

ONDERZOEKSRAPPORT

Subsidies diversiteit

Een deelonderzoek in het kader van 'Grip op subsidies'

februari 2016

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Subsidies diversiteit

Een deelonderzoek in het kader van 'Grip op subsidies'

februari 2016

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Marcella van Doorn (projectleider)
Rian Muijsers MSc

Dit is het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek *Subsidies diversiteit*. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het bestuurlijk rapport zijn een samenvatting, analyse en aanbevelingen opgenomen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Subsidies in Amsterdam	7
1.2	Aanleiding en afbakening onderzoek	7
1.3	Belangrijke gemeentelijke actoren voor subsidies diversiteit	8
1.4	Probleemstelling	10
1.5	Aanpak onderzoek	13
1.6	Leeswijzer	14
2	Ambities, beleidskaders en budget	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Politieke ambities	15
2.3	Beleidskaders	17
2.4	Beschikbaar budget	25
2.5	Conclusie: hoge ambitie, ruime beleidskaders en minder subsidiebudget	30
3	De subsidieaanvraag	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Algemeen oordeel	33
3.3	Tijdigheid	35
3.4	Helderheid en eenduidigheid van activiteiten	37
3.5	Helderheid en eenduidigheid van doelstellingen en resultaten	38
3.6	Verband tussen doelstellingen en activiteiten	39
3.7	De mate van detaillering in begroting	39
3.8	Het opvragen van aanvullende informatie door gemeente	40
3.9	Aanwezigheid van gemeentelijke beoordeling van de aanvraag	41
3.10	Conclusie: verbeteringen in tijdigheid en kwaliteit subsidieaanvraag nodig	43

4	De subsidieverlening	45
4.1	Inleiding	45
4.2	Algemeen oordeel	45
4.3	Tijdigheid	46
4.4	Verwijzing naar regelgeving en beleid	47
4.5	Onderbouwing (eventuele) afwijking subsidiebedrag	49
4.6	Aanvullende voorwaarden	50
4.7	Het afwijzen van subsidieaanvragen	53
4.8	Conclusie: kwaliteit subsidieverlening redelijk goed, maar tijdigheid en transparantie kunnen beter	55
5	Tussentijdse verantwoording en bijsturing	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Algemeen oordeel	57
5.3	Verplichting van een tussentijdse rapportage	58
5.4	Tussentijdse bijsturing	59
5.5	Conclusie: tussentijdse verantwoording en bijsturing vindt niet of informeel plaats	60
6	De subsidieverantwoording	63
6.1	Inleiding	63
6.2	Algemeen oordeel	63
6.3	Tijdigheid	64
6.4	De kwaliteit van de inhoudelijke verantwoording	66
6.5	De kwaliteit van de financiële verantwoording	67
6.6	Aanwezigheid van gemeentelijke beoordeling van de verantwoording	67
6.7	Conclusie: tijdigheid en beschikbaarheid verantwoording schiet tekort	68

7	De subsidievaststelling	71
7.1	Inleiding	71
7.2	Algemeen oordeel	71
7.3	Tijdigheid	72
7.4	Vertaling beoordeling gemeente naar adequate acties	74
7.5	Mate van uitwerking afrekening door gemeente	75
7.6	Conclusie: meer dan de helft van subsidievaststellingen ontbreekt	76
8	Evalueren	79
8.1	Inleiding	79
8.2	Monitoring: cijfermateriaal en voortgangsrapportages	79
8.3	Het proces van evalueren	81
8.4	Aandacht voor doeltreffendheid bij evalueren	83
8.5	Conclusie: beperkte evaluatie van proces en resultaten, nauwelijks van doeltreffendheid	87
	Bijlage 1 – Geraadpleegde personen	89
	Bijlage 2 – Werkwijze en selectie dossieronderzoek	91
	Bijlage 3 – Beoordeling dossieronderzoek	95

1 Inleiding

Voor u ligt het onderzoeksrapport van het onderzoek van de rekenkamer naar de borging van een doeltreffende besteding van subsidies van de afdeling Diversiteit. In dit hoofdstuk geven we eerst een algemene introductie op subsidies in Amsterdam. Daarna gaan we in op de aanleiding en de afbakening van dit onderzoek, de belangrijkste spelers en tot slot de probleemstelling en de onderzoeksaanpak. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer.

1.1 Subsidies in Amsterdam

De gemeente Amsterdam verstrekt in 2016 in totaal circa € 720 miljoen euro aan subsidies.¹ Daarbij gaat het om € 456 miljoen voor het verlenen van eenmalige subsidies op basis van stelposten en € 264 miljoen voor periodieke 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’.² Het inzetten van subsidies is één van de instrumenten van de gemeente om beleidsdoelstellingen te bereiken.

In het *Coalitieakkoord 2014-2018. Amsterdam is van iedereen* staat dat de gemeente subsidies doelmatiger en effectiever wil gaan besteden. De gemeenteraad heeft in juli 2015 ingestemd met de nota *Visie op subsidies*. Deze visie en de daarin beschreven nieuwe subsidiesystematiek moet het de gemeente mogelijk maken om effectiever en doelmatiger met haar subsidiegelden om te gaan. De implementatie van deze visie zal in 2016 plaatsvinden.³

1.2 Aanleiding en afbakening onderzoek

Aanleiding: jaarlijks onderzoek naar subsidies

In juni 2014 hebben we het onderzoek *Grip op subsidies* gepubliceerd. In dit onderzoek zijn we nagegaan in hoeverre de gemeentelijke subsidieorganisatie in opzet goed is geregeld. Het onderwerp subsidies wordt vanaf 2014 voor meerdere jaren meegenomen in het onderzoeksprogramma. Reden hiervoor zijn de vragen die leven bij de gemeenteraad over de effectiviteit van subsidies.⁴ Het huidige onderzoek naar

¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2016*, p.324. In 2015 werd een bedrag van € 625 miljoen aan subsidies verstrekt. De toename t.o.v. 2015 is vooral te verklaren door transities in het sociaal domein (programma Welzijn, zorg en sport).

² Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:21.

³ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2016*, p.324.

⁴ In de commissievergadering JIF van 25 september 2013 heeft de rekenkamer met raadsleden gesproken over de suggestie van het college om de rekenkamer te vragen structureel onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van subsidieverstrekking. Aanleiding voor deze suggestie van het college was het verzoek van de raad om meer informatie over de effectiviteit van subsidies. De rekenkamer heeft in een brief aan de raad zijn standpunt over deze suggestie toegelicht (Rekenkamer Amsterdam, *Mogelijk rekenkameronderzoek naar de effectiviteit subsidies aan commissie JIF*, 8 oktober 2013).

subsidies van de afdeling Diversiteit⁵ is een eerste in een reeks van verdiepende deelonderzoeken. Het eerder gepubliceerde onderzoek *Grip op subsidies*, het huidige verdiepende onderzoek naar de besteding van subsidies door de afdeling Diversiteit én de nog uit te voeren verdiepende onderzoeken zullen samen een beeld geven van de mate waarin de gemeente Amsterdam het subsidie-instrument op een effectieve wijze inzet.

Afbakening: subsidies diversiteit

Bij het selecteren van het onderwerp voor het verdiepend onderzoek hebben we beleidsterreinen waar we al eerder onderzoek naar hebben gedaan buiten beschouwing gelaten. Daarnaast hebben we – voor zover mogelijk – gekeken naar de in het onderzoek *Grip op subsidies* genoemde risicofactoren voor een doeltreffende en doelmatige subsidiebesteding.

Na een oriëntatiefase hebben we voor de (toen nog) Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) gekozen voor het eerste verdiepende onderzoek.⁶ De omvang van het totale subsidiebudget is hierbij de belangrijkste overweging geweest. DMO verstrekke jaarlijks bijna € 180 miljoen aan subsidies.⁷ Dit maakte deze dienst de grootste subsidieverstrekker binnen de gemeente Amsterdam. Vervolgens hebben we ervoor gekozen om in te zoomen op subsidies die door de afdeling Diversiteit verstrekt worden.⁸ In 2013 verstrekke de afdeling Diversiteit 87 subsidies voor een totaalbedrag van € 3,0 miljoen en in 2014 in totaal 177 subsidies voor een totaalbedrag van € 1,8 miljoen.⁹ Het bijzondere is dat het hier veelal gaat om veel verschillende subsidies die relatief laag zijn en betrekking hebben op een breed en minder goed meetbaar beleidsterrein. In 2014 betrof het ook minder periodieke en meer kleinere projectsubsidies dan in 2013.

1.3 Belangrijke gemeentelijke actoren voor subsidies diversiteit

Binnen de gemeente is met de oprichting van het Subsidiebureau Amsterdam (SBA) per 1 juli 2014 de taakverdeling op het gebied van subsidies gewijzigd. Vanaf de oprichting is het subsidiebureau samen met beleidsafdelingen als de afdeling (Burgerschap en) Diversiteit verantwoordelijk voor de subsidieverstrekingen. Daarnaast is door de gemeentelijke reorganisatie de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling per 1 januari 2015 opgehouden te bestaan en is de afdeling Diversiteit onderdeel geworden van de RVE Onderwijs, Jeugd en Zorg (OJZ).¹⁰ Hieronder geven we de verschillen tussen de situatie voor én de situatie na de oprichting van het

⁵ Per 1 januari 2015 is de naam van de afdeling veranderd van Burgerschap en Diversiteit naar Diversiteit.

⁶ Per 1 januari 2015 bestaat de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) niet meer. Deze is overgegaan naar de RVE Onderwijs, Jeugd en Zorg. We hebben oriënterende gesprekken gevoerd bij DWZS (Dienst Wonen, Zorg en Samenleven) en DMO.

⁷ Gemeente Amsterdam, *Begroting DMO 2014*, versie juli 2014.

⁸ Dat was de doelstelling 'Minder discriminatie en meer sociale cohesie'. Deze doelstelling is inmiddels veranderd.

⁹ Gemeente Amsterdam, afdeling Diversiteit, Antwoord op de restvragen van de rekenkamer in het kader van het onderzoek 'Grip op subsidies. Deelonderzoek subsidies Diversiteit', 9 december 2015.

¹⁰ Diversiteit is één van de vier resultaatverantwoordelijke afdelingen binnen de RVE.

subsidiebureau per 1 juli 2014. De subsidiedossiers die we hebben bekeken, namelijk 20 dossiers voor de jaren 2013 en 2014, hebben daarmee betrekking op zowel de oude als de nieuwe situatie.

Situatie vóór oprichting subsidiebureau per 1 juli 2014

Bij het proces van subsidieverstrekingen waren binnen DMO meerdere actoren betrokken, namelijk de beleidsafdelingen zoals de *afdeling Burgerschap en Diversiteit*, de afdeling *Financiën, Controle en Juridische Zaken (FCJZ)* en de *postafdeling DIV*.¹¹

De *beleidsafdeling Burgerschap en Diversiteit* was vooral bezig met activiteiten rondom de inhoud. Denk hierbij aan de inhoudelijke beoordeling van subsidieaanvragen, het inhoudelijk vullen van de verleningsbeschikking, de inhoudelijke beoordeling van subsidieverantwoordingen. Ook het eventueel tussentijds voeren van gesprekken en indien nodig bijsturen, het ondertekenen van de verlening en vaststelling (door het afdelingshoofd) en het communiceren over late verlening en vaststelling en daarmee late uitbetaling¹² behoorden tot de verantwoordelijkheden van de beleidsafdeling.

De *afdeling FCJZ* was verantwoordelijk voor onder meer het dossierbeheer, beheer van het subsidiesysteem ISA, rappelleren, voorbereiden van de verleningsbeschikking en vaststellingsbeschikking, correcte uitbetaling, beoordeling van de financiële verantwoording bij grote subsidies. Deze taken zijn per 1 juli 2014 overgegaan naar het subsidiebureau. De *afdeling DIV* was tot 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de registratie en verzending van kopieën van alle poststukken rondom subsidieverstrekingen.

Situatie na oprichting subsidiebureau per 1 juli 2014

Net als in de oude situatie gaat de *afdeling Diversiteit* over de inhoud en het geld en heeft de beleidsafdeling een uitvoerende en accorderende rol in het subsidieproces. Bij het subsidieproces heeft de afdeling Diversiteit de volgende taken:

- Uitvoerende taken: opstellen beschikking, formuleren prestatie afspraken
- Accorderen beschikking
- Financiële taken: regelen budget/ dekking, boekingsinstructie, instellen en bewaken subsidieplafonds, accorderen betaalopdracht

Het *Subsidiebureau Amsterdam (SBA)* is in juli 2014 opgericht in het kader van het programma Uniformering en Vereenvoudiging subsidies. Dit programma is een van de maatregelen van de besparingsoperatie 1 Stad 1 Opgave (1S1O) met een taakstelling van 3,5 miljoen.¹³ Het subsidiebureau is de organisatie die verantwoordelijk is

¹¹ Hierbij is gebruik gemaakt van de taakverdeling volgens de afdeling Diversiteit zoals opgesteld in de Bijlage 'Overzicht van activiteiten en verantwoordelijkheden bij het proces van subsidieverlening bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) in de jaren 2013-2014'. Deze bijlage ontvingen wij tijdens het feitelijk wederhoor op 13 januari 2016 van de afdeling Diversiteit.

¹² Deze activiteiten waren volgens de afdeling Diversiteit niet belegd, maar kwamen in de praktijk bij de afdeling Diversiteit terecht (feitelijk wederhoor 13 januari 2016).

¹³ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2015*, p 16.

voor een efficiënt verloop van het subsidieproces in de gemeente Amsterdam en heeft een administratieve, coördinerende en faciliterende rol in het subsidieproces.¹⁴

Het Subsidiebureau Amsterdam bestaat uit 45 medewerkers en valt binnen het cluster Sociaal onder de RVE Subsidies Inkoop en Sociaal. Het subsidiebureau bestaat uit twee teams met elk een eigen teammanager. Het subsidiebureau is verantwoordelijk voor het hele administratieve proces bij de subsidieverstrekking:

- Administratieve taken: registreren, controleren volledigheid, opvragen aanvullende informatie, rappelleren, klaarmaken van de verleningsbeschikking en ontvangen en registreren van de eindverantwoording en de vaststellingsbeschikking.
- Financiële taken: doorlichten aanvrager vanaf € 50.000.
- Juridische taken: globale advisering rond het subsidieproces (formats en standaarden uitwerken).

Nog steeds onduidelijkheid over taakverdeling

Uit de reacties van de afdeling Diversiteit en het Subsidiebureau gedurende het feitelijk wederhoor van 13 januari 2016 blijkt dat er nog steeds onduidelijkheid bestaat over de verdeling van sommige taken zoals rappelleren. Volgens de afdeling Diversiteit was FCJZ tot 1 juli 2014 verantwoordelijk voor het rappelleren over termijnen en daarna was dat het subsidiebureau. Het SBA geeft echter aan (zie tekstkader 6.1 in hoofdstuk 6 van dit rapport) dat dit geldt voor subsidies vanaf subsidiejaar 2015. Beleidsafdelingen zoals Diversiteit zijn volgens het subsidiebureau zelf verantwoordelijk voor het bewaken van termijnen en rappelleren voor de subsidiedossiers over 2013 en 2014. De afdeling Diversiteit gaat er echter van uit dat deze verantwoordelijkheid geheel bij het SBA ligt. Dus die onduidelijkheid blijft bestaan, zo blijkt opnieuw uit het overzicht van het feitelijk wederhoor.

1.4 Probleemstelling

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

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de mate waarin een doeltreffende besteding van subsidies voor diversiteit zijn geborgd.

Hoofdvraag

In hoeverre waarborgt de gemeente een doeltreffende besteding van subsidies voor diversiteit?

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag zullen we beantwoorden aan de hand van de onderzoeksvragen zoals opgenomen in onderstaande tabel 1.1.

¹⁴ <http://intranet.amsterdam.nl/kennis-beleid/sociaal/subsidiebureau/werken-we-subsidies/subsidieproces/>

Tabel 1.1 - Onderzoeksvragen

	Onderdeel	Hfst	Onderzoeksvraag
WAARBORGE	Ambities, beleidskaders en budget	2	1. In hoeverre bieden politieke ambities en beleidskaders voldoende houvast voor het verstrekken van subsidies?
			2. In hoeverre is er voldoende budget beschikbaar voor het verstrekken van subsidies?
SUBSIDIEPROCES	Subsidieaanvraag	3	3. In hoeverre verloopt het proces van de subsidieaanvraag goed?
			4. In hoeverre is er bij de subsidieaanvraag aandacht voor de doeltreffendheid?
	Subsidieverlening	4	5. In hoeverre verloopt het proces van de subsidieverlening goed?
			6. In hoeverre is er bij de subsidieverlening aandacht voor de doeltreffendheid?
	Tussentijdse verantwoording en bijsturing	5	7. In hoeverre verloopt het proces van tussentijdse verantwoording en bijsturing goed?
			8. In hoeverre is er bij tussentijdse verantwoording en bijsturing aandacht voor de doeltreffendheid?
	Subsidieverantwoording	6	9. In hoeverre verloopt het proces van de subsidieverantwoording goed?
			10. In hoeverre is er bij de subsidieverantwoording aandacht voor de doeltreffendheid?
	Subsidievaststelling	7	11. In hoeverre verloopt het proces van de subsidievaststelling goed?
			12. In hoeverre is er bij de subsidievaststelling aandacht voor de doeltreffendheid?
	Evalueren	8	13. In hoeverre verloopt het proces van evalueren goed?
			14. In hoeverre is er bij evalueren aandacht voor de doeltreffendheid?

Bij het eerste onderdeel in tabel 1.1 gaat het om de waarborgen voor een doeltreffende besteding van subsidies. In ons eerdere onderzoek *Grip op subsidies* bleek dat er op het terrein van waarborgen een aantal risicofactoren zijn zoals: bestuurlijke toezeggingen, gebrek aan regulering en minder goed ‘meetbare’ beleidsterreinen.¹⁵ Daarom gaan we

¹⁵ Rekenkamer Amsterdam, Onderzoeksrapport *Grip op subsidies*, juni 2014, p. 55.

in hoofdstuk 2 eerst in op de politieke ambities, de beleidskaders en het beschikbare budget.

