



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

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.

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 programma-begroting (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 Subsiëring welzijnsinstellingen, Subsidies Veiligheidsfonds, Kunst- en cultuurbeleid (onderzoek en opvolgingsonderzoek). 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.

De controle op de uitvoering bij subsidieverlening is vaak gericht op meetbare zaken, zoals inspanningsverplichtingen⁴ 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

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).

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