



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Gemeente Amsterdam
t.a.v. de gemeenteraad
Postbus 202
1000 AE Amsterdam

datum	3 september 2014
ons kenmerk	RA_14_146
behandeld door	E. Visser
onderwerp	bestuurlijke reactie op rekenkamerbrief <i>Grip op subsidies</i>
bijlage	1

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 24 juni 2014 heb ik de rekenkamerbrief *Grip op subsidies* en het onderliggende onderzoeksrapport gepubliceerd. In de rekenkamerbrief was geen bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders opgenomen. Op 17 juni heeft het college ons namelijk geschreven dat het op dat moment nog geen inhoudelijke reactie c.q. antwoord op onze aanbevelingen geeft, maar dit te doen bij de behandeling van de rekenkamerbrief door de raad.

Ik heb toen besloten de rekenkamerbrief openbaar te maken zonder bestuurlijke reactie. Tevens heb ik het college verzocht om de inhoudelijke reactie op een zodanig tijdstip aan ons toe te zenden dat wij deze, zoals gebruikelijk, kunnen voorzien van een nawoord. Hierdoor kan de raad de rekenkamerbrief op een efficiënte wijze behandelen. Inmiddels hebben wij de reactie van het college ontvangen.

Mijn conclusie is dat het college niet alle aanbevelingen van de rekenkamer onverkort heeft overgenomen. Gehoord de argumenten van het college zie ik voorsnog geen redenen om terug te komen op mijn aanbevelingen.

Hierbij zend ik u in de vorm van een addendum de bestuurlijke reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer.

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest,

Met vriendelijke groet,

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

Bijlage – Addendum bij rekenkamerbrief *Grip op subsidies*

Voorwoord

In onze rekenkamerbrief hebben we op basis van ons onderzoek *Grip op subsidies, Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid* de volgende aanbevelingen gedaan en nader toegelicht:

- 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.¹
- 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.
2. Werk de taken van het subsidiebureau op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid uit.
3. Stel een visiedocument op waarin de uitgangspunten over de inzet van subsidies wordt vastgelegd.
4. Laat je als college periodiek inlichten over de voortgang en mogelijke risico's bij de nieuwe subsidieorganisatie en informeer de raad hierover.

Op 28 augustus 2014 heeft de rekenkamer de inhoudelijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op de rekenkamerbrief ontvangen. De tekst van de brief is hierna integraal opgenomen. De reactie van het college heeft de rekenkamer voorzien van een nawoord. Dit nawoord is aansluitend in dit addendum opgenomen.

Bestuurlijke reactie van burgemeester en wethouders

Op 28 augustus 2014 ontving de rekenkamer de volgende reactie:

Het college heeft uw rekenkamerbrief van 25 juni 2014 bij het onderzoeksrapport *Grip op subsidies* over de opzet van de controle en het subsidiebeheer in de veranderende gemeentelijke organisatie met interesse gelezen. Subsidies zijn een belangrijk instrument om de doelstellingen van het gemeentebestuur te realiseren.

Uw onderzoek sluit aan op het coalitieakkoord 2014-2018, waarin als één van de hoofdlijnen is opgenomen dat het college kiest voor een doelmatiger en doeltreffender subsidieverlening:

“ De 450 miljoen euro die Amsterdam jaarlijks aan subsidies verstrekt, willen we doelmatiger en effectiever gaan besteden. Daarvoor gaan we het merendeel van de subsidies opnieuw beoordelen. Onderzocht wordt dan of we nog steeds achter de doelen staan, of de activiteiten echt bijdragen aan wat we willen bereiken voor Amsterdam en of er niet bijvoorbeeld buurtinitiatieven zijn die een beter effect met minder middelen kunnen bereiken. De afgelopen jaren hebben verschillende stadsdelen op deze manier tot wel 10% aan efficiëntie gewonnen. Wij besparen daarmee 30 miljoen euro (structureel vanaf 2018). ”

¹ ASA: Algemene Subsidieverordening Amsterdam

Deze besparingsdoelstelling is in de financiële vertaling van het coalitieakkoord oplopend opgenomen voor de jaren 2016-2018. Over de aanpak om deze doelstellingen te bereiken zal het college de raad in of rond de ontwerpbegroting 2015 informeren. Daarbij zullen we dankbaar gebruik maken van uw conclusies en aanbevelingen. De visie van het college op subsidieverlening als instrument zal in het plan van aanpak als vervolg op ons coalitieakkoord verder worden uitgewerkt.

