periode die hierna nodig is voor de afhandeling van de subsidiebeschikkingen. Onduidelijk is in hoeverre deze en andere gemandateerde en gedelegeerde subsidies ook na de hiervoor gestelde termijnen een bevoegdheid blijven van de bestuurscommissies.

Verantwoordelijkheden gemeente versus subsidieontvangers

Bij de aanvraag voor het vaststellen van een subsidie moet een subsidieontvanger aantonen dat de activiteiten waarvoor een subsidie is verleend zijn uitgevoerd én in hoeverre de doelstellingen en resultaten zijn gerealiseerd. Naar onze mening zijn de uitgevoerde activiteiten ofwel geleverde prestaties door een subsidieontvanger primair de basis om de subsidie op af te rekenen. De gemeente heeft namelijk bij de subsidieverlening aangegeven welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen. Daarbij maakt zij zelf de afweging of de activiteiten naar verwachting voldoende bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Dat laat onverlet dat de gemeente zich bij subsidievaststelling natuurlijk wel moet afvragen of de activiteiten daadwerkelijk voldoende hebben bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen. Indien dit niet het geval is, maar de activiteiten wel zijn uitgevoerd, zou dat geen nadelige gevolgen voor de subsidievaststelling moeten hebben. Wel ligt het voor de hand dat de gemeente haar eigen beleid overweegt, wat mogelijk effect kan hebben op toekomstige afspraken met subsidieontvangers.

³ Het gaat hierbij om 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.

Gemeentelijke visie op subsidie-instrument

Een gemeentelijke visie op het subsidie-instrument kan zowel betrekking hebben op de inhoud als op het proces van subsidieverstrekking. Bij het proces moet worden gedacht aan het toe te passen juridisch kader en wie verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de verschillende taken. Daaraan is hiervoor al aandacht besteed. Bij de inhoud gaat het om de vraag of de gemeente een visie heeft over wanneer het subsidie-instrument moet worden ingezet, in hoeverre de gemeente uitgangspunten heeft geformuleerd voor het controleren en bijsturen van subsidieontvangers én welke uitgangspunten de gemeente hanteert bij het evalueren van subsidieregelingen. Deze drie zaken zullen we hieronder bespreken.

Visie op inzet subsidie-instrument

De gemeente heeft meerdere instrumenten waarmee zij haar beleidsdoelstellingen kan bereiken. De beleidsafdeling moet allereerst nagaan welk instrument hiervoor het meest geëigend is. Onderdeel hiervan is de afweging om het beleid – via het verstrekken van financiële middelen – geheel of gedeeltelijk te laten uitvoeren door derden. Als hiervoor wordt gekozen, moet er vervolgens een keuze worden gemaakt tussen inkoop en subsidiëring. In de nieuwe gemeentelijke organisatie komt er een RVE Subsidies en Inkoop Sociaal. Deze nieuwe inrichting van de gemeentelijke organisatie moet een bewuste keuze tussen beide instrumenten faciliteren.

Visie op controleren en bijsturen

Uitgangspunt van de gemeente is dat aan de subsidieaanvragers niet meer gegevens gevraagd moeten worden dan nodig en de subsidieaanvrager over het algemeen een juiste aanvraag zal indienen en oprechte bedoelingen heeft. Mocht er onverhoopt sprake zijn van misbruik dan biedt de Awb volgens de gemeente voldoende instrumentarium om hier tegen op te treden. Er kunnen naast geconstateerd misbruik ook andere redenen zijn om subsidieverstrekingen bij te sturen. Zo kan het zijn dat een subsidieontvanger niet of onvoldoende in staat is om activiteiten te leveren die zijn afgesproken, een subsidieontvanger geen toereikende verantwoordingen verstrekt of er sprake is van problemen in de bedrijfsvoering.

De gemeente heeft diverse instrumenten om invloed uit te oefenen op de subsidieontvanger. Dat loopt uiteen van het aangaan van een gesprek en het verzoeken om een tussentijds voortgangsverslag tot het aanstellen van een toezichthouder en het doen van aangifte bij het openbaar ministerie. Hierbij is het van belang dat de gemeente goed weet in welke situaties welke beschikbare instrumenten kunnen en moeten worden ingezet.

Visie op evalueren 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 subsidies in de praktijk. Uit een meta-onderzoek van de rekenkamer Nijmegen blijkt dat subsidies nauwelijks worden geëvalueerd en als dit wel het geval is, de kwaliteit te wensen overlaat. Dit betekent dat besluiten over voortzetting of stopzetting van een subsidie worden genomen zonder dat bekend is of deze wel effectief is.