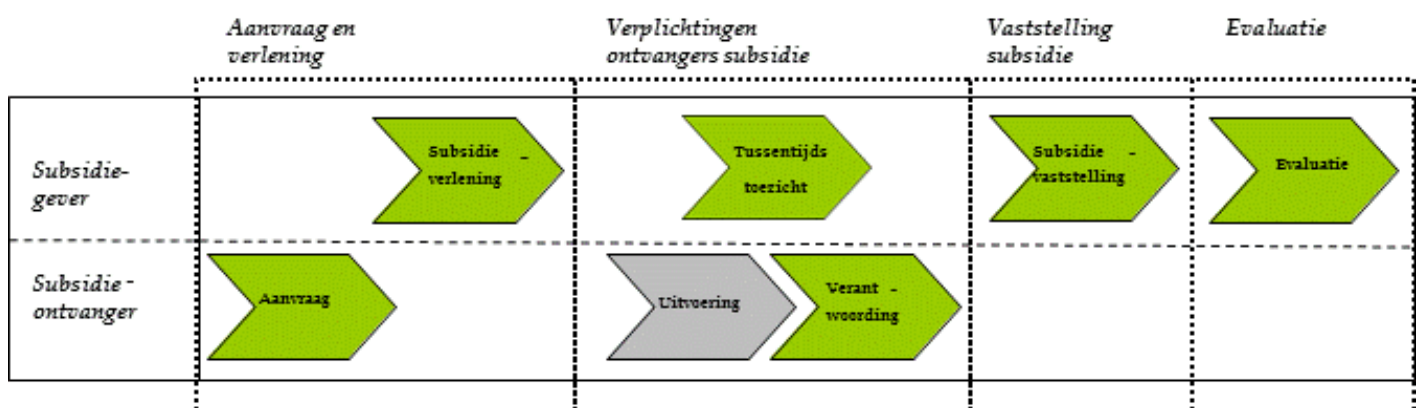
Vervolgens gaan we vanaf hoofdstuk 2 t/m 8 per fase van het subsidieproces na in hoeverre voor subsidies van de afdeling Diversiteit een doeltreffende subsidiebesteding is geborgd. In dit onderzoek hebben we niet gekeken naar de uitvoering van activiteiten door subsidieontvangers. Wel hebben we gekeken naar de wijze waarop de subsidieontvangers zich hebben verantwoord over de activiteiten.

De doeltreffendheid kan op twee manieren in elke fase van het subsidieproces gewaarborgd worden¹⁶:

- 1) Het subsidieproces verloopt correct, in de zin dat alle stappen doelbewust en conform de regels (rechtmatig) worden gerealiseerd.
- 2) Er is in het subsidieproces aandacht voor het bereiken van maatschappelijke effecten. 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.

Deze twee perspectieven komen ook terug bij de deelvragen die voor elke fase van het subsidieproces zijn opgesteld. In onderstaande figuur hebben we de verschillende processtappen weergegeven, waarbij we onderscheid maken tussen de twee actoren: de subsidiegever (gemeente) en de subsidieontvanger.

Figuur 1.1 – Fasen in het subsidieproces



¹⁶ Het doel *van* het proces is het gewenste maatschappelijke effect. Het doel *binnen* het proces is een correcte communicatie tussen de gemeente en de ontvanger. Bij een goed verlopend proces gaat het daarom niet alleen om het correct toepassen van regels (rechtmatigheid). Er is vaak een kwalitatief oordeel nodig, zoals zijn de doelstellingen helder geformuleerd. Bij die beoordeling moet het doel van het proces – een doelbewuste communicatie – steeds voor ogen worden gehouden.

1.5 Aanpak onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we allereerst gesprekken gevoerd met de ambtenaren van de afdeling Diversiteit, het Subsidiebureau Amsterdam (SBA) en enkele andere afdelingen van de voormalige DMO. Verder hebben we vier instellingen die subsidie ontvangen van de afdeling Diversiteit gesproken over hun ervaringen met de gemeente als subsidieverstrekker. In bijlage 1 staat een overzicht van de geraadpleegde personen.

Daarnaast hebben we relevante documenten en rapportages bestudeerd. Meer specifiek hebben we dossieronderzoek gedaan naar 20 dossiers van de afdeling.¹⁷ Hierbij gaat het om 20 subsidiedossiers, 10 die verstrekt zijn in 2013 en 10 die verstrekt zijn in 2014.¹⁸ De 20 dossiers die we van de beleidsafdeling Diversiteit hebben ontvangen bestonden vooral uit formele dossierstukken zoals de subsidieaanvraag, subsidieverleningsbeschikking en verantwoordingsdocumenten. Het gaat om 7 periodieke of meerjarige subsidies en 13 eenmalige of projectsubsidies. Bij het merendeel – in totaal 13 – van de 20 onderzochte subsidiedossiers gaat het om een subsidiebedrag lager dan € 50.000. Verder valt ongeveer de helft van de subsidies onder een subsidieregeling (nadere regels of subsidieverordening). De andere helft is verstrekt op basis van de ASA. Deze subsidies zijn opgenomen als periodieke subsidie in de begroting of worden gefinancierd aan de hand van stelposten in de begroting. De totaalbeoordeling van deze subsidiedossiers komt in de hoofdstukken 3 tot en met 8 aan bod.¹⁹ Tot slot hebben we ook nog 5 subsidiedossiers opgevraagd waarbij de subsidieaanvraag is afgewezen. Onze bevindingen hierover bespreken we in hoofdstuk 4.

Een beschrijving van de selectie van de 20 subsidiedossiers en onze werkwijze is te vinden in bijlage 2. Een beoordeling per subsidiedossier is te vinden in bijlage 3.

¹⁷ In onze oorspronkelijke onderzoeksopzet stond dat we ook onderzoek zouden doen naar subsidiebeschikkingen en bijbehorende subsidieaanvragen voor geheel DMO (breedtespoor). Echter, gezien de omvang van het onderzoek naar de subsidies bij de afdeling Diversiteit (dieptespoor), de beperkte toegevoegde waarde van dit breedtespoor ten opzichte van het onderzoek naar subsidies van de afdeling Diversiteit én het gegeven dat DMO niet meer in de huidige vorm bestaat hebben we ervoor gekozen om dit in de uiteindelijke rapportage buiten beschouwing te laten.

¹⁸ Documenten die op 10 september 2015 beschikbaar waren en tot die datum zijn toegestuurd/ afgegeven aan de rekenkamer, hebben we meegenomen in de analyse voor de 20 dossiers.

¹⁹ Bij de beoordeling van de 20 subsidiedossiers hebben we vooral gekeken naar de formele dossierstukken zoals subsidieaanvraag, de subsidieverleningsbeschikking en de subsidieverantwoording. Voor 8 dossiers hebben we wel meer informele documenten als e-mails en interne verslagen in ons bezit door ter plekke bij de afdeling Diversiteit de subsidiedossiers te bekijken. Om te voorkomen dat er een ongelijke beoordeling ontstaat, nemen we die bevindingen ten aanzien van deze 8 dossiers (4 dossiers over 2013 en 4 dossiers over 2014) niet mee in de totaalbeoordelingen van de 20 dossiers. We zullen die bevindingen beschrijvend meenemen in de betreffende hoofdstukken.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we de ambities, de beleidskaders en het budget voor de subsidies diversiteit. Na dit algemene kader beoordelen we de borging van de doeltreffendheid van de aanvraag (hoofdstuk 3), de subsidieverlening (hoofdstuk 4), tussentijdse verantwoording en bijsturing (hoofdstuk 5), de subsidieverantwoording (hoofdstuk 6), de subsidievaststelling (hoofdstuk 7) en evalueren (hoofdstuk 8).

2 Ambities, beleidskaders en budget

2.1 Inleiding

Voordat we de subsidiedossiers voor diversiteit onder de loep nemen, kijken we in dit hoofdstuk naar belangrijke randvoorwaarden voor een goedlopend subsidieproces. Het gaat daarbij om de politieke ambities, de beleidskaders en het beschikbare budget. Dit zijn belangrijke waarborgen die ervoor zorgen dat subsidies netjes verstrekt kunnen worden en de subsidies kunnen bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit deel:

1. *In hoeverre bieden politieke ambities en beleidskaders voldoende houvast voor het verstrekken van subsidies?*
2. *In hoeverre is er voldoende budget beschikbaar voor het verstrekken van subsidies?*

In § 2.2 beschrijven we de politieke ambities voor diversiteit. Daarna analyseren we in § 2.3 de beleidskaders aan de hand van de beleidsnotities en subsidieregelingen. Vervolgens gaan we in § 2.4 in op de ontwikkeling van het beschikbare budget voor de subsidies diversiteit. We sluiten dit hoofdstuk af met een conclusie.

2.2 Politieke ambities

De gemeente kan met politieke ambities duidelijk maken wat ze wil bereiken met de inzet van subsidies. Hieronder gaan we daarom in op de ambities in het coalitieakkoord (§ 2.2.1) en de doelen in de gemeentebegroting (§ 2.2.2).

2.2.1 Ambities in het coalitieakkoord

Hieronder gaan we na welke ambities voor diversiteit zijn opgenomen in het programmakkoord van het vorige en huidige college van B en W. Aangezien we in dit onderzoek naar subsidies kijken die in 2013 en in 2014 zijn verstrekt, zetten we de ambitie van het college uit twee collegeperioden (2010-2014 en 2014-2018) hieronder op een rijtje.

Diversiteit kreeg al aandacht onder vorig college

In het programmakkoord van het vorige college kreeg diversiteit en emancipatie uitgebreid aandacht. Een belangrijk uitgangspunt was dat een diverse stad alleen functioneert wanneer alle burgers in vrijheid mee kunnen doen. Daarom wilde het vorig college structureel € 1 miljoen en € 5 miljoen incidenteel investeren in een programma voor participatie en diversiteit. Ook gaf het college aan dat de doelstellingen van de Subsidieregeling Integratie en Participatie en sociale cohesie (SIP) scherper worden zodat gesubsidieerde organisaties hun activiteiten nog meer in het teken van resultaten voor de hele stad plaatsen. Bijzondere aandacht moest er zijn

voor lesbische vrouwen, oudere homo's en homo's uit etnische of religieuze groepen die homoseksualiteit niet of minder accepteren. Bestrijding van discriminatie en 'hate crimes' was essentieel. Ook wilde het college bij de herdenking afschaffing slavernij in 2013 alle Amsterdammers betrekken.

Huidig college heeft nog meer ambities

In het *Coalitieakkoord 2014 – 2018 Amsterdam is van iedereen* van het huidige college is expliciet opgenomen dat harder zal worden opgetreden tegen discriminatie van bijvoorbeeld homoseksuelen of mensen met een andere etnische achtergrond. Het roze stembusakkoord wordt leidraad in de strijd tegen discriminatie van roze Amsterdammers.²⁰ Ook wil de gemeente Amsterdam subsidies doelmatiger en effectiever gaan inzetten. Om dit te bereiken wordt het merendeel van de subsidies opnieuw beoordeeld via de 'Bestuursopdracht Subsidies'. Kortom, in het huidige coalitieakkoord heeft het college meer dan ooit aandacht voor de doeltreffende besteding van subsidies.

2.2.2 Ambities in de gemeentebegroting

Hieronder gaan we na welke ambities voor diversiteit zijn opgenomen in de begroting voor de jaren 2013, 2014 en 2015 van de gemeente Amsterdam. Voor dit onderzoek zijn vooral de ambities voor 2013 en 2014 belangrijk. Om deze in perspectief te zien, vergelijken we ze met de ambities voor 2015.

Globale doelstelling voor diversiteit in gemeentebegroting 2013 en 2014 biedt weinig houvast

In de Amsterdamse gemeentebegroting geeft het college aan wat het wil bereiken op het gebied van diversiteit in een bepaald jaar. Voor 2013 en 2014 was er één belangrijke doelstelling, namelijk: 'Discriminatie neemt af en sociale cohesie neemt toe'. Deze doelstelling is vrij algemeen geformuleerd en biedt weinig houvast voor het verstrekken van subsidies. Het college wilde vooral een afname van discriminatie in zijn algemeenheid en in het bijzonder van lesbiennes, homo's, biseksuelen en transgenders (LHBT).²¹ Gesubsidieerde activiteiten dienden het Amsterdams burgerschap te versterken, waardoor de verbondenheid in de stad verhoogd zou worden en verruwing zou worden tegengegaan.

Nieuwe doelstellingen voor diversiteit in gemeentebegroting 2015 zijn meer specifiek

Met het aanbreken van een nieuwe collegeperiode zijn ook andere doelstellingen voor diversiteit in de gemeentebegroting van 2015 opgenomen. De doelstellingen voor 2015 zijn, vergeleken met voorgaande jaren, meer gespecificeerd:

²⁰ Op initiatief van GroenLinks hebben CDA, D66, PvdA, Red Amsterdam, SP, Trots en VVD het Roze Stembusakkoord Amsterdam getekend. Daarmee was al voor de verkiezingen van maart 2014 overeenstemming bereikt over het te voeren beleid op verschillende 'roze' terreinen.

²¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2014*, p. 123.

- Meer Amsterdammers voelen zich verbonden met Amsterdam;
- Minder Amsterdammers discrimineren of voelen zich gediscrimineerd;
- Meer Amsterdammers kennen de geschiedenis van de stad en van Amsterdammers;
- Meer Amsterdammers doen mee en zijn economisch zelfstandig;
- Meer Amsterdammers zijn tolerant ten aanzien van homoseksuelen (LHBT).

Nog geen doelstelling voor mensenrechtenagenda, wel voor gedeelde geschiedenis

In de Begroting 2016 zijn dezelfde doelstellingen opgenomen als voor 2015.²²

De doelstellingen zijn ook uitgewerkt in programmalijnen. De programmalijnen antidiscriminatie, vrouwenemancipatie en homo-emancipatie en de aanpak van radicalisering en polarisering bestonden al en worden ook in 2015 voortgezet. De programmalijnen 'gedeelde geschiedenis' en de programmalijn 'lokale mensenrechtenagenda' zijn nieuw. Voor de programmalijn gedeelde geschiedenis is een doelstelling in de begroting opgenomen, voor de programma lokale mensenrechtenagenda nog niet.²³ De gemeente organiseerde het afgelopen jaar meer dan 30 buurt- en stadsdeelgesprekken met Amsterdammers over mensenrechten. De uitkomsten zijn gepresenteerd tijdens de slotbijeenkomst op 10 december.²⁴ In de begroting is ook geen doelstelling meer opgenomen met betrekking tot burgerschap. Burgerschap is in de loop der jaren een containerbegrip geworden voor de andere beleidslijnen.

2.3 Beleidskaders

Beleidsnoties en subsidieregelingen zijn belangrijke beleidskaders voor de subsidie-aanvrager, maar ook voor de ambtenaren die een afweging maken of de subsidie wordt toegekend. Het is van belang dat de beleidsnotities en subsidieregelingen voldoende specifiek zijn en voldoende houvast bieden voor het verstrekken van subsidies, want anders ontstaat het risico van willekeur en zijn er onvoldoende mogelijkheden om (bij) te sturen. Hieronder wordt ingegaan op de doelen in de beleidsnotities (§2.3.1) en de speerpunten in de subsidieregelingen (§2.3.2).

2.3.1 Doelstellingen in beleidsnotities

Doelstellingen in specifieke beleidsnotities (die door de raad zijn vastgesteld) kunnen houvast bieden bij het verstrekken van subsidies. In de tabel hieronder is aangegeven welke beleidskaders golden voor de subsidies die in 2013 en 2014 verstrekt zijn. Deze kaders gelden ook voor de 20 subsidies die in 2013 en 2014 verstrekt zijn en die wij in hoofdstuk 2 t/m 8 onderzoeken.²⁵

²² Gemeente Amsterdam, *Begroting 2016*, p. 130.

²³ De doelstelling voor gedeelde geschiedenis is 'Meer Amsterdammers kennen de geschiedenis van de stad en van Amsterdammers'. De mensenrechtenagenda is in de begroting 2015 aangekondigd, maar is er nog niet. Daarom zijn er ook nog geen doelstellingen in de begroting 2016 opgenomen (feitelijk wederhoor 13 januari 2016 afdeling Diversiteit).

²⁴ Gemeente Amsterdam, brief aan de gemeenteraad. *Amsterdamse mensenrechtenagenda*, 25 augustus 2015. Gemeente Amsterdam, *Uitnodiging aan raadsleden voor slotbijeenkomst 10 december*, 30 november 2015.

²⁵ Voor alle resultaatgebieden is er inmiddels ook nieuw beleid vastgesteld, behalve voor de resultaatgebieden gedeelde geschiedenis en mensenrechtenagenda. De overige nieuwe beleidsnota's bestaan uit: Beleidskader Anti-discriminatie 2015-2019 (2015), Nota *Vrouwenemancipatie 2015-2018* (december 2015), *Roze Agenda*, college 28 april 2015,

Tabel 2.1 - Overzicht resultaatgebieden en beleidsnotities diversiteit

Resultaatgebied	Jaar	Beleidskader aanwezig	Beleid
• Anti-discriminatie ²⁶	2013, 2014	✓	Brief 'Amsterdam is er klaar mee. Beleid antidiscriminatie 2012-2014' (2012)
• Vrouwenemancipatie	2013, 2014	✓	Beleidsplan 'Vrouwenemancipatie in Amsterdam: naar Economische zelfstandigheid. Beleidsplan vrouwenemancipatie 2011-2014' (2011)
• Homo-emancipatie	2013, 2014	✓	Brief 'Beleid homoacceptatie en homo-emancipatie 2012-2014' (2012)
• Aanpak van radicalisering en polarisering	2013, 2014	✓	Beleidsplan Heroriëntatie Radicaliserings- en polarisatiebeleid (2012)
• Burgerschap	2013, 2014	✓	Brief 'Burgerschap en Diversiteit: geen burgerschap zonder hoffelijkheid' (2011)
	2013, 2014	✓	Vervolgbrief 'Amsterdams burgerschap 2012-2014' (2012)

Bron: rekenkamer o.b.v. diverse documenten

Diversiteit omvat veel resultaatgebieden die ruim zijn

Op basis van tabel 2.1 constateren we allereerst dat er veel verschillende beleidskaders zijn voor diversiteit. Het onderwerp diversiteit viel in 2013 en 2014 uiteen in 5 deelonderwerpen 'resultaatgebieden': anti-discriminatie, vrouwenemancipatie, homo-emancipatie, de aanpak van radicalisering en burgerschap. In 2015 is het resultaatgebied 'burgerschap' vervangen door gedeelde geschiedenis en de mensenrechten-agenda.