Reactie aanbevelingen en conclusies Rekenkamerrapport *Grip op Subsidies*

In onderstaande tekst gaan we in op onderwerpen die het proces van subsidieverstrekking betreffen, i.c. de taken en verantwoordelijkheden van het Subsidiebureau Amsterdam mede in relatie tot de beleidsafdelingen dat op 1 juli jl. van start is gegaan.

De **informatieverstrekking** aan de raad heeft het college de afgelopen tijd in opdracht van de raad gereguleerd en uitgebreid. De verbeterde werkprocessen en het nieuwe subsidiebeheersysteem (voor de hele gemeente), dat op dit moment wordt ingericht, zullen tot verdere verbetering leiden op het punt van volledigheid en uniformiteit van de informatieverstrekking rond subsidies.

Het college onderschrijft uw signalering dat het **subsidieregister** in wording niet dient als een vorm van actieve informatieverstrekking aan de raad. Uiteraard kan ieder raadslid beschikken over de gegevens die zijn opgeslagen in het register, maar de raad als orgaan wordt primair geïnformeerd in het kader van de P&C-cyclus.

De inhoudelijke beoordeling van de aanvragen en de verantwoordingen van de instellingen is bestuurlijk geborgd via de direct betrokken raadscommissies en door vaststelling van bijzondere subsidieverordeningen door de raad. Zoals toegezegd aan de raad, worden de desbetreffende raadscommissies geïnformeerd over nadere subsidieregels van het college.

Overeenkomstig het nieuwe **bestuurlijk stelsel** zal de uitvoering van de subsidie-regelingen deels ook bij de bestuurscommissies liggen. In de huidige overgangsfase wordt de invulling van de taken en bevoegdheden van de bestuurscommissies nader uitgewerkt. Over de bevoegdheid van de bestuurscommissies inzake subsidies signaleert u een mogelijke onduidelijkheid op onderdelen. De bevoegdheid van de bestuurscommissies op het gebied van subsidieverstrekking krijgt in de komende jaren een nieuwe invulling. Zij mogen zelf geen nieuwe subsidieverordeningen vaststellen. Wel voeren zij de subsidieverordeningen uit en mogen zij op bepaalde terreinen nadere regels stellen als ze daartoe de bevoegdheid gedelegeerd krijgen (of reeds hebben gekregen). Op grond van de overgangsregeling in de Verordening op de bestuurscommissies gelden de subsidieregelingen die de stadsdelen vóór 19 maart 2014 hebben vastgesteld nog uiterlijk twee jaar. In de periode tot maart 2016 zal in overleg met stadsdelen en de toekomstige resultaatverantwoordelijke eenheden worden geïnventariseerd welke regelingen er nu allemaal zijn en worden bepaald of deze voordien vervangen moeten worden door nieuwe stedelijke kaders. Nieuwe kaders worden voorbereid door het college, vastgesteld door de raad en mede uitgevoerd door de stadsdelen. Het hele proces van harmoniseren van subsidieregelingen en vaststellen van nieuwe kaders zal in de periode tot medio 2015 plaatsvinden.

Zoals ook aangegeven in het coalitieakkoord moeten gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan beleidsdoelstellingen. Door invulling te geven aan de wettelijke bepaling in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) zal het college de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverlening, inbegrepen de regelgeving, meer systematisch in kaart brengen en periodiek evalueren.

Echter, indachtig het coalitieakkoord wordt daarbij ook afgewogen of extra regelgeving een verstandige vorm is.

Voor het uitvoeren van **onderzoek bij instellingen** is het college geen voorstander van het invoeren van extra regelgeving, omdat subsidieontvangers in de praktijk meewerken aan verzoeken van de gemeente om informatie; het gaat vrijwel altijd om gegevens die in het kader van de aanvraag tot vaststelling van de subsidie toch al moeten worden overgelegd; niet meewerken kan consequenties hebben voor de subsidierelatie en dat beseft men maar al te goed. Daarnaast omschrijft de Gemeentewet in artikel 184 al de nodige bevoegdheden van de rekenkamer ten aanzien van instellingen die voor meer dan 50% van hun baten subsidie ontvangen van de gemeente. In dat licht bezien beschouwt het college het invoeren van extra regelgeving als onevenredig.