Een periodieke evaluatie is belangrijk om de beschikbare belastingmiddelen zo effectief mogelijk in te zetten. De gemeente Amsterdam heeft echter nog niet geborgd dat systematisch, tenminste eens in de vijf jaar, subsidieregelingen op een goede wijze worden

geëvalueerd. De gemeente heeft in de ASA ook geen verplichting voor subsidieontvangers opgenomen om mee te werken aan door of namens het college ingesteld onderzoek. Bij het opnemen van een dergelijke bepaling 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. De gemeente kan de bevoegdheid van de rekenkamer bij verordening uitbreiden.⁴ Dat is tot op heden niet gebeurd.

3. Conclusies en aanbevelingen

De gemeentelijke subsidieorganisatie zit in een veranderingsproces. Daarom hebben we ons in het onderzoek gericht op de vraag in hoeverre zaken in opzet goed zijn geregeld. De werking van de subsidieorganisatie hebben we buiten beschouwing gelaten.

In 2010 heeft de gemeente besloten om de organisatie van subsidieverlening anders in te richten. Hierbij heeft de gemeente onder meer gekozen voor oprichting van een stedelijk subsidiebureau per 1 juli 2014 en uniformering en vereenvoudiging van gemeentelijke subsidieregelingen. Met deze veranderingen moet ook een taakstelling van € 3,5 miljoen worden gerealiseerd. We zien dat de gemeente de controle op doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieverstrekking voor diverse aspecten in opzet heeft geborgd. Tegelijkertijd zijn er ook verbeterpunten. Deze lichten we hieronder toe.

Creëer ruimte voor (evaluatie) onderzoek

In de ASA is geen verplichting voor subsidieontvangers opgenomen om mee te werken aan door of namens het college ingesteld onderzoek. Zeker gezien de verschuiving van het gemeentelijke uitgangspunt van controle naar vertrouwen is het van belang dat de gemeente (steekproefsgewijs) onderzoek kan uitvoeren. Periodieke evaluaties zijn van belang om de beschikbare subsidiemiddelen zo effectief mogelijk in te zetten. Ook is het wettelijk verplicht om eens in de vijf jaar een subsidie te evalueren op doeltreffendheid en effecten. Het is ook belangrijk om de bevoegdheden van de rekenkamer om onderzoek te doen bij subsidieontvangers uit te breiden.

1a. Schep ruimte om als gemeente onderzoek te kunnen doen bij subsidieontvangers en leg de verplichting om hieraan mee te werken vast in de ASA.

Dat onderzoek kan betrekking hebben op naleving van de verplichtingen door een subsidieontvanger, maar het kan ook gaan om (evaluatie-)onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een subsidie. Een dergelijke regeling waarin subsidieontvangers worden verplicht mee te werken aan onderzoek is er al in Utrecht en Rotterdam. Ook wanneer de gemeente niet via een subsidierelatie, maar via een inkooprelatie activiteiten financiert, kan het relevant zijn om afspraken te maken over onderzoeksrechten. Denk daarbij aan de drie decentralisaties in het sociaal domein in het geval de gemeente besluit dit via inkoopcontracten te regelen.

⁴ De minister vond het indertijd niet nodig om de bevoegdheid van de rekenkamer in de gemeentewet uit te breiden omdat de gemeente dat zelf kan doen.

1b. *Leg in de ASA vast dat subsidieontvangers mee moeten werken aan onderzoek naar doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidieverstrekking dat door de rekenkamer wordt uitgevoerd.*

In de gemeentewet is momenteel vastgelegd dat de rekenkamer bevoegd is om onderzoek te doen als de subsidieontvanger voor meer dan 50% financieel afhankelijk is van de gemeente. Het opnemen van een bepaling in de ASA dat alle subsidieontvangers moeten meewerken aan onderzoek door de rekenkamer – ongeacht de mate waarin een subsidieontvanger financieel afhankelijk is van de gemeente – betekent een uitbreiding van de bevoegdheden van de rekenkamer. Ook kan worden overwogen om iets vergelijkbaars te regelen voor specifieke inkooprelaties.

Werk taken verder uit

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen het subsidiebureau en de beleidsafdelingen van de diensten en stadsdelen ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid is duidelijk. De beleidsafdelingen zijn eindverantwoordelijk, maar het subsidiebureau kan hierin wel een ondersteunende en adviserende rol hebben. Voor de taken van het subsidiebureau is die duidelijkheid er nog niet.

2. *Werk de taken van het subsidiebureau op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid uit.* De taken van het subsidiebureau op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid moeten nog nader worden vormgegeven. Dat moet op een zodanige manier gebeuren dat een goede afstemming en samenwerking met de beleidsafdelingen van de diensten en stadsdelen wordt gewaarborgd.