Uitvoering Roze Agenda, 2015, Brief Aanscherping Aanpak radicalisering (2015). Voor de nieuwe resultaatgebieden (mensenrechtenagenda en gedeelde geschiedenis) moeten nog nieuwe beleidskaders worden ontwikkeld. Het feit dat deze beleidskaders er nog niet zijn, komt deels door ziekte en verloop bij afdeling Diversiteit. De wethouder Diversiteit heeft op 10 december 2015 (de internationale dag van de mensenrechten) het rapport "Amsterdammers over mensenrechten" ontvangen. Hierin worden de resultaten gepresenteerd van de 32 gesprekken met Amsterdammers over mensenrechten die stadsbreed zijn georganiseerd. In reactie op de bestuursopdracht subsidies schrijft de afdeling Diversiteit dat het voornemens is om in 2015 een beleidskader gedeelde geschiedenis op te stellen, maar dat is op moment van schrijven nog niet gebeurd.

²⁶ De gemeente heeft ook voor de ambtelijke organisatie een *Actieplan 2015-2019 Voorgenomen aanpak Amsterdam inclusieve organisatie* vastgesteld. Dit document laten we hier buiten beschouwing omdat het gericht is op de ambtelijke organisatie.

In de tabel 2.2 gaan we aan de hand van aantal criteria na in hoeverre de beleidsnotities die voor de subsidies in 2013 en 2014 van belang waren, voldoende specifiek zijn geformuleerd. Deze beleidsnotities zijn immers de kaders waarbinnen subsidies worden verstrekt. Het beleidsplan voor het tegengaan van radicalisering en polarisatie laten we hier buiten beschouwing omdat het pas sinds oktober 2015 mogelijk is om voor deze beleidslijn subsidies aan te vragen. Lange tijd werden er voor dit beleid geen subsidies verstrekt. In september 2015 heeft het college een nieuwe 'Subsidieregeling Amsterdam Dialoog 2015/2016' vastgesteld die het mogelijk maakt om van 1 oktober 2015 tot 1 januari 2016 activiteiten te subsidiëren die verbinding tussen Amsterdammers versterken en de stad weerbaarder maken tegen spanningen. Hiervoor is een incidenteel bedrag van € 500.000 beschikbaar gesteld.²⁷

Tabel 2.2 – Analysepunten beleidsnotities

Analysepunten	Anti-discriminatie	Vrouwen-emancipatie	Homo-emancipatie	Burgerschap ²⁸
Probleemanalyse aanwezig?	+	+	+	+
Afweging inzet instrumenten?	-	-	-	-
Doelen aanwezig?	+	+	+	+
Doelen helder?	+	+	+/-	+
Doelen uitgewerkt in maatregelen en gewenste resultaten?	+	+	+	+
Maatregelen en resultaten helder en concreet?	+/-	+/-	+/-	+/-
Subsidies B&D als maatregel benoemd?	-	+/-	+	+
Beschikbare middelen genoemd?	-	+	-	-

Tabel 2.2 laat zien dat de beleidskaders qua doelstellingen voldoende specifiek zijn, maar minder duidelijk zijn over welke maatregelen en resultaten nodig zijn om de doelstellingen te bereiken.

Diversiteit is nauw verweven met andere beleidsterreinen

Opvallend is dat de beleidsdoelstellingen voor diversiteit sterk verweven zijn met andere beleidsterreinen. Dat maakt de kaders ook ruim. Zo luidt doelstelling voor homo-emancipatie zoals opgenomen in de Beleidsbrief homo-acceptatie en homo-emancipatie 2012-2014: "Nadrukkelijker een situatie te creëren waarin het voor jongeren een stuk makkelijker en veiliger wordt om hun seksuele identiteit niet alleen te ontdekken, maar er ook 'openlijk' voor uit te komen". Deze doelstelling komt terug

²⁷ Gemeente Amsterdam, *Subsidieregeling Amsterdam Dialoog 2015/2016*, september 2015.

²⁸ We hebben beide brieven bij de beoordeling van het speerpunt burgerschap meegenomen.

in het beleid van vrouwenemancipatie, antidiscriminatiebeleid, evenementen en citymarketing, economische zaken, onderwijs, jeugd, sport en zorg. Uit gesprekken blijkt dat de afdeling Diversiteit voor zichzelf een 'saté-prikkerfunctie' ziet, waarbij diversiteitsbeleid gestalte krijgt binnen alle beleidsterreinen van de gemeente.²⁹ De afdeling Diversiteit heeft daarbij vooral een aanjagende functie zodat het beleid door andere beleidsterreinen wordt opgepakt.

2.3.2 Doelstellingen in subsidieregelingen

Het is belangrijk dat bijzondere subsidieverordeningen of nadere regels handvatten geven voor het verstrekken van subsidies. Aan de hand van deze regelingen moet immers worden bepaald of subsidieaanvragen al dan niet in aanmerking komen voor subsidie. Kader 2.1 geeft aan welke subsidieregelingen voor diversiteit gelden.

Kader 2.1 - Diverse subsidieregelingen voor diversiteitsubsidies

- De gemeente heeft de mogelijkheid om subsidies op basis van de Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA), een bijzondere subsidieverordening of nadere regels te verstrekken.
- Voor de doelstelling *Minder discriminatie en meer sociale cohesie* is vanaf 1 oktober 2013 de subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit (SBD) van kracht. Hierbij gaat het om nadere regels van het college. Inmiddels is de regeling in 2015 ook op een aantal punten gewijzigd.³⁰
- De SBD verving de bijzondere Subsidieverordening Integratie, Participatie en sociale cohesie (SIP).
- Een deel van de subsidies die we in het dossieronderzoek hebben bekeken is verstrekt op basis van de SIP of de SBD. Voor deze subsidies geldt in het algemeen dat subsidies die in 2013 zijn verstrekt nog onder de SIP vallen, terwijl de nieuwe subsidieregeling het kader voor 2014 is. De SIP is in 2010 geëvalueerd en aangepast en vervolgens is besloten om de regeling te vervangen door de nieuwe Subsidieregeling Diversiteit en Burgerschap (SBD). Dit kwam ook door het Programmakkoord 2010-2014 waarin was opgenomen dat de doelstellingen voor de SIP scherper worden, zodat gesubsidieerde organisaties hun activiteiten nog meer in het teken van resultaten voor de hele stad zouden plaatsen.³¹
- Vanaf 1 oktober 2015 tot 1 januari 2017 kunnen activiteiten die de verbinding tussen Amsterdammers stimuleren ook bekostigd worden vanuit de Subsidieregeling Amsterdam Dialoog.³²

²⁹ Gesprek 10 november 2014. In het feitelijk wederhoor van 13 januari 2016 wordt door de afdeling Diversiteit aangegeven dat de afdeling deze functie niet voor zichzelf ziet, maar dat de afdeling deze functie toebedeeld heeft gekregen (zoals vastgelegd in het *Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein*).

³⁰ Nu worden ook de resultaatgebieden mensenrechtenagenda en gedeelde geschiedenis genoemd, naast de reeds bestaande resultaatgebieden anti-discriminatie, vrouwenemancipatie en LHBTI. Gemeente Amsterdam, raadscommissie Onderwijs, Jeugd, Diversiteit, *Wijziging subsidieregeling burgerschap en diversiteit en vaststellen subsidieplafonds*, 15 oktober 2015. Bij de beoordeling van de subsidieregelingen gaan we uit van de eerste versie van de SBD.

³¹ *Programmakkoord Amsterdam 2010-2014. Kiezen voor de stad en gemeente Amsterdam, Ter advisering aan de gemeenteraad voor de commissievergadering WPA van 29 augustus 2013: Intrekken Bijzondere subsidieverordening integratie en participatie (SIP).*

³² B en W-besluit, *Subsidieregeling Amsterdam Dialoog 2015-2016*, 29 september 2015.

Het is van belang dat in een subsidieverordening of in nadere regels tenminste is vastgelegd 1) aan welk doel een subsidie moet bijdragen, 2) welke activiteiten mogen worden gefinancierd met de subsidie, 3) welke doelgroep met deze activiteiten moet worden bereikt en 4) wat de subsidievoorwaarden zijn. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op deze vier punten.

Ad 1 Doelen

Doelen in zowel SIP als SBD beschreven

In zowel de SIP als de subsidieregeling B&D wordt het doel van de regeling beschreven. Het doel van de SIP (artikel 1.2, lid 1) is: 'Het college kan subsidies verstrekken ter bevordering van integratie, participatie en sociale cohesie van de doelgroep in de Amsterdamse samenleving met name gericht op armoedebestrijding en sociaal isolement, antidiscriminatie, vrouwenemancipatie, homo-emancipatie en bestrijding van homofobie.

Bij de subsidieregeling B&D staat de doelstelling (artikel 1.2): 'Het bevorderen van Amsterdams burgerschap door ondersteuning van stadsdeeloverstijgende activiteiten die bijdragen aan doelstellingen'. De doelstellingen verwijzen hier naar de doelstellingen in het burgerschap- en diversiteitbeleid met de resultaatgebieden anti-discriminatie, burgerschap, vrouwenemancipatie en emancipatie en acceptatie van LHBT'ers.

Doelen SIP en SBD sluiten aan bij ambities college, maar zijn wel abstract geformuleerd

De doelen van zowel de SIP als de SBD sluiten aan bij de doelen van het huidige college van B en W. Zowel de SIP als de SBD verwijzen naar de resultaatgebieden van het burgerschaps- en diversiteitsbeleid.³³ Verder constateren we dat de doelstellingen in zowel de SIP als de SBD abstract zijn geformuleerd.

Mogelijke verwarring over speerpunten, mede door verschillende begrippen

In de Subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit (oktober 2013) stond dat het college, elke twee jaar voorafgaand aan de periode waarvoor subsidie kan worden aangevraagd, speerpunten benoemt binnen de doelstellingen voor anti-discriminatie, burgerschap, vrouwenemancipatie en emancipatie en acceptatie van LHBT'ers.³⁴ We constateren dat de gemeente verschillende termen hanteert zoals 'resultaatgebieden' en 'speerpunten'. Zo worden de vier resultaatgebieden (vrouwenemancipatie, homo-emancipatie, anti-discriminatie en burgerschap) uit de SBD op de subsidie-website weer speerpunten genoemd. In ieder geval was het verwarrend welke speerpunten er golden op het gebied van diversiteit. De manier van werken en de vaardigheden die een organisatie idealiter geacht wordt te hebben, waren voor de SBD vertaald naar negen speerpunten.³⁵ Deze speerpunten waren echter niet

³³ Ten tijde van de SIP was het resultaatgebied armoedebestrijding en sociaal isolement er in plaats van het resultaatgebied burgerschap.

³⁴ In de herziene versie van de SBD die per 1 september 2015 in werking is getreden is deze bepaling eruit gehaald.

³⁵ Speerpunten Subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit: **Emancipatie: ontwikkeling van het individu**

opgenomen in de SBD, maar alleen te zien op een website die inmiddels gewijzigd is. Op dit moment wordt alleen op de subsidiewebsite gesproken over speerpunten die eigenlijk resultaatgebieden zijn. De verschillende begrippen (resultaatgebieden/speerpunten) leiden tot begripsverwarring en maken het voor subsidieaanvragers niet gemakkelijk om te begrijpen waar de gesubsidieerde activiteiten aan bij moeten dragen. Inmiddels is de SBD gewijzigd en is de passage over het formuleren van speerpunten verwijderd.

Ruime kaders laten meer ruimte voor maatwerk, maar kunnen ook leiden tot rechtsongelijkheid
De afdeling Diversiteit heeft aangegeven dat de Subsidieverordening Burgerschap en Diversiteit (SBD) de kaders en doelstellingen aangeeft voor de subsidieaanvragen van instellingen. Instellingen zijn binnen die kaders en doelstellingen vrij om onderwerpen uit te werken.³⁶ Vervolgens is het aan de gemeente om te beoordelen of deze activiteiten bij de gemeentelijke kaders en doelen aansluiten.³⁷ Dit impliceert echter tegelijkertijd ook dat de relatief algemene kaders en doelstellingen ertoe leiden dat er meer ruimte voor interpretatie en meer beleidsvrijheid is voor gemeentebesturen die de subsidies moeten verstrekken. De doeltreffendheid wordt daarmee een meer rekbaar en moeilijk vast te stellen begrip; bij algemeen geformuleerde doelstellingen dragen de activiteiten (in ieder geval in opzet) al snel bij aan het bereiken van de doelen. Deze beleidsvrijheid kan ook leiden tot meer maatwerk, maar er is ook een risico op rechtsongelijkheid.

Ad 2 Subsidiabele activiteiten

SBD niet concreter voor het verstrekken van subsidies dan SIP

In zowel de SIP als de subsidieregeling B&D wordt ingegaan op de subsidiabele activiteiten. In de SIP is in algemene zin opgenomen dat subsidie wordt verleend voor activiteiten die bijdragen aan de integratie, participatie en sociale cohesie van de doelgroep. Subsidiabele activiteiten waren in de SIP activiteiten die bijdragen aan de integratie, participatie en sociale cohesie van de doelgroep. Ook worden diverse concrete voorbeelden van activiteiten genoemd zoals taalcursussen Nederlands, ontmoetingsbijeenkomsten, activiteiten ter bevordering van sociale activering etc.

Meer dan onder de SIP dienen de subsidies die onder de SBD verstrekt worden, aan te sluiten bij de doelstellingen van de gemeente. Bij de SIP ging het meer om de dingen die de instellingen sowieso al deden.³⁸ In de SBD worden geen concrete

1. Meer Amsterdammers zijn zelfredzaam en economisch zelfstandig, 2. Meer Amsterdammers kunnen zichzelf zijn en zelf beslissen over hoe zij hun leven inrichten, 3. Meer Amsterdammers zijn weerbaar tegen aantasting van hun integriteit. **Identificatie: eigenaarschap en (onderlinge) verbondenheid.** 4. Meer Amsterdammers zetten zich in voor hun omgeving en voor de stad 5. Meer Amsterdammers hebben vertrouwen in de lokale democratie en het bevoegd gezag 6. Meer Amsterdammers voelen zich verbonden met Amsterdam en Nederland. **Respect: onderlinge omgangsvormen in een diverse stad.** 7. Meer Amsterdammers zijn tolerant, laten dat in hun gedrag zien en spreken anderen aan op ongewenst gedrag 8. Minder Amsterdammers discrimineren of voelen zich gediscrimineerd 9. Minder Amsterdammers veroorzaken of ervaren spanningen met mensen die anders zijn dan zichzelf.

³⁶ Feitelijk wederhoor 13 januari 2016 afdeling Diversiteit.

³⁷ Gesprek 10 november 2014.

³⁸ Gesprek 10 december 2015.

(soorten van) activiteiten genoemd, maar staat dat het college specifiek subsidie verleent voor 1) activiteiten die ertoe bijdragen dat meer mensen de (grootstedelijke) burgerschapscompetenties beheersen die nodig zijn om volwaardig in de Amsterdamse samenleving te participeren, 2) activiteiten die ertoe bijdragen dat meer Amsterdammers mensen accepteren die anders zijn dan zijzelf (in afkomst, levensbeschouwing of religie, ras, seksuele gerichtheid of sekse) en dat in hun gedrag laten zien en 3) gericht zijn op het opzetten en inrichten van een vrijwilligers(zelf)organisatie voor een groep die relevant is voor het burgerschaps- en diversiteitsbeleid en voor wie nog geen belangenorganisatie bestaat.³⁹ In het eerste jaar dat de SBD gold heeft de gemeente 43% (in plaats van 27% in 2013) van de aangevraagde subsidies afgewezen omdat organisaties nog niet gewend waren aan de nieuwe regeling.⁴⁰

In de SBD zijn ook criteria benoemd aan de hand waarvan subsidieaanvragen worden beoordeeld. Deze zijn achtereenvolgens: inhoudelijke relevantie, nieuw elan, duurzaamheid en sociaal ondernemerschap (artikel 2.5). Deze criteria worden vervolgens ook weer uitgewerkt in een bijlage. Deze criteria zijn ook best ruim. Zo gaat het bij 'nieuw elan' om een 'eigentijdse, creatieve aanpak'. Ook is onduidelijk in welke mate aanvragen aan deze criteria moeten voldoen: aan allemaal of aan enkele? En dient de gemeente een beoordeling van de aanvraag op deze criteria te maken of kenbaar te maken? Daar zegt de SBD niets over.

Ad 3 Doelgroep

Doelgroep is ruimer en minder duidelijk benoemd in de SBD

In de SIP was er sprake van een afgebakende doelgroep, namelijk etnische groepen, vrouwen en homoseksuelen. In de SBD wordt de doelgroep niet concreet benoemd. Dat maakt het minder duidelijk voor subsidieaanvragers. De achterliggende gedachte van de gemeente is ook om meer aandacht te kunnen besteden aan kwetsbare en voor de gemeente moeilijk bereikbare doelgroepen. In de subsidieregeling wordt nieuwe vrijwilligersorganisaties daarom ook nadrukkelijk de mogelijkheid geboden om subsidie aan te vragen (artikel 1.4 lid 1c). Verder is het met de komst van de nieuwe subsidieregeling tevens mogelijk om (onder voorwaarden) subsidie te verstrekken aan natuurlijke personen. Hiervoor is gekozen omdat veel actieve burgers en vooral jongeren zich niet (langdurig) willen verbinden aan een organisatie, maar wel in informele samenwerkingsverbanden in actie willen komen. Of de gemeente met de SBD deze groepen ook daadwerkelijk bereikt is niet bekend.⁴¹

³⁹ De eerste twee voorwaarden voor subsidiabele activiteiten zijn hetzelfde als twee van de drie beleidsdoelen zoals opgenomen in de algemene toelichting van de subsidieregeling. Het derde beleidsdoel is echter 'weggelaten' voor de derde voorwaarde waarmee nieuwe vrijwilligersorganisaties de mogelijkheid krijgen om subsidie aan te vragen.

⁴⁰ Gemeente Amsterdam, afdeling Diversiteit, Antwoord op de restvragen van de rekenkamer in het kader van het onderzoek 'Grip op subsidies. Deelonderzoek subsidies Diversiteit', 9 december 2015.

⁴¹ De afdeling Diversiteit geeft aan dat ze weet wie ze bereikt en wie ze wil bereiken, maar dat blijkt niet uit de onderbouwing. De afdeling geeft alleen aan, contact te hebben met honderden organisaties en groeperingen in de stad, met een zeer diverse achterban (feitelijk wederhoor 13 januari 2016).