De door u gevraagde aandacht voor de voortgang en mogelijke risico's bij de **nieuwe subsidieorganisatie**, heeft het college vanzelfsprekend. Het gaat hier om een grote verandering in de dienstverlening, organisatie, systemen en werkprocessen; met enige overgangstijd houdt het college rekening.

Één van de doelen bij de verandering van de subsidieorganisatie is de **vereenvoudiging en uniformering** van de gemeentelijke subsidieregeling. Dit traject is nog gaande. In 2013 en 2014 heeft het college besloten tot intrekking of vervanging van verschillende regelingen van centrale stad en stadsdelen; een deel daarvan is - waar nodig - afgerond met een besluit door de raad. Naar verwachting beslist de raad in september 2014 over de intrekking van 11 regelingen en herziening van 9 regelingen. Hierbij gaat het ondermeer om de intrekking van de algemene subsidieverordeningen van de toenmalige stadsdelen, zodat er gemeentebreed één algemene subsidieverordening van kracht is, de Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA 2013).

Binnen de gemeente worden voorstellen ontwikkeld om uiterlijk medio 2015 de circa 192 bestaande subsidieregelingen waar nodig af te stemmen op de ASA en te standaardiseren. Voor de volledige vereenvoudiging is meer tijd nodig. Alle regelingen van de toenmalige stadsdelen moeten volgens de besluitvorming over het nieuwe bestuurlijk stelsel uiterlijk maart 2016 zijn ingetrokken of vervangen door stadsbrede regelingen. Daarnaast wordt er gewerkt aan een volledig en toegankelijk **regelgevingsregister** waarin een overzicht van alle subsidieregeling opgenomen zal zijn.

Conclusie

Het onderzoek *Grip op subsidies* sluit aan op het coalitieakkoord 2014-2018, waarin het college kiest voor een doelmatiger en doeltreffender subsidieverlening. Bij de verdere stappen, zoals het opstellen van het door u aanbevolen visiedocument, verdere verbetering van de informatieverstrekking aan de raad, vereenvoudiging en harmonisatie van de regelgeving en periodieke evaluatie, zal het college dankbaar gebruik maken van uw conclusies en aanbevelingen. In de geest van het coalitieakkoord onderschrijven we echter niet de aanbeveling om in de regelgeving een plicht tot medewerking aan gemeentelijk onderzoek op te nemen.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn reactie op de rekenkamerbrief *Grip op subsidies*.

Het college geeft aan de rekenkamerbrief over de opzet van de controle en het subsidiebeheer in de veranderende gemeentelijke organisatie met interesse te hebben gelezen en dat bij verdere stappen, zoals het opstellen van een visiedocument, verdere informatieverbetering aan de raad, vereenvoudiging en harmonisatie van de regelgeving en periodieke evaluatie, dankbaar gebruik zal worden gemaakt van de conclusies en aanbevelingen.

In de bestuurlijke reactie wordt niet systematisch ingegaan op de vier aanbevelingen van de rekenkamer. Vanwege de overzichtelijkheid behandelen we de reactie van het college toch aan de hand van de aanbevelingen zoals opgenomen in de rekenkamerbrief. Daarbij gaan we ook in op enkele andere zaken die door het college in de bestuurlijke reactie zijn benoemd.