Stel een visiedocument op

Het is van belang om als gemeente een visie op het subsidie-instrument te hebben. In verschillende (beleids)documenten zijn elementen van een visie opgenomen. Een overkoepelend document ontbreekt nog. Een 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. Bij een dergelijke visie gaat het allereerst om uitgangspunten over wanneer je als gemeente het beste kunt kiezen voor subsidies om je beleidsdoelstellingen te realiseren of wanneer er toch andere instrumenten zijn die doeltreffender of doelmatiger kunnen worden ingezet. Daarnaast gaat het ook om een visie over monitoren, controleren en bijsturen. Bijvoorbeeld als er sprake is van misbruik van een subsidie, een subsidieontvanger niet in staat is om activiteiten te leveren of de gemeente andere redenen heeft om de activiteiten bij te sturen. Het is van belang dat de gemeente vastlegt in welke situaties welke instrumenten moeten worden ingezet.

3. *Stel een visiedocument op waarin de uitgangspunten over de inzet van subsidies wordt vastgelegd.*

In dit visiedocument moeten de uitgangspunten ten aanzien van de inzet van subsidies bij de beleidsvorming en de wijze waarop subsidieverstrekking moet worden beheerd worden vastgelegd. Vervolgens is het van belang dat deze uitgangspunten worden uitgewerkt in concrete uitvoeringsregels voor de beleids- en subsidiemedewerkers.

Periodieke informatievoorziening

Binnen de gemeentelijke subsidieorganisatie zijn en worden diverse veranderingen doorgevoerd. Het is belangrijk om vinger aan de pols te houden over hoe deze veranderingen verlopen en welke eventuele risico's hierbij spelen. Zo is een goede afstemming en samenwerking tussen het nieuwe subsidiebureau en de beleidsafdelingen een belangrijke voorwaarde voor een goedlopende subsidieorganisatie. Het is van belang hier aandacht voor te hebben. Daarnaast zal het subsidiebeheersysteem per 1 juli 2014 nog niet volledig zijn ingericht. Verder hebben we gezien dat onduidelijk is in hoeverre bepaalde subsidies door de bestuurscommissies zullen blijven worden uitgevoerd. Ook hebben we geconstateerd dat het wettelijk verplichte regelgevingsregister waarin alle geldende (subsidie)regelingen van de gemeente moeten zijn opgenomen, nog niet volledig is. Daarnaast is het openbare subsidieregister met de door de subsidieontvangers ingezonden subsidieverantwoordingen nog niet beschikbaar, terwijl dit volgens de ASA 2013 wel is voorgeschreven. Een periodieke bestuurlijke voortgangsrapportage maakt het mogelijk om tijdig in te grijpen als dat nodig mocht zijn.

4. *Laat je als college periodiek inlichten over de voortgang en mogelijke risico's bij de nieuwe subsidieorganisatie en informeer de raad hierover.*

De gemeentelijke subsidieorganisatie is in verandering. Belangrijk is om zicht te hebben op de risico's en knelpunten die dit kan opleveren voor de controle op een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van de subsidiegelden. Een periodiek moment waarop het college wordt ingelicht over de voortgang en mogelijke risico's kan hieraan bijdragen. Daarnaast heeft het college een actieve informatieplicht om relevante informatie over de nieuwe subsidieorganisatie te verstrekken aan de gemeenteraad.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Op 17 juni 2014 heeft het college ons gemeld nog geen inhoudelijke reactie c.q. antwoord op onze aanbevelingen te geven, maar wel van plan te zijn om dat te doen bij de behandeling van de rekenkamerbrief door de raad. De rekenkamer heeft het college verzocht de reactie op een zodanig tijdstip aan ons kenbaar te maken dat wij deze nog kunnen voorzien van een nawoord. Hierdoor kan het debat over de rekenkamerbrief in de (raads-) commissie op een efficiënte manier plaatsvinden. Op dit moment is de behandelingsdatum in de commissie nog niet bekend. We streven er naar om de bestuurlijke reactie van het college, inclusief het nawoord, gelijktijdig aan de raadscommissie ter bespreking aan te bieden. De rekenkamerbrief en het onderzoeksrapport *Grip op subsidies* maken we op 25 juni 2014 openbaar. Na ontvangst van de bestuurlijke reactie zullen we deze reactie, voorzien van ons nawoord, eveneens via onze website openbaar maken.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. We zullen dit onderzoek vervolgen met nader onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van enkele specifieke subsidies. Hierbij zullen we ook kijken hoe de nieuwe subsidieorganisatie in de praktijk functioneert.

Met vriendelijke groet,



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

colofon Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

Projectleider: Evert Visser
Onderzoeker: Rian Muijsers