Ad 4 Subsidievoorwaarden

Zowel in SIP als SBD aanvullende subsidievoorwaarden opgenomen

Zowel in de SIP als in de subsidieregeling B&D zijn subsidievoorwaarden opgenomen. Hierbij gaat het vooral om weigeringsgronden (SIP en subsidieregeling B&D) en vereisten voor subsidieverlening (SIP). In de SIP zijn weigeringsgronden geformuleerd voor periodieke subsidies (artikel 2.4). De subsidie kan worden geweigerd als de aanvrager onder andere niet voldoet aan dat van de Amsterdamse contribuanten maximaal 50% afkomstig is uit één stadsdeel en minimaal 25% uit ten minste vier andere stadsdelen én dat de aanvrager een vrijwilligersorganisatie is. Voor de SBD gelden andere weigeringsgronden. Een subsidie kan onder andere geheel of gedeeltelijk worden geweigerd als er onvoldoende andere financieringsbronnen zijn gevonden (voor subsidieaanvragen hoger dan € 25.000), de aangevraagde activiteiten niet of in onvoldoende mate een aanvulling zijn op reeds bestaande activiteiten van andere (vrijwillige of professionele) organisaties of zich daar niet of in onvoldoende mate van onderscheiden. In de SIP staan aanvullend ook nog vereisten voor verlening van zowel periodieke als eenmalige subsidies (artikelen 2.5 en 3.3). Voor periodieke subsidies gaat het hierbij onder andere om de vereiste dat de aanvrager waar mogelijk samenwerkt met (overheids-)instellingen of andere organisaties en activiteiten waarvoor subsidie worden aangevraagd een aanvulling zijn op het bestaande aanbod van genoemde instellingen en organisaties. Voor incidentele subsidies gaat het om vereisten die gedeeltelijk overeenkomen met de weigeringsgronden voor periodieke subsidies, namelijk dat het project of activiteit Amsterdammers van ten minste vier stadsdelen bereikt en de activiteit wordt aangevraagd door een vrijwilligersorganisatie of ten behoeve van een georganiseerde groep vrijwilligers.

Strengere subsidievoorwaarden door komst van SBD in 2013

Het college verstrekt onder de SBD alleen nog projectsubsidies en niet langer periodieke subsidies. Hiermee wil het college de afhankelijkheid van subsidies tegengaan en sociaal ondernemerschap stimuleren. De trend dat organisaties steeds voor dezelfde activiteiten, waar steeds dezelfde mensen op af komen worden gesubsidieerd, moest worden doorbroken. Daarom subsidieert de gemeente met de komst van de nieuwe regeling geen subsidie meer voor organisatiekosten (zoals voor huisvesting, spreekuren of ontmoetingsruimte). Dit heeft ertoe geleid dat instellingen die subsidie ontvangen panden zijn gaan delen of naar andere (goedkopere) panden zijn gegaan. Ook dit draagt bij aan de doelmatigheid van de subsidieverstrekking. Wel zit hier volgens de afdeling Diversiteit een zekere ondergrens aan.⁴² Organisaties moeten wel in de positie zijn om projecten te blijven organiseren. Als organisaties verhoudingsgewijs teveel kwijt zijn aan onder andere huurkosten dan kan het zijn dat bepaalde instellingen het niet redden. En dit zou dan weer gevolgen hebben voor de doeltreffendheid; activiteiten worden dan niet meer (goed) uitgevoerd omdat een instelling niet meer goed kan functioneren of omdat instellingen omvallen. Inmiddels heeft het college van B en W de subsidieregeling Diversiteit en Burgerschap zo aangepast dat voor subsidies voor 2016 (een deel van de) huisvestingslasten (aantoonbare huurlasten die gemaakt worden voor de uitvoering van projecten) en dus inloop-

⁴² Gesprek 10 november 2014.

activiteiten zoals spreekuren voor nieuwe en kwetsbare groepen weer gesubsidieerd kunnen worden.⁴³

2.4 Beschikbaar budget

Een toereikend budget is, naast de politieke ambities en beleidskaders, een belangrijke randvoorwaarde voor de doeltreffende besteding van subsidies. Tegelijkertijd wordt het subsidiebudget ook bepaald door deze politieke ambities en de beleidskaders. Van belang is dat het budget in verhouding staat met de doelstellingen die de gemeente wil bereiken. Als toenemende ambities van de gemeente gecombineerd gaan met een steeds kleiner subsidiebudget kan dit op gespannen voet staan met de doeltreffende besteding van subsidies. Daarom kijken we in deze paragraaf naar de ontwikkeling van het subsidiebudget voor diversiteit. Daarnaast is het ook van belang dat de personeelskosten van de afdeling Diversiteit aansluiten bij de ambities en de taken voor subsidieverstreking die de afdeling uitvoert.

Wij baseren ons in deze paragraaf op excelbestanden van de financiële administratie van de afdeling Diversiteit die wij in februari 2015 ontvingen. Vanaf medio 2016 wordt het met de komst van een openbaar subsidieregister waarschijnlijk ook voor de gemeenteraad mogelijk om sneller inzicht te krijgen in de omvang van de verstrekte subsidies. Daarbij zal in eerste instantie alleen de aanvraag en verlening zijn opgenomen. Later zal dat worden aangevuld met de verantwoording en vaststelling.⁴⁴

Kenmerkend voor de afdeling Diversiteit is dat het om een relatief klein budget, namelijk 0,29%,⁴⁵ van het totale subsidiebudget van de gemeente gaat en dat dit budget naar heel veel verschillende subsidieontvangers gaat. De gemeente verstrekte in 2015 in totaal € 625 miljoen aan subsidies. De RVE Onderwijs, jeugd en diversiteit heeft het grootste subsidiebudget, vergeleken met andere RVE's. Echter, de afdeling diversiteit had in 2015 maar een klein deel (€ 1,8 miljoen) daarvan tot zijn beschikking voor subsidies. In tabel 2.3 is weergegeven hoe de middelen van de afdeling Diversiteit zich sinds 2012 hebben ontwikkeld.

⁴³ Gemeente Amsterdam, raadscommissie Onderwijs, Jeugd, Diversiteit, *Wijziging subsidieregeling burgerschap en diversiteit en vaststellen subsidieplafonds*, 15 oktober 2015.

⁴⁴ Een raadslid van de VVD heeft informatie opgevraagd over subsidieverstrekingen van de afdeling Diversiteit. Daarvoor zijn dossiers van in totaal 20 instellingen over 2013 opgevraagd en zijn aanvullende vragen gesteld. Dit verzoek is via de raadsgriffie bij de afdeling Diversiteit binnengekomen en ook via de griffie beantwoord. De informatie is daarmee niet in de raadscommissie terecht gekomen. Bron: gesprek 10 november 2014 en gemeente Amsterdam/ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling aan de griffier van de gemeente Amsterdam, *Verzoek ambtelijke bijstand raadslid dhr. Torn*, 5 augustus 2014.

⁴⁵ In totaal bevat het subsidiebudget van de afdeling Diversiteit € 1,8 miljoen. Het totale subsidiebudget van de gemeente Amsterdam is € 625 miljoen. Gemeente Amsterdam, *Begroting 2015*, p. 269.

Tabel 2.3 – Begrote en gerealiseerde kosten afdeling Diversiteit

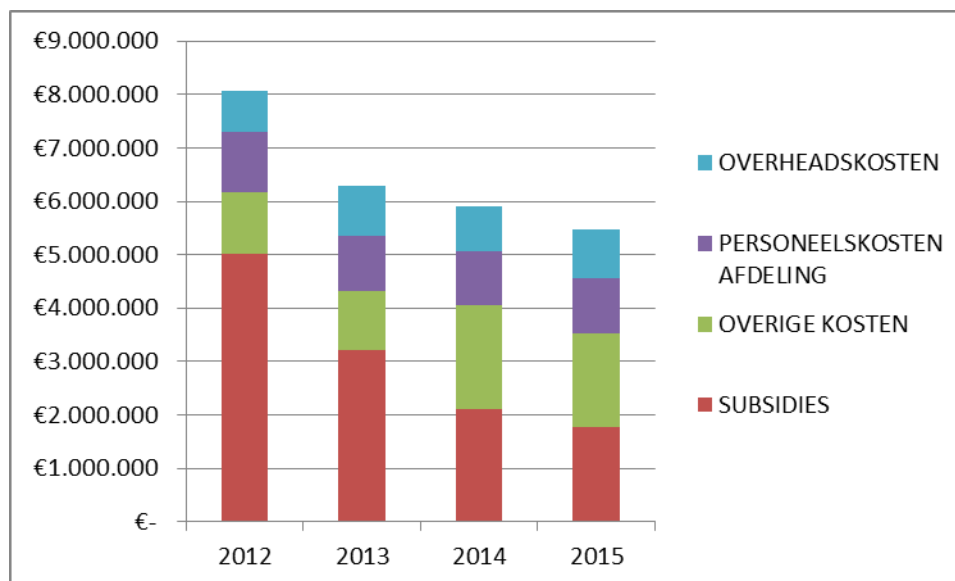
Bedragen in €	Begroot 2012	Realisatie 2012	Begroot 2013	Realisatie 2013	Begroot 2014	Realisatie 2014	Begroot 2015
Subsidies	5.026.290	4.248.157	3.206.770	3.029.467	2.101.000	1.783.759	1.775.180
Overig ⁴⁶	1.149.100	1.809.794	1.110.040	1.285.841	1.942.000	1.199.847	1.744.836
Personeel	1.115.623	1.205.010	1.037.078	1.053.314	1.031.000	1.040.193	1.030.880
Overhead ⁴⁷	766.260	823.249	938.660	1.008.347	837.000	837.000	916.483
TOTAAL	8.057.273	8.086.210	6.292.548	6.368.115	5.911.000	4.860.798	5.467.379
	Verschil (B-R): -28.937		Verschil (B-R): -75.567		Verschil (B-R): +1.050.202 ⁴⁸		

Bron: rekenkamer o.b.v. excelbestanden financiële administratie afdeling Diversiteit

Het eerste dat opvalt in tabel 2.3 is dat het totale budget van de afdeling Diversiteit de afgelopen jaren verminderd is van ruim € 8 miljoen in 2012 naar € 5,4 miljoen in 2015.

Figuur 2.1 geeft de ontwikkeling van het budget ook visueel in een plaatje weer.

Figuur 2.1 - Begrote kosten afdeling Diversiteit in euro's, 2012-2015



Bron: rekenkamer o.b.v. excelbestanden financiële administratie afdeling Diversiteit

⁴⁶ Overig: alle overige zaken, niet zijnde subsidies.

⁴⁷ Het gaat om overheadkosten die vanuit de toenmalige Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling zijn toegekend aan de afdeling Diversiteit.

⁴⁸De onderschrijding op het budget voor 2014 kan deels verklaard worden door de aanpak voor radicalisering. De aanpak radicalisering is 'risk based', dat wil zeggen dat de kostenontwikkeling vooral wordt bepaald door onvoorziene, onvermijdelijke gebeurtenissen. In 2014 hebben zich geen calamiteiten voorgedaan. Hierdoor ontstonden er lagere lasten van € 0,5 miljoen en ook de begrote onttrekking aan de reserve is niet nodig gebleken, hetgeen leidt tot lagere baten van € 0,4 miljoen. Bron: Gemeente Amsterdam, *Jaarrekening 2014*, p. 119.

Figuur 2.1 laat goed zien dat zowel het totale budget als het budget voor subsidies fors is afgenomen tussen 2012 en 2015. We constateren ook dat de afdeling nagenoeg binnen de begroting blijft en in 2014 zelfs veel minder uitgaf (ruim € 1 miljoen) dan er beschikbaar was. De personeelskosten zijn nagenoeg gelijk gebleven (ruim € 1 miljoen), maar zijn procentueel wel toegenomen.

Opvallend is verder dat de overige kosten (zoals inhuur van derden, onderzoeken en adviezen door derden, voorlichting etc.) juist in de loop der jaren zijn toegenomen. Dit soort kosten zijn volgens de afdeling Diversiteit het gevolg van de flexibilisering van het personeelsbeleid van de gemeente, waarbij het soms verstandig is om voor de realisering van doelstellingen tot externe inhuur van derden over te gaan.

Om toch een indicatie te krijgen of er voldoende budget is voor de subsidies Diversiteit gaan we hieronder kort in op twee belangrijke ontwikkelingen:

- 1) het subsidiebudget dat fors gedaald is (paragraaf 2.4.1);
- 2) het aandeel personeels- en overheadkosten dat gegroeid is, ondanks de daling van het totale afdelingsbudget en de komst van het Subsidiebureau Amsterdam (paragraaf 2.4.2).

2.4.1 Subsidiebudget van de afdeling diversiteit

Tenminste dezelfde ambities, subsidiebudget beleidsafdeling fors gedaald

Het budget dat de afdeling Diversiteit beschikbaar heeft voor subsidies is fors gedaald van € 5 miljoen in 2012 naar € 1,8 miljoen in 2015. Ook het aandeel van het subsidiebudget voor diversiteit ten opzichte van de totaal beschikbare middelen van de afdeling Diversiteit daalde van 62% in 2012 naar 35% in 2015. De daling in het subsidiebudget heeft er niet toe geleid dat de politieke ambities zijn bijgesteld. Vier resultaatgebieden (anti-discriminatie, homo-emancipatie, vrouwenemancipatie en aanpak radicalisering) zijn er nog steeds. Daarnaast is, met de komst van het huidige college van B en W in 2014 en door ontwikkelingen in de samenleving, het resultaatgebied 'burgerschap' vervangen door twee nieuwe resultaatgebieden, namelijk die van mensenrechten en gedeelde geschiedenis.

Wij constateren dat de politieke ambities voor diversiteit op zijn minst hetzelfde zijn gebleven, terwijl er minder subsidiemiddelen beschikbaar waren. Dat hoeft op zich niet erg te zijn, ambities kunnen ook met andere instrumenten dan subsidies gerealiseerd worden. Het realiseren van ambities met behulp van andere instrumenten dan subsidies kan echter ook bemoeilijkt worden doordat het totaalbudget van de afdeling Diversiteit gedaald is van € 8 miljoen naar € 5,5 miljoen.

Daarnaast kan minder subsidiebudget ertoe leiden dat subsidies efficiënter worden ingezet en doet het een groter beroep op de creativiteit van de subsidie-aanvragers. Wellicht is dat ook een verwachting die het college aansprak, want het koos er in het *Coalitieakkoord 2014 – 2018 Amsterdam is van iedereen* nadrukkelijk voor om de subsidies doelmatiger en effectiever in te gaan zetten. Op het terrein van diversiteit zien we dat ook terug: 1) er zijn strengere subsidievoorwaarden bij de SBD, maar ook bij

sommige periodieke subsidies; 2) een deel van de subsidies is geschrapt. Hieronder gaan we kort in op de gevolgen van het dalend subsidiebudget voor diversiteit.

Via SBD geen periodieke subsidies meer en geen subsidie voor huisvesting en organisatie
De afname van het subsidiebudget werd deels gerealiseerd door bij de overgang in 2013 van de subsidieregeling Integratie, Participatie en sociale cohesie (SIP) naar de Subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit (SBD) de afdeling Diversiteit vier ton minder aan subsidies te laten verdelen voor vrijwilligersorganisaties. De gemeenteraad wilde bepaalde activiteiten niet meer subsidiëren.

Sindsdien subsidieert de afdeling Diversiteit geen nieuwe periodieke subsidies en geen organisatiekosten (zoals voor huisvesting, spreekuren of ontmoetingsruimte) meer vanuit de SBD. Dit besluit is opmerkelijk omdat uit de evaluatie van de SIP naar voren kwam vooral de spreekuren, de voorlichtingsbijeenkomsten en doorverwijzing naar de professionele hulpverlening die de vrijwilligersorganisaties met financiering uit de SIP realiseren, bijdragen aan de participatie van de doelgroep binnen de Amsterdamse samenleving.⁴⁹ De ondervraagde organisaties achten de SIP vooral voor hun basisaanbod (zoals bureaukosten, huisvestingskosten, voorlichtingsbijeenkomsten en spreekuur) van belang. Een aanzienlijk deel geeft aan voor het voortbestaan afhankelijk te zijn van de SIP. De afname in het subsidiebudget komt ook tot uitdrukking in een lager subsidieplafond voor de SBD.⁵⁰

In 2014 en 2015 bestond er voor de SBD nog een overgangsregeling van € 210.000 voor de afbouw van de subsidie voor huisvestingskosten.⁵¹ Ook stelde de gemeente bij sommige subsidieaanvragers aanvullende subsidievoorwaarden, zoals de eis dat organisaties meer moeten samenwerken. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam dat door de gemeente voor de subsidiëring in 2015 verzocht is om samen te werken met de Marokkaanse belangenorganisatie Emcemo.⁵² Het kan zijn dat samenwerking met een specifieke belangengroep het realiseren van de doelen (zoals het tegengaan van discriminatie via een onafhankelijk meldpunt dat laagdrempelig toegankelijk moet zijn voor mensen uit alle geledingen) juist belemmert.

In hoeverre de strengere subsidievoorwaarden daadwerkelijk de doeltreffendheid van de subsidies diversiteit nadelig hebben beïnvloed is niet door de gemeente geëvalueerd. Wel heeft de afdeling Diversiteit in 2014 meer subsidies afgewezen, omdat instellingen niet gewend waren aan de gewijzigde subsidieregeling. Inmiddels

⁴⁹ Van de Bunt adviseurs, *Evaluatieonderzoek subsidieregeling Integratie en Participatie*, maart 2010, p. 1, 27 en 33.

⁵⁰ Het subsidieplafond van 2015 is lager vastgesteld op € 759.000, vergeleken met € 1.100.000 in 2014. In 2015 is er in de subsidieregeling geen afzonderlijk budget meer beschikbaar voor professionele organisaties en zal op basis van de subsidieregeling alleen subsidie worden verstrekt aan vrijwilligersorganisaties. College van B en W, *B en W besluit 17 december 2013. Subsidieplafonds subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit voor 2014 en B en W besluit 11 november 2014. Vaststellen van de subsidieplafonds in de subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit voor de tranches in 2015*.

⁵¹ Gemeente Amsterdam, Voordracht voor collegevergadering van 17 december 2013, *Vaststelling subsidieplafond subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit 2014*.