Aanbeveling 1a: uitbreiding mogelijkheden gemeentelijk onderzoek

De aanbeveling om in ASA de plicht voor subsidieontvangers op te nemen hun medewerking te verlenen aan gemeentelijk onderzoek wordt door het college niet overgenomen. Het college geeft aan hier geen voorstander van te zijn omdat het college - indachtig het coalitieakkoord - tegen het invoeren van extra regelgeving is. Hoewel bij de toevoeging van een dergelijk artikel er feitelijk sprake is van een *extra regel*, betekent het niet een toename van regeloverlast. In tegendeel. Het faciliteert in zekere zin deregulering. Het idee achter deze aanbeveling is dat de gemeente de *mogelijkheid* tot het doen van onderzoek vastlegt. Gelet op de behoefte aan minder administratieve overlast en de daarmee samenhangende verschuiving in het gemeentelijke uitgangspunt van controle naar vertrouwen, is het van belang dat de gemeente (steekproefsgewijs) onderzoek *kan* uitvoeren. Zicht op effectiviteit blijft immers wel gewenst. Als de jaarlijkse ballast van subsidieverantwoording wordt verminderd zal er voor adequaat evaluatieonderzoek veelal andere informatie nodig zijn dan de gegevens die door subsidieontvangers in het kader van de verantwoording moeten worden overgelegd. Als de gemeente dan besluit (omdat de organisatie in een steekproef valt of vanwege een andere meer specifieke reden) om dit onderzoeksinstrument in te zetten is het belangrijk dat ze niet afhankelijk is van de welwillende medewerking van de instelling die subsidie ontvangt. De gemeenten Utrecht en Rotterdam hebben ook een bepaling over verplichte medewerking aan onderzoek in de subsidieverordeningen opgenomen.

Aanbeveling 1b uitbreiding mogelijkheden rekenkameronderzoek

Het college adviseert vanwege vergelijkbare redenen de raad om ook aan de rekenkamer geen extra mogelijkheden te geven voor het doen van onderzoek.

Wettelijke context

In artikel 184 van de gemeentewet is geregeld dat de rekenkamer onderzoek kan doen bij derden. Dat kan altijd bij gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente participeert. Bij vennootschappen waarin de gemeente participeert heeft de rekenkamer bevoegdheden als de gemeente 50% of meer van de aandelen bezit². Ook bij organisaties die een subsidie, lening of garantie van de gemeente ontvangen, is in de wet vastgelegd dat de rekenkamer onderzoeksbevoegdheden heeft als er sprake is van een grote financiële afhankelijkheid van die organisatie. Volgens de wet is er sprake van financiële afhankelijkheid als 50% of meer van de baten van die desbetreffende instelling bestaat uit lening, garantie of subsidie van de gemeente. Dat is niet helemaal logisch. Het ligt meer voor de hand om de bevoegdheid afhankelijk te maken van het financieel belang van de gemeente. Nu heeft de rekenkamer wel de volledige bevoegdheden als het gaat om een kleine vrijwilligersorganisatie waarvan een subsidie van € 15.000 euro alle baten vormen en niet bij een grote instelling die € 150.000 euro subsidie krijgt en daarnaast ook nog via andere subsidies of eigen inkomsten € 200.000 euro weet te genereren. De wetgever heeft dit onderkend. In de Memorie van Toelichting stelt de minister dat de gemeenten zelf ook mogelijkheden hebben om de bevoegdheden te regelen voor stichtingen en verenigingen die sterk afhankelijk zijn van de gemeente.

De rekenkamer vindt het belangrijk dat er geen onduidelijkheden bestaan over haar rechten om onderzoek te kunnen doen bij derden. Daarom alleen al is het nuttig als die bevoegdheden in de ASA zijn benoemd. Daarnaast vindt de rekenkamer het belangrijk dat de gemeenteraad gebruikt maakt van zijn mogelijkheden om via de ASA de bevoegdheden van de rekenkamer uit te breiden tot alle organisaties die in opdracht van de gemeente *publieke taken* uitvoeren.³

Net als bij de bevoegdheden van de gemeente zelf past ook de uitbreiding van de bevoegdheden van de rekenkamer eerder bij een beleid van deregulering dan dat het de administratieve druk vergroot. Daarnaast is de aandacht van de rekenkamer voor een specifieke organisatie - gegeven rol en omvang van de rekenkamer - zo incidenteel dat vergroting van administratieve rompslomp daarbij eigenlijk nooit een argument kan zijn.

² Op dit moment is er een wetsvoorstel in behandeling waarin dit verruimd wordt tot vennootschappen waarin de gemeente alleen of samen met andere gemeenten 50% van de aandelen bezit.

³ Wij zouden er voor zijn als deze bevoegdheden ook worden uitgebreid tot inkoopcontracten in het sociaal domein. We zien namelijk niet in waarin de bevoegdheid ineens anders moet worden als de geldverstrekking voor het uitvoeren van publieke taken aan organisatie niet meer gebeurt via subsidie, maar via inkoop. Dat is echter niet iets dat in de ASA kan worden geregeld. Dit moet standaard in de contracten en/of algemene aanbestedingsvoorwaarden worden opgenomen.