⁵² Gesprek 17 december 2014.

is in oktober 2015 de SBD gewijzigd waardoor vanaf januari 2016 er weer mogelijkheden zijn om binnen de SBD subsidie aan te vragen voor inloopactiviteiten en huisvesting.⁵³ Het subsidiebudget is echter niet verhoogd: in 2014 had de gemeente voor diversiteit € 2,1 miljoen beschikbaar voor subsidies en in 2015 € 1,8 miljoen.

Aantal subsidies zijn grotendeels komen te vervallen

Naast strengere voorwaarden zijn een aantal subsidies ook grotendeels komen te vervallen per 2013 en per 2014. Voorbeelden hiervan zijn:

- Hart voor Amsterdam (€ 70.590) en Wereldpand (€ 487.450) bestaan niet meer en zijn in de begroting 2013 niet meer opgenomen als periodieke subsidie.
- Het Mozeshuis dat in 2013 nog € 345.760 aan subsidie ontving, maar in 2014 is opgeheven. Wel heeft deze instelling in 2014 nog € 45.000 subsidie ontvangen.⁵⁴

2.4.2 Personeels- en overheadkosten van afdeling Diversiteit

Aandeel personeels- en overheadkosten groeit ondanks budgetdaling en komst SBA

De personeelskosten van de afdeling Diversiteit zijn nagenoeg gelijk (ruim € 1 miljoen) gebleven en dus procentueel toegenomen van 15% naar 19% (figuur 2.1). Ook de overhead is toegenomen: van 10% van het totale budget voor diversiteit in 2012 naar 17% in 2015. Dat is op zijn minst opmerkelijk omdat het totale budget van de afdeling Diversiteit tussen 2012 en 2015 met € 2,4 miljoen verminderd is van € 8 miljoen naar € 5,4 miljoen. Wanneer we de overheadkosten afzetten tegen de personeelskosten is het aandeel overhead zelfs gestegen van 69% in 2012 naar 89% in 2015.

De totale formatie van de afdeling Diversiteit is sinds de introductie van het SBA niet gewijzigd. De totale formatie bedraagt momenteel 15,38 fte en de bezetting is 13,38 fte. Volgens afdeling bestaan de personeelskosten voor subsidieverlening uit slechts 1 fte in de vorm van een subsidie coördinator. Maar ook de overige beleidsmedewerkers en het afdelingshoofd zijn niet voltijds, maar wel in bepaalde mate bij de subsidieverstreking betrokken.

Uit deze cijfers blijkt niet dat de efficiencyvoordelen van een gemeenschappelijk subsidiebureau en het gebruik van een nieuw subsidiebeheerssysteem⁵⁵, al hebben geleid tot een zichtbare vermindering van formatie bij de afdeling Diversiteit. Er is wel een aandeel in de efficiencytaakstelling aan (de toenmalige) DMO opgelegd, die is echter grotendeels verwerkt in de ondersteunende afdelingen. Voor de afdeling

⁵³ De beleidsafdeling verstrekt nog steeds geen periodieke subsidies via het nieuwe SBD, dus in dat opzicht zijn de subsidiemogelijkheden nog beperkter dan voorheen onder de SIP. Gemeente Amsterdam, raadscommissie Onderwijs, Jeugd, Diversiteit, *Wijziging subsidieregeling burgerschap en diversiteit en vaststellen subsidieplafonds*, 15 oktober 2015.

⁵⁴ Volgens de afdeling Diversiteit was het subsidiebedrag van € 45.000 nog voor afronding van lopende activiteiten (feitelijk wederhoor 13 januari 2016).

⁵⁵ Het nieuwe subsidiebeheerssysteem (SBS) dat door het Subsidiebureau Amsterdam in gebruik is genomen kostte de gemeente in 2014 en 2015 € 743.607. De verwachting is dat dit systeem in 2016 en 2017 voor nog eens € 831.220 doorontwikkeld wordt. De totale kosten voor het nieuwe subsidiebeheerssysteem komen naar verwachting op € 1,8 miljoen. Bron: Subsidiebureau Amsterdam, exceloverzicht Stand ICT krediet, 2015-02-09.

Diversiteit resteert nog een te bezuinigen bedrag van € 98.000 naast het reeds geboekte bedrag van € 33.000.

Er zijn verklaringen genoemd voor het handhaven van de huidige formatie

Er zijn wel een aantal verklaringen genoemd voor het stabiel blijven van de personeelsformatie. Allereerst werden de procesmatige taken⁵⁶ die het Subsidiebureau Amsterdam (SBA) nu uitvoert in het verleden niet door de afdeling Diversiteit maar door de ondersteunende afdeling Financiën, Control en Juridische Zaken (FCJZ) van DMO uitgevoerd. Deze financieel-administratief medewerkers (ca. 6 fte), zijn ook in meerderheid naar het Subsidiebureau overgegaan. Daarmee zijn op dit gebied geen werkzaamheden overgegaan van de Diversiteit naar het SBA. Ten tweede verloopt de taakverdeling tussen de beleidsafdeling en het Subsidiebureau Amsterdam nog niet helemaal soepel. In 2015 is het nieuwe subsidiebeheerssysteem geïntroduceerd. Juist in een dergelijke overgangssituatie kan het verstandig zijn om voldoende capaciteit beschikbaar te hebben.

Hoewel een derde van het afdelingsbudget naar subsidies gaat, vormt subsidieverlening slechts een onderdeel van de werkzaamheden van de afdeling Diversiteit. De bestuurlijke advisering van het College van B en W, het maken en uitvoeren van beleid en het onderhouden van netwerken met diverse organisaties in de stad vormen de hoofdmoot van de werkzaamheden. Daarnaast is de afdeling sinds 2015 bevoegd om bij alle onderdelen van de gemeente aandacht te vragen voor de diversiteitsonderwerpen. De introductie van twee nieuwe resultaatgebieden (mensenrechten en gedeelde geschiedenis) door het huidige college doet juist een groter beroep op de afdeling Diversiteit, omdat er voor deze terreinen nog beleid moeten worden vastgesteld. Door ziekte en verloop zijn deze nieuwe programmalijnen nog niet ontwikkeld. De afdeling is volgens het afdelingshoofd voldoende toegerust voor de subsidieverlening.

2.5 Conclusie: hoge ambitie, ruime beleidskaders en minder subsidiebudget

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de randvoorwaarden voor de subsidies op het terrein van diversiteit. Bij die randvoorwaarden kan gedacht worden aan de politieke ambities, de beleidskaders en het budget.

Hoge ambities, ruime beleidskaders die voldoende houvast bieden

Wat betreft de politieke ambities van het huidige college voor diversiteit: die zijn hoog, zo blijkt uit het coalitieakkoord. Men wil harder optreden tegen discriminatie en het huidige college wil ook meer doen aan de mensenrechtenagenda, gedeelde geschiedenis, roze agenda en ondoelmatige subsidies.

⁵⁶ Gedacht kan worden aan administratieve taken zoals: het registreren, het controleren van de volledigheid, het opvragen van aanvullende informatie, het rappelleren, het klaarmaken van de verleningsbeschikking en het ontvangen en het registreren van de eindverantwoording en de vaststellingsbeschikking.

Beleidskaders maken de politieke ambities al concreter. In 2013 en 2014 waren veel verschillende beleidsnotities waarin doelstellingen voor diversiteit zijn opgenomen. De beleidsnotities waren gelieerd aan de vijf resultaatgebieden: anti-discriminatie, homo emancipatie, vrouwenemancipatie, anti-radicalisering en burgerschap. De beleidskaders zijn echter nog steeds ruim omdat diversiteit nauw verbonden is met andere beleidsterreinen zoals veiligheid, onderwijs en cultuur. De gemeente geeft niet helder aan welke beleidsinstrumenten worden ingezet en welke rol de diversiteits-subsidies daarin hebben. De beleidskaders zijn ook minder duidelijk over maatregelen en resultaten die nodig zijn om de doelstellingen te halen. Voor de nieuwe resultaatgebieden (mensenrechtenagenda en gedeelde geschiedenis) is er nog geen nieuw beleid geformuleerd.

Ruime regels bieden meer ruimte voor maatwerk én rechtsongelijkheid

Ook voor wat betreft de regels zien we dat er meerdere, ruime subsidieregelingen voor de diversiteitsubsidies in 2013 en 2014 golden. In 2013 is de subsidieverordening voor Integratie, Participatie en sociale cohesie (SIP) vervangen door de nieuwe Subsidieregeling Diversiteit en Burgerschap (SBD). Deze nieuwe subsidieregeling sluit beter aan bij de ambities van het college, en bevat strengere subsidievoorwaarden waardoor alleen nog projectsubsidies verstrekt worden. Ook biedt het een ruim kader dat meer ruimte laat voor maatwerk, maar dat kan ook leiden tot rechtsongelijkheid. De doelgroep van de subsidieregeling is ruimer en minder duidelijk geworden. Opvallend is dat de oorspronkelijke regeling er vanuit ging dat het college elke twee jaar speerpunten voor diversiteit benoemt. Binnen de gemeente werd zowel gesproken over speerpunten als resultaatgebieden waardoor er verwarring kon ontstaan. Inmiddels is deze eis ook uit de regeling geschrapt. De nieuwe, ruim geformuleerde subsidieregeling biedt al met al niet meer handvaten dan de SIP voor het beoordelen van subsidieactiviteiten door de gemeente.

Subsidiebudget gedaald, ambities niet aangepast

Hoewel de politieke ambities op zijn minst hetzelfde zijn gebleven, is het totale afdelingsbudget fors gedaald van € 8 miljoen naar € 5,4 miljoen. Ook het subsidiebudget van de afdeling Diversiteit is fors gedaald van € 5 miljoen in 2012 naar € 1,8 miljoen in 2015. Er is door het college van B en W nadrukkelijk voor gekozen om de subsidies doelmatiger en effectiever in te gaan zetten. Op het terrein van diversiteit zien we dat ook terug: er zijn strengere subsidievoorwaarden en een deel van de subsidies is geschrapt. Verder valt op dat het aandeel personeels- en overheadkosten van de afdeling Diversiteit gegroeid is, ondanks de forse daling in het totale afdelingsbudget en de efficiencywinst die door de komst van het Subsidiebureau Amsterdam verwacht werd. De overgangssituatie en de politieke ambities worden genoemd als redenen waarom het aandeel personeelskosten stabiel is gebleven.

3 De subsidieaanvraag

3.1 Inleiding

Het proces van subsidieverstreking begint bij een subsidieaanvraag. Met deze subsidieaanvraag geeft een instelling of burger aan welke activiteiten zullen worden uitgevoerd, aan welke doelen deze activiteiten bijdragen, welk resultaat wordt nastreefd en welke kosten hieraan zijn verbonden. Het is aan de gemeente om te bepalen of de subsidieaanvraag bijdraagt aan het bereiken van haar beleidsdoelen.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende twee onderzoeksvragen:

3. *In hoeverre verloopt het proces van de subsidieaanvraag goed?*
4. *In hoeverre is er bij de subsidieaanvraag aandacht voor de doeltreffendheid?*

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden beoordelen we voor de 20 onderzochte subsidiedossiers de subsidieaanvraag aan de hand van enkele normen en toetsaspecten. Een beschrijving van de selectie van de 20 subsidiedossiers en onze werkwijze is te vinden in bijlage 2. Een beoordeling per subsidiedossier is te vinden in bijlage 3. In § 3.2 geven we de algemene beoordeling van de subsidieaanvraag. Daarna gaan we in § 3.3 in op de tijdigheid van de subsidieaanvraag. In § 3.4 tot en met § 3.9 bespreken we onze beoordeling van diverse aspecten over de kwaliteit van de subsidieaanvraag. We besluiten dit hoofdstuk met een conclusie in § 3.10.

3.2 Algemeen oordeel

In onderstaande tabel 3.1 staat een overzicht van de beoordeling van de subsidieaanvraag weergegeven. Bij dit oordeel hebben we voor 20 dossiers gekeken naar de tijdigheid en diverse aspecten die iets zeggen over de kwaliteit van de subsidieaanvraag. Elk gekleurd vierkantje geeft het oordeel over 1 dossier weer, waarbij er dus zowel voor 2013 als 2014 in totaal 10 dossiers worden beoordeeld.⁵⁷

⁵⁷ Bij de beoordeling hebben we elk toetsaspect gescoord als onvoldoende (-), matig (+/-) of goed (+). Voor het totaaloordeel zijn we uitgegaan van een absolute telling. Er heeft geen weging plaatsgevonden tussen de verschillende onderzochte aspecten. De score geeft hiermee een indicatie van de totale kwaliteit van de subsidieaanvraag.

Tabel 3.1 – De praktijk in 20 dossiers: Subsidieaanvraag

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Tijdigheid	Tijdigheid subsidieaanvraag	2013										
		2014										
Kwaliteit	Activiteiten helder en eenduidig	2013										
		2014										
	Doelstellingen en resultaten helder en eenduidig	2013										
		2014										
	Verband doelstellingen en activiteiten	2013										
		2014										
	Begroting voldoende gedetailleerd	2013										
		2014										
	Aanvullende informatie gevraagd	2013										
		2014										
	Beoordeling aanvraag aanwezig	2013										
		2014										
Totaal	Totaaloordeel subsidieaanvraag	2013										
		2014										

+	+/-	-	nvt
---	-----	---	-----

Op basis van het totaaloordeel in de tabel komt naar voren dat we het merendeel van de subsidiedossiers matig (oranje) beoordelen. In totaal beoordelen we 14 dossiers als matig (oranje), 3 dossiers als onvoldoende (rood) en slechts 3 dossiers als goed (groen). Daarbij is de beoordeling van de subsidieaanvragen over 2013 enigszins positiever dan over 2014.

In de paragrafen hieronder lichten we de resultaten voor de verschillende toetsaspecten nader toe. Bij de bespreking van elk toetsaspect zullen we het desbetreffende onderdeel uit de tabel nog een keer weergeven. Daarbij maken we onderscheid tussen toetsaspecten die iets zeggen over het verloop van het *subsidieproces* én toetsaspecten die iets kunnen zeggen over het bijdragen van de subsidie aan het maatschappelijk effect (de *doeltreffendheid*). De tijdigheid en de mate waarin aanvullende informatie is gevraagd zijn toetsaspecten die iets zeggen over de mate waarin het subsidieproces goed verloopt. De andere toetsaspecten over de inhoud van de subsidieaanvraag (activiteiten, doelstellingen en begroting) én de mate waarin beoordelingen beschikbaar zijn hebben betrekking op in hoeverre er aandacht is voor de doeltreffendheid.

3.3 Tijdigheid

De eerste stap in het subsidieproces is het indienen van de subsidieaanvraag volgens de daarvoor geldende indieningstermijn. Een tijdige indiening van de subsidieaanvraag is een belangrijke randvoorwaarde voor een goedlopend subsidieproces. De indieningstermijn is afhankelijk van de subsidieregeling op basis waarvan de subsidie is verstrekt. Deze termijn kan dus per subsidie verschillen. Aanvragen voor periodieke subsidies die op basis van de ASA worden verstrekt moeten uiterlijk 1 oktober voorafgaand aan het boekjaar waarop de subsidie betrekking heeft worden ingediend.⁵⁸ Voor eenmalige subsidies die op basis van de ASA worden verstrekt is geen aanvraagtermijn vastgesteld. Wel kunnen in bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels ook termijnen worden gesteld. In zowel de *bijzondere subsidieverordening Integratie, Participatie en sociale cohesie* (SIP) als de *Subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit* (SBD) is hier gebruik van gemaakt.⁵⁹ Onze bevindingen over de tijdigheid van de subsidieaanvraag zijn opgenomen in tabel 3.2.

Tabel 3.2 - Toetsaspect tijdigheid subsidieaanvraag

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Tijdigheid	Tijdigheid subsidieaanvraag	2013										
		2014										

30% van de subsidieaanvragen niet op tijd ingediend

In totaal zijn 10 van de 20 subsidiedossiers op tijd ingediend (groen). Tegelijkertijd zijn ook 6 van de 20 dossiers te laat ingediend (rood).⁶⁰ Daarbij is de tijdigheid van de onderzochte subsidiedossiers slechter voor 2013 dan voor 2014.⁶¹ Voor zowel 2013 als 2014 was bij 2 van de 10 – in totaal dus 4 van de 20 –subsidiedossiers sprake van eenmalige subsidies waarvoor geen indieningstermijn geldt (wit).

⁵⁸ Een deel van de onderzochte subsidies is verstrekt op basis van de ASA 2013, maar een ander deel is verstrekt op basis van de ASA 2012 of zelfs nog ASA 2004. Daardoor kunnen er verschillen in de subsidievereisten zijn. In de ASA 2012 is dezelfde termijn opgenomen. In de ASA 2004 was de uiterlijke datum voor het indienen van een subsidieaanvraag 1 april voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor de subsidie werd aangevraagd.

⁵⁹ Voor de SIP gold dat een periodieke subsidie – net als in de ASA – voor 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het boekjaar waarop de aanvraag betrekking had moest worden ingediend. Een aanvraag voor een projectsubsidie kon worden ingediend vanaf 1 oktober voorafgaand aan het boekjaar tot 1 oktober van het boekjaar erop waarop de aanvraag betrekking had. Bij de SBD verschilt de indieningsdatum voor aanvragen naar hoogte van de aangevraagde subsidie. Subsidieaanvragen tot € 1.000 kunnen te allen tijde worden ingediend. Voor subsidieaanvragen voor subsidies van € 1.000 tot € 5.000 gelden vier indieningstermijnen en voor subsidieaanvragen vanaf € 5.000 gelden twee indieningstermijnen. Voor de in oktober 2015 gewijzigde SBD geldt (nog steeds) dat subsidieaanvragen vanaf € 1.000 altijd kunnen worden ingediend. Voor alle subsidies vanaf € 1.000 gelden drie indieningstermijnen.

⁶⁰ Bij de beoordeling van de tijdigheid zijn we voor meerjarige subsidies die vóór 2013 zijn verleend uitgegaan van de tijdigheid van de 1^e aanvraag. Deze werkwijze hebben we ook gevolgd voor de subsidiedossiers over 2014.

⁶¹ In het feitelijk wederhoor van 13 januari 2016 gaf de afdeling Diversiteit aan dat aanvragen niet te laat waren ingediend, maar te laat zijn geregistreerd door de afdeling Documentaire informatievoorziening (DIV). We zijn dit nogmaals nagegaan. Daaruit bleek dat bij alle van de 6 dossiers die we als te laat hebben beoordeeld, de aanvraag ook daadwerkelijk te laat is ingediend door de subsidieontvanger. Er was dus bij geen van de zes subsidies sprake van subsidies die op tijd waren ingediend en te laat zijn geregistreerd

De redenen voor een te late indiening van de subsidieaanvraag bij de 6 dossiers zijn niet bekend bij de afdeling Diversiteit.⁶² Volgens het SBA is het handhaven van termijnen een grote opgave binnen de gemeente. Binnen de gemeente is het vaak de gewoonte om te laat ingediende subsidies toch te verlenen, ook al is het op basis van de ASA 2013 een weigeringsgrond voor subsidieverlening (artikel 9, lid 1).⁶³ De verwachting is echter dat het proces van de subsidieaanvraag met de komst van het subsidiebeheersysteem (SBS) zal verbeteren, aangezien het systeem termijnen van de subsidieverstrekkings automatisch genereert.⁶⁴ In kader 3.1 staat een korte toelichting op de introductie van het subsidiebeheersysteem en de huidige overgangssituatie.

Kader 3.1 - Subsidiebeheersysteem: overgangssituatie en digitaal subsidie aanvragen⁶⁵

Door technische problemen is de implementatie van het subsidiebeheersysteem vertraagd tot september 2015, ruim een jaar na de oprichting van het subsidiebureau per 1 juli 2014. Momenteel is er sprake van een overgangssituatie, waarbij zowel wordt gewerkt met het nieuwe SBS voor de verwerking van subsidieaanvragen voor 2016 alsook met de oude subsidiesystemen voor afhandeling van lopende subsidies.⁶⁶ De gemeente heeft voorlopig dus nog met meerdere subsidiesystemen te maken. Medewerkers van de SBA werken tijdelijk gedeconcentreerd bij oude stadsdelen en RVE's in de oude subsidiebeheersystemen. Wel wordt met de introductie van het SBS vanuit de gemeente gestimuleerd om subsidies digitaal aan te vragen. Vanuit de gemeentelijke organisatie en ook specifiek vanuit de afdeling Diversiteit zijn er zorgen geuit of sommige subsidieaanvragers (denk aan meer informele organisaties of buurtinitiatieven) in staat zijn om subsidies online aan te vragen.⁶⁷ Volgens het SBA komen er echter toch al veel subsidieaanvragen digitaal binnen; in oktober 2015 was van alle binnengekomen subsidieaanvragen voor 2016 (in totaal 1.600) bijna 70% online aangevraagd.⁶⁸

⁶² Gesprek 10 november 2015.

⁶³ Gesprek 24 september 2015 en Informatiebijeenkomst subsidiebeheersysteem 1 en 22 september 2015.

⁶⁴ Gesprek 10 september 2015.

⁶⁵ Gesprek 13 augustus en 10 september 2015.

⁶⁶ Alle subsidieaanvragen voor 2016 zullen in het nieuwe SBS worden geregistreerd. Dit geldt zowel voor periodieke (deadline 1 oktober 2015) en eenmalige subsidies die vanaf nu worden verleend. Daarnaast is wel de bedoeling dat de lopende subsidies over geheel 2015 worden overgebracht naar het SBS. Subsidies over 2014 en ouder zullen in de oude systemen worden afgesloten. In het SBS zal geen historie van eerdere subsidieverleningen zichtbaar zijn.

⁶⁷ Gesprek 6 augustus 2015 en Gemeente Amsterdam/ onderzoek, informatie en statistiek, *Nulmeting KTO subsidieaanvragen*, augustus 2015.

⁶⁸ Online nieuwsbrief subsidiebureau 26 november 2015.

3.4 Helderheid en eenduidigheid van activiteiten

In de ASA 2013 staat dat een subsidieaanvraag een beschrijving moet geven van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd (artikel 5, lid 2a).⁶⁹ Het eerste toetsaspect over de kwaliteit van de subsidieaanvraag is dan ook 'De activiteiten zoals opgenomen in de aanvragen zijn helder en eenduidig geformuleerd'. Een heldere en eenduidige formulering van de eventueel te subsidiëren activiteiten is van belang om uiteindelijk een oordeel te kunnen geven over de doeltreffendheid van een subsidie.

Tabel 3.3 - Toetsaspect kwaliteit subsidieaanvraag: activiteiten helder en eenduidig

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Activiteiten helder en eenduidig	2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
		2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Activiteiten subsidieaanvraag niet altijd even duidelijk

We beoordelen de beschrijving van de activiteiten voor het merendeel van de subsidiedossiers als matig. Zoals blijkt uit tabel 3.3 geven we van de 20 subsidiedossiers in totaal 14 dossiers een matige beoordeling (oranje) en 3 dossiers een onvoldoende (rood). Slechts 3 dossiers beoordelen we als goed (groen).

Bij de subsidiedossiers die onvoldoende scoren (1 in 2013 en 2 in 2014) ontbreekt een toereikende beschrijving van de activiteiten.⁷⁰ In de meeste andere subsidieaanvragen over zowel 2013 als 2014 is een beschrijving van de voorgenomen activiteiten opgenomen. Wat in sommige gevallen de subsidieaanvraag wat onduidelijk maakt is als de eerste subsidieaanvraag wordt aangepast na reactie van de gemeente⁷¹ of als er een aangepaste tweede aanvraag werd ingediend. In deze gevallen was vaker niet duidelijk in hoeverre de oorspronkelijke subsidieaanvraag nog 'overeind' bleef. Bij de kleinere subsidies wordt meer ingezoomd op de specifieke activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd en wat daarmee moet worden bereikt. Bij meer omvangrijke subsidies worden de activiteiten naar ons oordeel vaak (iets teveel) op hoofdlijnen beschreven. Bij subsidieaanvragen in het kader van de SIP en SBD moeten ook deelnemersaantallen worden genoemd. In sommige subsidieaanvragen is dan alleen niet altijd duidelijk of deze aantallen gelden voor onderdelen van de activiteit of voor de activiteit in het geheel.

⁶⁹ Eventuele aanvullende voorwaarden of eisen waaraan een subsidieaanvraag moet voldoen kunnen worden vastgelegd in bijzondere subsidieverordeningen of nadere regels. Voor de afdeling Diversiteit zijn dat de SIP en de SBD.

⁷⁰ In 2013 gaat het om Ketu Koti viering van vrouwengroep Rutu. In de aanvraag werd enkel op hoofdlijnen aangegeven dat het ging om een viering van Ketu Koti en is een flyer van het programma van de viering van 2012 meegestuurd. In 2014 ging het om Mozeshuis en ASKV. De eerste aanvraag van het Mozeshuis is wel meer uitgebreid, maar op basis van de tweede aanvraag wordt subsidie verstrekt. Deze tweede aanvraag is inhoudelijk echter heel summier. In de aanvraag van ASKV wordt ook slechts op hoofdlijnen ingegaan op de activiteiten en doelstelling.

⁷¹ Meestal ging het hierbij om de reactie op of aanvullingen van de gemeente op subsidieaanvragen in het kader van de SIP. Hierbij ging het om de zogenaamde ontwerptoetsing waarbij de gemeente nog aanvullende informatie of vragen kon stellen.

3.5 Helderheid en eenduidigheid van doelstellingen en resultaten

Het toetsaspect dat we hebben beoordeeld, is 'De doelstellingen en resultaten zoals opgenomen in de aanvragen zijn helder en eenduidig geformuleerd'. Een duidelijke formulering van de doelstellingen en resultaten in de subsidieaanvraag is van belang om uiteindelijk een oordeel te kunnen geven over de doeltreffendheid van een subsidie. De ASA 2013 schrijft ook voor dat in een subsidieaanvraag moet worden aangegeven welke doelstellingen en resultaten worden nagestreefd (artikel 5, lid 2b).

Tabel 3.4 – Toetsaspect kwaliteit subsidieaanvraag: doelstellingen en resultaten helder en eenduidig

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Doelstellingen en resultaten helder en eenduidig	2013										
		2014										

Doelstellingen en resultaten soms wel en soms niet duidelijk

Zoals uit tabel 3.4 blijkt beoordelen we 12 van de 20 onderzochte subsidiedossiers als goed (groen) en 8 van de 20 subsidiedossiers als matig (oranje). De beoordeling over het subsidiejaar 2014 is positiever dan over 2013. In 2014 beoordelen we bijna alle dossiers (8 van de 10) als goed tegenover 4 van de 10 dossiers in 2013. We zien dat bij de aanvragen voor grotere subsidiebedragen de doelstellingen en gewenste resultaten wat meer algemeen zijn geformuleerd. Deze doelstellingen zijn – logischerwijs – vaak op het niveau van de subsidieaanvrager beschreven en de gewenste resultaten zijn vaak wat minder concreet. Bij kleinere subsidieaanvragen, vooral die in het kader van de SBD en SIP, worden de doelstellingen en resultaten geformuleerd op het niveau van de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Bij beide subsidieregelingen is er een aanvraagformulier met standaardvragen dat moet worden ingevuld als subsidieaanvraag.

Wat verder opvalt, is dat in de subsidieaanvragen niet of nauwelijks expliciet wordt verwezen naar doelstellingen van de gemeente.⁷² In sommige gevallen is dit wel duidelijk als een project bijvoorbeeld expliciet is gericht op vrouwenemancipatie of homo-emancipatie. Dit zijn speerpunten van het gemeentelijke beleid. Alleen het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (MDRA) heeft in haar beleidsplan expliciet de speerpunten van het gemeentelijke beleid opgenomen. Maar bij andere subsidieaanvragen is dit minder duidelijk. De doelstellingen van het gemeentelijke beleid zijn echter zodanig ruim geformuleerd dat subsidieaanvragen relatief eenvoudig zijn in te passen.⁷³ Ook in de data-analyse voor de bestuursopdracht subsidies en de evaluatie van de SIP in 2010 constateert de gemeente dat in de huidige subsidie-systeematiek het verband tussen het maatschappelijke doel en de activiteiten onvoldoende expliciet is.⁷⁴

⁷² In de ASA 2013 is namelijk ook opgenomen '(..) in het bijzonder in welke mate de activiteiten gericht zijn (..) op de door de gemeente vastgestelde doelen of beleidsterreinen'.

⁷³ Gesprek 10 november 2014.

⁷⁴ In het evaluatieonderzoek naar de SIP van 2010 is naast de uitvoering van dossieronderzoek ook gesproken met zowel uitvoerende ambtenaren als subsidieontvangers. Volgens dit onderzoek lagen de doelstellingen van de

3.6 Verband tussen doelstellingen en activiteiten

In de ASA 2013 is opgenomen dat in de subsidieaanvraag moet worden vastgelegd hoe activiteiten bijdragen aan doelstellingen en resultaten (artikel 5, lid 2b). Daarom beoordelen we hieronder het toetsaspect 'Er wordt een verband gelegd tussen de genoemde doelstellingen (resultaten) en activiteiten'. Het is belangrijk dat dit aan de voorkant goed wordt vastgelegd, zodat in een later stadium kan worden beoordeeld in hoeverre een subsidie doeltreffend is geweest.

Tabel 3.5 – Toetsaspect kwaliteit subsidieaanvraag: verband doelstellingen en activiteiten

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Verband doelstellingen en activiteiten	2013										
		2014										

Verband doelstellingen en activiteiten meestal aannemelijk

De beoordeling van dit toetsaspect is overwegend positief, zoals is te zien in tabel 3.5. Slechts 1 dossier scoort onvoldoende (rood). De rest scoort matig (5 dossiers) of goed (14 dossiers). De beoordeling van beide subsidie jaren is vergelijkbaar. In de meeste subsidieaanvragen wordt er niet echt een expliciete onderbouwing gegeven voor het verband tussen de doelstellingen van de instelling en de activiteit, maar er is vaak wel een aannemelijke redenering dat de activiteiten leiden tot een bepaalde doelstelling en/ of resultaten.

3.7 De mate van detaillering in begroting

Het toetsaspect dat we hierbij hebben beoordeeld is: 'De bij de aanvraag bijgeleverde begroting is voldoende gedetailleerd'. Dat sluit aan bij de vereiste voor het indienen van een begroting met een onderscheid tussen inkomsten en uitgaven voor zover deze betrekking hebben op de subsidieactiviteiten (ASA artikel 5, lid 2c). Voor de beoordeling van de doeltreffendheid van subsidieverstrekingen is het van belang om vooraf helder in een begroting vast te leggen welke activiteiten tegen welke kosten worden uitgevoerd om bepaalde doelen te bereiken. Daarbij hebben we ook gekeken in hoeverre verschillende kostenposten – denk bijvoorbeeld aan kosten voor activiteiten en organisatie – worden onderscheiden.

subsidieontvangers in lijn met de doelstellingen van de SIP en zijn deze doelstellingen ook helder geformuleerd. Maar ook werd geconstateerd dat de doelstellingen bijna nooit meetbaar waren geformuleerd op het niveau van maatschappelijke effecten. Hier werd echter door de gemeente ook niet op gestuurd. Zie ook: Gemeente Amsterdam, *Bestuursopdracht subsidies. Data-analyse*, juni 2015. Van de Bunt adviseurs, *Evaluatieonderzoek subsidieregeling Integratie en Participatie*, maart 2010. Bij het feitelijk wederhoor heeft de afdeling Diversiteit aangegeven dat dit aanzienlijk minder het geval is in de SBD die sinds oktober 2013 van kracht is, omdat de resultaatgebieden begrensd zijn.

Tabel 3.6 – Kwaliteit subsidieaanvraag: begroting voldoende gedetailleerd

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Begroting voldoende gedetailleerd	2013										
		2014										

Begroting subsidieaanvraag niet altijd voldoende gedetailleerd

Het merendeel van de subsidiedossiers geven we een matige beoordeling (oranje) wat betreft de kwaliteit van de begroting. Hierbij gaat het om 14 van de 20 subsidiedossiers. Verder beoordelen we in totaal 5 van de 20 subsidiedossiers als goed (groen) en 1 subsidiedossier als onvoldoende (rood).

Reden voor de onvoldoende in 2014 (Mozeshuis) is dat bij de uiteindelijke subsidieaanvraag geen aangepaste begroting is bijgevoegd. De redenen voor een matige beoordeling bij een groot deel van de subsidiedossiers zijn divers. Zo zaten er soms wat slordigheden in de begroting.⁷⁵ Daarnaast was het door een wijziging van de subsidieactiviteit – al dan niet naar aanleiding van de ontwerptoetsing – soms onduidelijk hoe de begroting zich tot deze gewijzigde activiteit verhiel.⁷⁶ En bij sommige, vooral de wat kleinere, subsidieaanvragen komt het voor dat er geen inkomsten worden vermeld. Verder valt bij de beoordeling van de subsidiedossiers in het algemeen op dat de begrotingen bij de wat grotere subsidieaanvragen – logischerwijs – meer uitgebreid en gedetailleerd zijn. Voor kleinere subsidies is dit soms wel erg summier. Tegelijkertijd is ook de vraag welke eisen je kunt stellen aan de begroting van dergelijke kleine subsidies.

3.8 Het opvragen van aanvullende informatie door gemeente

Het toetsaspect dat we hierbij hebben beoordeeld is: ‘De subsidieaanvragen voldoen aan de daaraan te stellen eisen en de gemeente heeft zo nodig aanvullende informatie opgevraagd als de aanvraag niet compleet of onvoldoende duidelijk is’. Daarbij hebben we gekeken naar in hoeverre de gemeente aanvullende informatie heeft opgevraagd als de subsidieaanvragen op toetsaspecten onvoldoende scoren én in hoeverre de juiste documenten zijn meegestuurd met de subsidieaanvraag.⁷⁷ Het completeren van onvolledige subsidieaanvragen is voorwaarde voor een goedlopend subsidieproces. Immers, op basis van een onvolledige aanvraag kan de gemeente geen subsidie verstrekken.

⁷⁵ Vrouwengroep Rutu, DVA en Bangsa Jawa.

⁷⁶ Aknarij, Damavand, Coc/ Fil Management.

⁷⁷ Subsidiedossiers die op toetspunten over de kwaliteit van de subsidieaanvraag (exclusief vragen over de tijdigheid en de beschikbaarheid van een subsidiebeoordeling) goed of matig scoren hebben we bij dit toetsaspect in principe buiten beschouwing gelaten. Wel hebben we bij dit toetsaspect ook gekeken in hoeverre bij de subsidieaanvraag ook de juiste documenten zijn meegestuurd.

Tabel 3.7– Toetsaspect kwaliteit subsidieaanvraag: aanvullende informatie gevraagd

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling							
Kwaliteit	Aanvullende informatie gevraagd	2013								
		2014								

Te weinig aanvullende of onvoldoende informatie gevraagd

In totaal zijn 8 van de 20 dossiers niet van toepassing bij dit toetsaspect. Van de overige 12 dossiers beoordelen we 1 dossier als goed (groen), 8 subsidiedossiers als matig (oranje) en 3 als onvoldoende (rood) omdat de aanvullende informatie die is opgevraagd te beperkt of zelfs onvoldoende is.

We zien bij veel subsidieaanvragen die in het kader van de SIP of SBD zijn verleend dat de gemeente aanvullende informatie of documenten heeft opgevraagd na de eerste subsidieaanvraag. De afdeling Diversiteit gaf in gesprekken ook aan dat veel instellingen moeite hebben met het formuleren van goede projectvoorstellen.⁷⁸ Ook uit andere bronnen komt naar voren dat instellingen moeite hebben met het formuleren van goede projectvoorstellen.⁷⁹ Tegelijkertijd constateren we dat na ontvangst van de door de gemeente aanvullend opgevraagde informatie de subsidieaanvraag nog steeds niet altijd volledig is. Wat betreft subsidiejaar 2014 zijn 2 onvoldoendes (Mozeshuis en ASKV) te wijten aan subsidieaanvragen die onvolledig zijn én waarbij de gemeente geen aanvullende informatie heeft opgevraagd. De andere onvoldoende (Emcemo) is omdat er geen aanvullende documenten zoals uittreksel KvK of statuten bij de aanvraag zijn ingediend. Bij navraag over diverse ontbrekende documenten bij de subsidieaanvragen gaf de afdeling Diversiteit wel aan dat als organisaties deze documenten kort van tevoren bij andere aanvragen al hebben ingestuurd de documenten niet meer opnieuw hoeven in te sturen.⁸⁰ Nieuwe aanvragers worden wel gevraagd om alle documenten op te sturen.