Veel organisaties zullen wel vrijwillig aan onderzoek willen meewerken. De rekenkamer wil daar echter niet afhankelijk van zijn. Dat externe partijen die veel geld van de gemeente ontvangen hun medewerking aan onderzoeken kunnen weigeren is ons recent gebleken. Bij het onderzoek van de rekenkamer naar de effectiviteit van de subsidies om woningen energiezuiniger te maken hebben de woningcorporaties de rekenkamer bericht niet aan het onderzoek te willen meewerken. Hiervan hebben we de raad en het college op 22 april 2014 (via het toezenden van onze gewijzigde onderzoeksopzet) op de hoogte gebracht.⁴

Aanbeveling 2: uitwerking taken subsidiebureau

Het college gaat in zijn bestuurlijke reactie niet in op de tweede aanbeveling. We willen nogmaals benadrukken dat het van belang is dat de taken van het subsidiebureau op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid worden uitgewerkt. Daarbij moet aandacht zijn voor een goede afstemming en samenwerking met de beleidsafdelingen, waarbij de kwaliteit van de uitvoering wordt geborgd.

Aanbeveling 3: uitwerking visie op subsidieverlening als instrument

We vinden het positief dat het college aangeeft een visie op subsidieverlening als instrument te willen uitwerken in het plan van aanpak als vervolg op het coalitieakkoord. Tijdens het onderzoek hebben we gezien dat in verschillende (beleids)documenten elementen van een visie zijn opgenomen, maar dat een integraal document ontbreekt. In zo'n document moet behalve voor de argumenten om het subsidie-instrument in te zetten, ook aandacht zijn voor de wijze van controleren, bijsturen en evalueren van subsidies. Dit is belangrijk voor een consistente en transparante aanpak bij subsidieverstrekingen en biedt voor de raad goede mogelijkheden om kaders vast te stellen en geeft hen aanknopingspunten om de beleidsuitvoering te controleren.

Aanbeveling 4: aandacht voor voortgang bij de nieuwe subsidieorganisatie

In de bestuurlijke reactie geeft het college aan aandacht te hebben voor de voortgang en mogelijke risico's bij de nieuwe subsidieorganisatie. Dat vinden wij positief. Het is belangrijk om zicht te hebben op bijvoorbeeld de afstemming en samenwerking tussen het nieuwe subsidiebureau en de beleidsafdelingen en het goed functioneren van het nieuwe subsidiebeheersysteem. Dit systeem is immers een belangrijke voorwaarde voor een doelmatige en effectieve sturing van het subsidieproces. Ook is het openbare subsidieregister met door subsidieontvangers ingestuurde verantwoordingen nog niet beschikbaar, terwijl dit al in de ASA 2012 is voorgeschreven. De gemeente voldoet daarvoor nog niet aan haar eigen regelgeving. Een belangrijk aspect van de aanbeveling is ook dat de raad geïnformeerd wordt over de voortgang en risico's bij de nieuwe gemeentelijke subsidieorganisatie. Dit zegt het college niet expliciet toe.

⁴ Inmiddels zijn de corporaties gedeeltelijk teruggekomen op hun weigering, maar de rekenkamer krijgt nog steeds geen toestemming op de database van de corporaties te raadplegen, wat erg nuttig zou zijn om de effectiviteit de subsidiemaatregelen goed te kunnen beoordelen.

Resumerend

We concluderen dat het college niet alle aanbevelingen onverkort heeft overgenomen. Aanbeveling 1a en 1 b over het opnemen van onderzoeksrechten in de gemeentelijke regelgeving neemt het college niet over. Op aanbeveling 2, waarin wordt geadviseerd de taken van het subsidiebureau op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid nader uit te werken, wordt niet ingegaan. Op de aanbeveling om een visiedocument op te stellen voor het subsidie-instrument (aanbeveling 3) reageert het college positief. Ook aanbeveling 4 om aandacht te hebben voor de voortgang van de nieuwe subsidie-organisatie wordt door het college overgenomen. Het college vermeldt echter niet dat de raad hierover zal worden geïnformeerd.

Gehoord de argumenten van het college ziet de rekenkamer vooralsnog geen redenen om terug te komen op haar aanbevelingen. De rekenkamer vraagt de raad het college te verzoeken alle aanbevelingen als nog over te nemen.