3.9 Aanwezigheid van gemeentelijke beoordeling van de aanvraag

Na ontvangst van de subsidieaanvraag is de beoordeling van de subsidieaanvraag door de gemeente de volgende stap in het subsidieproces. Op basis van de subsidieaanvraag moet de gemeente beoordelen of de aanvraag voldoet aan de procedurele én inhoudelijke vereisten en bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Dit is van belang om een besluit te nemen over het al dan niet verlenen van een subsidie én uiteindelijk ook om (in geval van verlenen) een uitspraak te kunnen doen over de

⁷⁸ Gesprek 6 augustus 2015. Er wordt zelfs overwogen om instellingen hierin te scholen.

⁷⁹ Enkele gesubsidieerde instellingen die we hebben gesproken geven aan dat de procedure en eisen waaraan subsidieaanvragen moet voldoen, steeds veranderen. Dit zorgt voor onduidelijkheid. Momenteel moet de subsidieaanvraag voor de SBD met een formulier worden ingediend en mag je geen projectplan meer meesturen. Eén instelling geeft zelfs aan dat je met het huidige formulier niet kunt voldoen aan de vereisten voor de subsidieaanvraag. De vragen die in het formulier zijn opgenomen zijn daarvoor te beperkt. Ook kun je maar een beperkt aantal tekens invoeren.

⁸⁰ Email 16 oktober 2014. Bij navraag is gebleken dat dit onder andere speelt bij HTIB (bij de onderzochte aanvraag is maar 1 formulier ingevuld, maar er is eerder een complete aanvraag ingediend voor een ander project) en bij Aknarij (de bij de aanvraag missende formulieren waren bij een eerdere periodieke subsidie al ingediend).

doeltreffendheid van een subsidie. Het toetsaspect dat we hierbij hebben beoordeeld is: 'Er is een beoordeling beschikbaar van de subsidieaanvraag'.

Tabel 3.8 – Toetsaspect kwaliteit subsidieaanvraag: beoordeling aanvraag aanwezig

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Beoordeling aanvraag aanwezig	2013										
		2014										

Beoordeling aanvraag beperkt vastgelegd

Zoals ook blijkt uit tabel 3.8 zijn we in de 10 subsidiedossiers over 2014 geen enkele beoordeling van de subsidieaanvraag tegengekomen. Bij de dossiers van 2013 zijn er 4 beoordelingen van de subsidieaanvraag aanwezig. Hier gaat het om beoordelingen van subsidieaanvragen in het kader van de SIP. De gemeente beoordeelde een subsidieaanvraag in het kader van de SIP aan de hand van een standaardformulier en stuurde dit terug naar de subsidieaanvrager om aanvullende informatie te verkrijgen of aanvullende eisen te stellen. De subsidieaanvrager kon op deze ontwerptoetsing reageren en uiteindelijk verstuurde de gemeente een verleningsbeschikking met daarbij een definitieve toetsing van de subsidieaanvraag. Deze definitieve toetsing was ook onderdeel van de subsidieverleningsbeschikking.⁸¹ Bij alle overige subsidies naast de SIP subsidies ontbreekt dus een beoordeling in het ontvangen subsidiedossier.

Bij ons nadere onderzoek bij 8 dossiers waarbij we ook beschikken over de niet-formele documenten wordt het beeld uit de 20 formele subsidiedossiers bevestigd.⁸² In slechts 3 van deze 8 subsidiedossiers zit een interne beoordeling van de subsidieaanvraag.⁸³ Hierbij ging het om een ingevuld beoordelingsformulier dat wordt gebruikt voor subsidies die worden verstrekt in het kader van de SBD. Deze is niet – zoals in het kader van de SIP wel gebeurde middels een (ontwerp)toetsing – verstrekt aan de subsidieaanvrager.

Vanwege het ontbreken van een beoordeling van de subsidieaanvraag voor het merendeel van de subsidiedossiers is niet duidelijk in hoeverre stil is gestaan bij het doel en de noodzaak van de subsidie.⁸⁴ De introductie van het subsidiebeheersysteem (SBS) zorgt wel voor een andere werkwijze bij de beoordeling van de subsidieaanvraag. Dit geldt in de overgangssituatie voorlopig alleen voor de subsidieaanvragen voor 2016.⁸⁵

⁸¹ Deze ontwerptoetsing en definitieve toetsing was geen verplichting.

⁸² We hebben voor 8 dossiers het archief bij de afdeling Diversiteit geraadpleegd om ook niet-formele documenten in te zien. Zie bijlage 2 voor een nadere toelichting.

⁸³ Het gaat hierbij om de dossiers van Ibno Khaldoun, Damavand en Emcemo.

⁸⁴ De gemeente constateerde bij de bestuursopdracht subsidies ook al dat in de huidige subsidiesystematiek bij de beoordeling onvoldoende aandacht is voor doel en noodzaak van een subsidie én kwaliteit van de aanvrager. Bron: Gemeente Amsterdam, *Bestuursopdracht subsidies. Data-analyse*, juni 2015.

⁸⁵ Het nieuwe SBS is een 'doorklikbaar' systeem met standaardbrieven en formulieren. Ook is een juridische toets, financiële toets en budgettoets inclusief akkoord van het afdelingshoofd opgenomen in het systeem. Bij beoordeling van een subsidieaanvraag voert het SBA een minimale financiële check uit bij subsidies vanaf € 50.000 en geeft

3.10 Conclusie: verbeteringen in tijdigheid en kwaliteit subsidieaanvraag nodig

In dit hoofdstuk hebben we voor 20 subsidiedossiers de tijdigheid en kwaliteit van de subsidieaanvraag beoordeeld. Bij de beoordeling van de subsidieaanvraag kan onderscheid worden gemaakt tussen een *goedlopend subsidieproces* als randvoorwaarde voor subsidieverstrekingen én de mate waarin aandacht is voor de bijdrage van subsidies aan beoogde doelen (*doeltreffendheid*).

Subsidieproces: groot deel subsidieaanvragen te laat ingediend

Bij zowel de tijdigheid als de kwaliteit van de aanvraag verloopt het subsidieproces niet goed. Bij het onderzoek naar 20 subsidiedossiers van de afdeling Diversiteit hebben we geconstateerd dat 30% van de subsidieaanvragen te laat is ingediend. De verwachting is dat dit met het gebruik van het nieuwe subsidiebeheersysteem (SBS) zal verbeteren, omdat dit systeem termijnen van de subsidieverstrekingen automatisch genereert. Momenteel is echter nog een overgangssituatie waarbij meerdere subsidiesystemen tegelijk worden gebruikt.

Doeltreffendheid: formulering subsidieaanvraag kan beter en beoordelingen ontbreken

Een subsidieaanvraag moet inzicht geven in de te subsidiëren activiteiten, aan welke doelstellingen deze activiteiten bijdragen en welke kosten hieraan zijn verbonden. Het is belangrijk om dit aan de voorkant van subsidieverstrekingen goed vast te leggen, zodat uiteindelijk bij de subsidievaststelling kan worden beoordeeld of doelen zijn behaald. Bij de beoordeling van de 20 subsidiedossiers zien we dat de subsidieaanvragen op sommige van deze punten kunnen worden verbeterd. In de meeste subsidieaanvragen is een beschrijving van de activiteiten en een begroting opgenomen. Wat de aanvraag soms onduidelijk maakt is als de subsidieaanvraag wordt aangepast door de gemeente of als er een aangepaste tweede aanvraag werd ingediend. Dan is niet altijd helder wat de uiteindelijke activiteit is waarvoor subsidie wordt aangevraagd en uiteindelijk ook voor wordt verleend. De in de subsidieaanvraag geformuleerde doelstellingen beoordelen we overwegend positief. Wel valt op dat in de subsidieaanvragen niet of nauwelijks wordt verwezen naar de doelstellingen van de gemeente. Daarnaast wordt de beoordeling van een subsidieaanvraag door de gemeente ook niet altijd goed vastgelegd. Bij slechts 4 dossiers hebben we een beoordeling aangetroffen. Deze subsidiedossiers hebben betrekking op instellingen die voor 2013 in het kader van de SIP subsidie hebben ontvangen. Daarbij werd de beoordeling vastgelegd bij de subsidieverlening.

daarover advies. De financiële check wordt voor dit subsidiejaar wat minder uitgebreid gedaan in verband met te beperkte capaciteit hiervoor.

4 De subsidieverlening

4.1 Inleiding

Als na beoordeling van een subsidieaanvraag blijkt dat een subsidie kan worden toegekend volgt de subsidieverlening door de gemeente. Voor een doeltreffende subsidieverstreking is het van belang dat de subsidies die worden verstrekt bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Om dit te bereiken zal de gemeente goede afspraken moeten maken met subsidieontvangers over welke activiteiten zij zullen uitvoeren en aan welke doelen deze activiteiten moeten bijdragen. Deze afspraken en voorwaarden worden (naast de subsidieaanvraag) vastgelegd in de subsidieverleningsbeschikking. Deze voorwaarden kunnen zowel inhoudelijk als procedureel van aard zijn.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende twee onderzoeksvragen:

5. *In hoeverre verloopt het proces van de subsidieverlening goed?*
6. *In hoeverre is er bij de subsidieverlening aandacht voor de doeltreffendheid?*

In dit hoofdstuk geven we allereerst een totaaloverzicht van de beoordeling van de 20 subsidiedossiers voor subsidieverlening (§ 4.2). De tijdigheid van de subsidieverlening bespreken we in § 4.3. De verschillende toetsaspecten over de kwaliteit van de subsidieverlening behandelen we paragrafen § 4.4 tot en met § 4.6. In § 4.7 bespreken we onze beoordeling van enkele subsidieafwijzingen. We besluiten dit hoofdstuk met een conclusie.

4.2 Algemeen oordeel

In onderstaande tabel 4.1 bevat de beoordeling van de subsidieverleningsbeschikkingen uit het dossieronderzoek. Bij dit oordeel hebben we gekeken naar de tijdigheid en diverse aspecten over de kwaliteit van de subsidieverlening.⁸⁶

Tabel 4.1 – De praktijk in 20 dossiers: Subsidieverlening

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Tijdigheid	Tijdigheid subsidieverleningsbeschikking	2013										
		2014										
Kwaliteit	Regelgeving en beleid subsidieverlening opgenomen	2013										
		2014										

⁸⁶ Bij de beoordeling hebben we elk toetsaspect gescoord als onvoldoende (-), matig (+/-) of goed (+). Voor het totaaloordeel zijn we uitgegaan van een absolute telling. Er heeft geen weging plaatsgevonden tussen de verschillende onderzochte aspecten. De score geeft hiermee een indicatie van de totale kwaliteit van de subsidieverlening.

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
	Onderbouwing (eventuele) afwijking subsidiebedrag	2013	+	+	+	-	-					
		2014	+	+	+	+	-	-				
	Aanvullende voorwaarden in beschikking	2013	+	+	+	+	+	+	+			
		2014	+	+	+	+	+	+	+	+	-	
Totaal	Totaaloordeel subsidieverlening	2013	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
		2014	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-

+	+/-	-	nvt
---	-----	---	-----

De subsidieverlening beoordelen we overwegend als positief: in totaal geven we 13 van de 20 dossiers een goede beoordeling (groen). Het overgrote deel van deze dossiers heeft betrekking op het subsidiejaar 2013 (8 van de 10 dossiers). Verder geven we in totaal 6 van de 20 subsidiedossiers een matige beoordeling (oranje) en 1 van de 20 subsidiedossiers een onvoldoende (rood).

In de paragrafen hieronder lichten we de resultaten voor de verschillende toetsaspecten nader toe. Bij de bespreking van elk toetsaspect zullen we het desbetreffende onderdeel uit de tabel nog een keer weergeven. Daarbij maken we onderscheid tussen toetsaspecten die iets zeggen over het *subsidieproces* én toetsaspecten die iets kunnen zeggen over de bijdrage van de subsidie aan de beoogde doelen (*doeltreffendheid*). De tijdigheid en de mate waarin afwijking van het gevraagde subsidiebedrag worden onderbouwd zijn toetsaspecten die iets zeggen over de mate waarin het subsidieproces al dan niet goed verloopt. De toetsaspecten over de regelgeving en beleid en de aanvullende voorwaarden die in de beschikking zijn opgenomen, hebben betrekking op de mate waarin er aandacht is voor de doeltreffendheid.

4.3 Tijdigheid

De gemeente Amsterdam moet voldoen aan de gestelde termijnen voor het afgeven van een subsidieverleningsbeschikking. Tijdige subsidieverlening is een belangrijke randvoorwaarde voor een goedlopend subsidieproces. Wat tijdig is, hangt af van de subsidieverordening waar de subsidie op gebaseerd is.⁸⁷ In tabel 4.2 zijn onze bevindingen over de tijdigheid van de subsidieverlening opgenomen.

⁸⁷ Sommige van de subsidiedossiers die we hebben beoordeeld zijn verleend op basis van de ASA 2012 of ASA 2004. In de ASA 2012 zijn dezelfde termijnen opgenomen als in de ASA 2013. In de ASA 2004 geldt voor zowel project-subsidies als periodieke subsidies een termijn van 8 weken. In de ASA 2013 staat dat het college bij een periodieke subsidie voor 1 januari van het boekjaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd moet beslissen over het al dan niet verlenen van een subsidie. Bij een eenmalige subsidie staat hiervoor een termijn van acht weken na de ontvangst van de volledige subsidieaanvraag. In een bijzondere subsidieverordening of nadere regels kan hiervan worden afge-
weken. In de SIP en de SBD zijn echter geen andere aanvullende voorwaarden hierover gesteld. In de SIP is opge-
nomen dat het college uiterlijk voor 31 december beslist op een aanvraag voor een periodieke subsidie. Dat komt
nagenoeg overeen met wat in de ASA (voor 1 januari) is opgenomen.

Tabel 4.2 – Toetsaspect tijdigheid subsidieverlening

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Tijdigheid	Tijdigheid subsidieverlenings- beschikking	2013										
		2014										

25% van subsidieverleningen is te laat

Positief is dat de subsidies uit 2013 meestal op tijd worden verleend; in totaal zijn 9 van de 10 subsidies op tijd verleend (groen). De tijdigheid voor het subsidiejaar 2014 is echter minder goed; 5 subsidies zijn op tijd verleend, 4 zijn te laat verleend (rood) en bij 1 subsidiedossier ontbreekt de datum op de subsidieverlening (wit).

De afdeling Diversiteit geeft aan dat in 2014 het aantal aanvragen was verdubbeld ten opzichte van 2013. Dit gaf problemen bij de doorverwerking en daarmee ook de tijdigheid.⁸⁸ Dat is ook te zien in de tabel. Volgens het SBA is de gemeente niet goed in het handhaven van termijnen.⁸⁹ Ook uit een evaluatie van de SIP uit 2010 bleek dat er vaak sprake was van trage beschikkingen en late uitbetalingen.⁹⁰ De verwachting is echter dat met de introductie van het nieuwe subsidiebeheersysteem (SBS) de termijnen beter bewaakt zullen worden, omdat het systeem de termijnen van subsidieverstrekingen automatisch genereert.⁹¹ Momenteel zit de gemeente echter nog in een overgangssituatie waarbij zowel met het nieuwe SBS (voor subsidieaanvragen voor 2016) als met de oude subsidiesystemen werkt.⁹²

4.4 Verwijzing naar regelgeving en beleid

Voor een doeltreffende subsidieverlening is het van belang dat duidelijk is aan welk gemeentelijk beleid en welke beleidsdoelen een subsidie moet bijdragen. Daarnaast zijn er in algemene en gemeentelijke subsidieregeling belangrijke voorwaarden en eisen ten aanzien van subsidieverleningen opgenomen. Bij dit toetsaspect hebben we gekeken in hoeverre in de subsidieverleningsbeschikkingen wordt ingegaan op regelgeving of beleidsdoelstellingen.

⁸⁸ Feitelijk wederhoor 13 januari 2016. Er was voorzien in een flink aantal grotere projectaanvragen, maar in de praktijk kwam er een grote hoeveelheid aanvragen tot € 5.000 binnen. De beschikbare formatie bij Diversiteit om deze aanvragen te verwerken bleef hetzelfde. Het dubbele aantal aanvragen gaf met name bij FCJZ (Financiën, Control en Juridische Zaken) problemen.

⁸⁹ Gesprek 24 september 2015.

⁹⁰ Van de Bunt, adviseurs voor organisatie en beleid (in opdracht van DMO), *Evaluatieonderzoek subsidieregeling Integratie en Participatie*, 29 maart 2010.

⁹¹ Gesprek 10 september 2015.

⁹² Na de start van het SBA per juli 2014 en tijdens de gemeentelijke reorganisatie kwamen de subsidieaanvragen overal bij de gemeente binnen. Het goed uitzetten van de subsidieaanvragen in de veranderende organisatie was lastig. Geprobeerd is om alle subsidieverleningen voor 31 december 2014 te versturen. Dat is voor het overgrote deel van de subsidies wel gelukt, aldus SBA (gesprek 13 augustus 2015).

Tabel 4.3 – Toetsaspect kwaliteit subsidieverlening: regelgeving en beleid verlening in beschikking

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Regelgeving en beleid subsidieverlening opgenomen	2013										
		2014										

Goede verwijzing naar regelgeving en beleid bij verlening

De beoordeling van dit toetsaspect is positief voor beide subsidiejaren: in totaal scoren we 19 dossiers als goed (groen) en 1 dossier als onvoldoende (rood). Dit oordeel is allereerst gebaseerd op dat in alle 20 onderzochte subsidieverleningsbeschikkingen is opgenomen op basis van welke regelgeving subsidie is verstrekt. Dat is in ieder geval de Awb en ASA én indien van toepassing ook de SIP of SBD. In slechts 4 van de 20 verleningsbeschikkingen wordt expliciet verwezen naar beleid en of beleidsdoelstellingen van de gemeente. Wel constateren we dat bij bijna alle overige subsidiedossiers (indirect) wordt verwezen naar het geldende beleid en beleidsdoelen. Daarom beoordelen we deze dossiers toch als goed.

Bij ongeveer de helft van de subsidiedossiers wordt verwezen naar een subsidie-regeling waarin doelen zijn opgenomen (2013: 5 dossiers en 2014: 6 dossiers). Een ander deel van de subsidies staat in de begroting bij het programma Diversiteit als periodieke subsidie, waardoor de begroting bij deze subsidies dus het geldende beleidskader met bijbehorende de doelstellingen is.⁹³ In beide gevallen vinden we de verwijzing naar gemeentelijke beleidsdoelen toereikend, ook al wordt in de subsidieverleningsbeschikking geen expliciet beleid of doelstellingen benoemd. Bij 4 van de 20 subsidiedossiers is er wel een expliciete tekst over het gemeentelijke beleid opgenomen in de verleningsbeschikking.⁹⁴ Zo wordt bijvoorbeeld in het geval van het MDRA (zowel 2013 als 2014) in de subsidieverleningsbeschikking onder andere verwezen naar de gemeentelijke *Beleidsbrief Discriminatie 2011-2012* als kader waarin de subsidieverlening plaatsvindt. Het enige dossier dat we als onvoldoende (rood) hebben beoordeeld is één eenmalige subsidie die op basis van een stelpost in de begroting is verleend.⁹⁵ Deze subsidie wordt niet expliciet genoemd in de begroting (zoals met periodieke subsidies), de subsidie hierdoor geen geldige grondslag heeft én de relatie tussen de subsidie en de doelen waaraan deze moet bijdragen is hierdoor minder transparant.⁹⁶

⁹³ Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2013* en gemeente Amsterdam, *Begroting 2014*.

⁹⁴ 2013: MDRA en NiNsee, 2014: MDRA en Mozeshuis.

⁹⁵ 2013: COC/ Fil.

⁹⁶ Feitelijk wederhoor 13 januari 2016 van het subsidiebureau. Geldige grondslagen zijn volgens het subsidiebureau begrotingspostsubsidies (bij naam en bedrag genoemd in de begroting), nadere regels of indien sprake is van een incident waardoor men niet kon voorzien dat een subsidie voor een activiteit zou worden verleend. In dit geval is van geen van de drie sprake.

4.5 Onderbouwing (eventuele) afwijking subsidiebedrag

In de subsidieaanvraag is opgenomen welk subsidiebedrag een instelling zou willen ontvangen. De gemeente moet op basis van de aanvraag beoordelen of zij dit bedrag wil honoreren of dat er redenen zijn om een lager (of hoger) bedrag te verlenen. Voor een goedlopend subsidieproces én de transparantie richting de subsidieaanvrager is het daarbij wel van belang dat een eventuele lagere (of hogere) verlening wordt toegelicht in de verleningsbeschikking. Het toetsaspect dat we hebben beoordeeld voor de 20 dossiers is dan ook: 'Indien het subsidiebedrag afwijkt van het aangevraagde subsidiebedrag wordt dit voldoende onderbouwd'.⁹⁷

Tabel 4.4 – Toetsaspect kwaliteit subsidieverlening: onderbouwing afwijking subsidiebedrag

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Onderbouwing (eventuele) afwijking subsidiebedrag	2013										
		2014										

Onderbouwing afwijking subsidiebedrag meestal te beperkt

In tabel 4.4 staan de resultaten voor dit toetsaspect in kleur aangegeven. In totaal is bij 11 van de 20 dossiers een ander subsidiebedrag verleend dan is aangevraagd. Wat betreft 2013 gaat het om 5 van de 10 subsidiedossiers, in 2014 in totaal 6 van de 10 subsidiedossiers. Bij bijna alle van deze dossiers – 1 dossier uitgezonderd⁹⁸ – is een lager subsidiebedrag verleend dan was aangevraagd. In het algemeen vinden we de onderbouwing van een afwijkend subsidiebedrag matig (5 subsidiedossiers) of zelfs onvoldoende (4 subsidiedossiers). Slechts in 2 van de 11 gevallen vinden we dat de gemeente een goede toelichting geeft op het verschil tussen het aangevraagde en verleende subsidiebedrag.⁹⁹

Bij de 5 verleningsbeschikkingen die we als matig hebben beoordeeld wordt er wel enige toelichting gegeven op het verschil tussen het aangevraagde en verleende subsidiebedrag, maar is deze toelichting niet volledig. Zo wordt in sommige subsidieaanvragen gevraagd om aanvullend op het gevraagde subsidiebedrag tegemoet te komen in bepaalde kosten, maar hier wordt in de verleningsbeschikking niet op ingegaan door de gemeente.¹⁰⁰ Bij 4 van de 11 verleningsbeschikkingen wordt echter geen (goede) toelichting gegeven op het verschil tussen aangevraagde en verleende subsidiebedrag. Bij sommige van deze dossiers wordt een wel een toelichting gegeven op welke activiteiten en posten niet met de subsidie mogen worden gefinancierd, maar het verschil tussen het aangevraagde en verleende subsidiebedrag wordt

⁹⁷ In de feitelijke reactie van de afdeling Diversiteit van 13 januari 2016 komt naar voren dat het invoeren van het nieuwe financiële systeem voor Amsterdam (AFS) per 1 januari 2014 alsmede een toevloed van nieuwe 'crediteuren' heeft geleid tot een maand/ twee maanden achterstand in betalingen voor de subsidies in de eerste tranche.

⁹⁸ Bij het NiNsee 2013 is in de begroting een post van € 155.000 opgenomen. Met de subsidieverleningsbeschikking is € 156.780 verleend. In de beschikking wordt toegelicht dat er een nominale bijstelling 0,28% heeft plaatsgevonden ten opzichte van 2012. Dit bedrag komt echter niet overeen met het teveel verleende bedrag.

⁹⁹ Chinese vrouwenvereniging 2013 en Mozeshuis 2014.

¹⁰⁰ Mozeshuis 2013 en ASKV 2014.

hiermee echter onvoldoende verklaard.¹⁰¹ Ook zijn er subsidieverleningen waarbij het verschil tussen aanvraag en verlening helemaal niet wordt toegelicht (HTIB en Emcemo). Onze bevindingen komen overeen met die van de gemeente zelf. In de gemeentebrede analyse in het kader van de bestuursopdracht subsidies kwam ook naar voren dat in de huidige subsidiesystematiek de basis voor de hoogte van het subsidiebedrag soms onduidelijk is.¹⁰²

Op basis van gesprekken met de afdeling Diversiteit hebben we de indruk dat er in sommige gevallen sprake is van informeel contact met instellingen en het verschil tussen het aangevraagde en verleende subsidiebedrag mogelijk zo wordt besproken.¹⁰³ Volgens de afdeling Diversiteit werd met organisaties die in het kader van de SIP een periodieke subsidie kregen jaarlijks een gesprek gevoerd over de voortgang; personeelskosten en hoge vrijwilligerskosten werden niet vergoed. Ook geeft de afdeling Diversiteit aan dat veel subsidieaanvragers standaard teveel subsidie aanvragen om zo op een hoger subsidiebedrag uit te komen. Daar moet bij de subsidieverlening dus rekening mee worden gehouden. Tegelijkertijd gaf een instelling die we hebben gesproken aan dat niet duidelijk is voor welke activiteiten precies subsidie wordt verleend.¹⁰⁴ Daarom zou vanuit het oogpunt van zowel transparantie richting subsidieontvanger als interne dossieropbouw het goed zijn om dergelijke zaken ook in de verleningsbeschikking vast te leggen.

4.6 Aanvullende voorwaarden

De subsidieverleningsbeschikking biedt mogelijkheden om aanvullende voorwaarden te stellen. Het kan zowel gaan om inhoudelijke als procedurele voorwaarden. Beiden zullen we in deze paragraaf behandelen.

Inhoudelijke voorwaarden: diverse aanvullende voorwaarden in verleningsbeschikkingen

Bij dit onderdeel – de beoordeling van de kwaliteit van de subsidie – hebben we gekeken naar aanvullende *inhoudelijke* voorwaarden aan de hand van het volgende toetsaspect: ‘Indien van toepassing: Er zijn in de subsidieverleningsbeschikking aanvullende inhoudelijke voorwaarden gesteld om de aanvraag aan te scherpen.’ Door deze inhoudelijke voorwaarden in verleningsbeschikking vast te leggen kan de doeltreffendheid van de subsidie worden vergroot.

Tabel 4.5 – Toetsaspect kwaliteit subsidieverlening: aanvullende inhoudelijke voorwaarden

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Aanvullende voorwaarden in beschikking	2013										
		2014										

¹⁰¹ DVA 2013 en Bangsa Jawa 2013.

¹⁰² Gemeente Amsterdam, *Bestuursopdracht subsidies. Data-analyse*, juni 2015.

¹⁰³ Gesprek 10 november 2014.

¹⁰⁴ Gesprek 17 december 2014.

Zoals ook blijkt uit tabel 4.5 is de beoordeling voor dit toetsaspect overwegend positief: in totaal zijn bij 13 van de 20 subsidiedossiers inhoudelijke voorwaarden in de verleningsbeschikking opgenomen (groen). Bij 3 van de 20 subsidiedossiers vinden we dat de subsidie op basis van te weinig informatie is verleend; 2 dossiers beoordelen we als matig (oranje) en 1 dossier krijgt van ons een onvoldoende (rood).¹⁰⁵ Bij deze dossiers hadden voorwaarden in de subsidieverleningsbeschikking de tekortschietende aanvraag kunnen aanvullen.

Bij subsidiedossiers waarin aanvullende voorwaarden zijn gesteld gaat het voor het subsidiejaar 2013 vooral om inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgelegd in de definitieve toetsing van subsidies die op basis van de SIP zijn verstrekt. Ook wordt in de verleningsbeschikking van deze subsidies gevraagd om agenda's en data van bijeenkomsten op te sturen, zodat medewerkers van de afdeling Diversiteit deze kunnen bijwonen. Dit laatste geldt ook voor de verleningsbeschikkingen van subsidies die in 2014 op basis van de SBD zijn verleend. In andere dossiers wordt in de subsidieverleningsbeschikking aanvullend gevraagd om bijvoorbeeld de programmering af te stemmen met een andere subsidieontvanger, meer te werken met vrijwilligers of om meer jongeren bij een activiteit te betrekken. Dit zijn dus voorbeelden van aanvullende inhoudelijke eisen die door de gemeente worden gesteld.¹⁰⁶ Voor één subsidiedossier (MDRA) is in de verleningsbeschikking opgenomen dat deze subsidieontvanger een egalisatiereserve van maximaal 15% mag opbouwen. Met het stellen van deze aanvullende inhoudelijke voorwaarden heeft de gemeente dus de mogelijkheid om de uitvoering van de te subsidiëren activiteiten te sturen.

Procedurele voorwaarden: vaak wel in verleningsbeschikking opgenomen

De aanvullende voorwaarden kunnen ook betrekking hebben op het subsidieproces. Denk hierbij aan procedurele zaken als verplichtingen over het melden van of toestemming vragen bij relevante veranderingen in de organisatie, financiële situatie of activiteiten waarvoor subsidie wordt ontvangen. Een ander voorbeeld is een verplichting tot het indienen van een tussentijdse rapportage. Deze voorwaarden en verplichtingen bij subsidieverlening staan ook al in de ASA 2013 of Awb en hoeven meestal niet opnieuw in de verleningsbeschikking te worden opgenomen.¹⁰⁷ Tegelijkertijd worden deze aanvullende voorwaarden en verplichtingen expliciet onder de aandacht van de subsidieontvanger gebracht als deze in de verleningsbeschikking worden opgenomen. Hiermee kan de gemeente sturen op welke voorwaarden zij belangrijk vindt bij subsidieverlening. In tabel 4.6 hebben we diverse aanvullende voorwaarden op een rijtje gezet en aangegeven in hoeverre hierover iets in de subsidieverleningsbeschikking is opgenomen.

¹⁰⁵ Hierbij gaat het voor 2013 om Vrouwengroep Rutu (matige beoordeling) en voor 2014 om Mozeshuis (matige beoordeling) en ASKV (beoordeling onvoldoende).

¹⁰⁶ Uit gesprekken met instellingen blijkt dat deze aanvullende voorwaarden echter niet altijd als realistisch of passend worden ervaren.

¹⁰⁷ Voor sommige bepalingen van de Awb geldt wel dat deze in een verordening of subsidieverleningsbeschikking moeten worden opgenomen om van toepassing te kunnen zijn. In de ASA 2013 staat daarom ook opgenomen dat afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op periodieke én eenmalige subsidies hoger dan € 50.000 (artikel 2, lid 2).

Tabel 4.6 – De praktijk in 20 dossiers: Aanvullende procedurele voorwaarden¹⁰⁸

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Aanvullende procedurele voorwaarden	Schriftelijke informatieplicht bij bepaalde aangelegenheden (ASA artikel 10 lid 1)	2013	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
		2014	√	√	√	√	√	√	√			
	Verplichte toestemming van college voor bepaalde handelingen (ASA artikel 12)	2013	√	√	√	√	√					
		2014	√	√	√	√	√	√				
	Uitwerking verantwoordingsvoorwaarden	2013	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
		2014	√	√	√	√	√	√				
	Verwijzing naar controleprotocol	2013	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
		2014	√	√	√	√	√	√				
	Uitwerking wijze van afrekening	2013	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
		2014	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√

Op basis van tabel 4.6 constateren we dat er relatief veel aanvullende procedurele voorwaarden nog worden vastgelegd in de subsidieverleningsbeschikking. In sommige gevallen gaat het om alle subsidies met uitzondering van de subsidies die meteen bij de verlening zijn vastgelegd, namelijk voor de voorwaarden *schriftelijke informatieplicht bij bepaalde aangelegenheden*¹⁰⁹, de *uitwerking van de verantwoordingsvoorwaarden* en de *verwijzing naar het controleprotocol*.¹¹⁰ Opvallend is dat in een deel van zowel in de subsidieverleningsbeschikkingen van 2013 als 2014 wordt verwezen naar een op dat moment nog vast te stellen controleprotocol. Op moment van subsidieverlening waren de precieze eisen voor verantwoording dus nog niet bekend. De voorwaarde *verplichte toestemming bij bepaalde aangelegenheden* wordt vaker gecombineerd met de schriftelijke informatieplicht. In alle subsidieverleningsbeschikkingen van de 20 dossiers is een passage *over de wijze van afrekening* opgenomen. In 2013 werden 9 van de 10 door ons onderzochte subsidies nog 95% bevoorschot, terwijl dat in 2014 nog maar in 2 van de 10 dossiers het geval was.¹¹¹ Daarnaast wordt in vrijwel elke beschikking aangegeven dat als niet alle activiteiten zijn uitgevoerd, niet is voldaan aan alle verplichtingen of nog subsidiegeld over heeft – in geval van bevoorschotting – de resterende 5% niet wordt betaald of – in geval van bevoorschotting én in alle andere gevallen – nog geld moet worden terugbetaald.¹¹² In de verlenings-

¹⁰⁸ Deze norm en toetsaspecten zijn niet opgenomen in het beoordelingskader in paragraaf 4.2. Met deze resultaten willen we vooral graag inzicht geven in welke voorwaarden zijn opgenomen in subsidieverleningsbeschikkingen, zonder dit expliciet mee te nemen in de beoordeling.

¹⁰⁹ Hierbij moet worden gedacht aan relevante veranderingen in bijvoorbeeld de organisatie, financiële situatie of de activiteiten waarvoor subsidie wordt ontvangen.

¹¹⁰ Het controleprotocol betreft een meer uitgebreide toelichting op en richtlijnen voor de controle en subsidieverantwoording voor besturen van gesubsidieerde instellingen en hun accountants. Het controleprotocol zegt niets over de verantwoording zelf.

beschikkingen wordt dus niet ingegaan op in welke specifieke gevallen welke maatregelen worden genomen. In de toelichting op de ASA 2013 staat echter dat bij geconstateerd misbruik de Awb voldoende instrumentarium biedt om hiertegen op te treden, zoals verlaging of terugvordering van de subsidie en weigering van een nieuwe aanvraag.¹¹³

4.7 Het afwijzen van subsidieaanvragen

Voor een doeltreffende besteding van subsidies is het van belang dat subsidies die worden gehonoreerd voldoen aan de subsidievereisten. In de ASA en in de bijzondere subsidieverordeningen en nadere regels zijn daarom ook verplichtingen en weigergronden voor subsidieaanvragen opgenomen. Deze vereisten kunnen zowel procesmatig als inhoudelijk zijn. Onvermijdelijk betekent dit ook dat de gemeente – hier: de afdeling Diversiteit – subsidieaanvragen moet afwijzen als deze niet voldoen aan de vereisten.

In 2013 zijn 35 van de in totaal 122 subsidieaanvragen (29%) afgewezen. Voor 2014 gaat het om 135 van de 312 (43%) subsidieaanvragen. In 2014 waren er minder periodieke en meer, vooral kleinere, projectsubsidies én waren er meer afwijzingen omdat organisaties nog niet gewend waren aan de nieuwe subsidieregeling (SBD).¹¹⁴

Subsidieafwijzingen nader bekeken

We hebben van de afdeling Diversiteit 5 afgewezen subsidieaanvragen voor 2014 nader bekeken.¹¹⁵ Daarbij hebben we vooral gelet op in hoeverre in de afwijzingsbrief wordt gemotiveerd waarom een subsidie niet wordt gehonoreerd. Deze motivering geeft blijk van transparantie over het subsidieproces bij de gemeente én kan ervoor zorgen dat instellingen bij een volgende subsidieaanvraag wel kunnen voldoen aan de subsidievereisten. Immers, door een toelichting te geven weten subsidieontvangers aan welke vereisten ze moeten voldoen bij een mogelijk volgende subsidieaanvraag. In tabel 4.7 geven we een overzicht van onze beoordeling van de onderbouwing van de 5 afgewezen subsidieaanvragen. Daarbij hebben we gekeken naar in hoeverre er een besluit wordt genoemd in de afwijzingsbrief van de gemeente én in hoeverre dit besluit voor subsidieafwijzing wordt onderbouwd.

¹¹⁴ Email 9 december 2015: Gemeente Amsterdam, afdeling Diversiteit, Antwoord op de restvragen van de rekenkamer in het kader van het onderzoek 'Grip op subsidies. Deelonderzoek subsidies Diversiteit'.

¹¹⁵ Zie bijlage 2 voor een overzicht van de onderzochte subsidiedossiers.

Tabel 4.7 – De praktijk in 5 dossiers: onderbouwing afwijzing subsidies¹¹⁶

Norm	Toetsaspect	Beoordeling				
Onderbouwing afwijzing subsidies	Besluit afwijzing subsidie aanwezig	√	√	√	√	
	Duidelijke toelichting op afwijzing subsidie aanwezig	√	√	√		

Hieronder bespreken we de bevindingen ten aanzien van de twee toetsaspecten.

Besluit afwijzing subsidieaanvraag meestal wel aanwezig

Bij 4 van de 5 onderzochte dossiers wordt het besluit dat de subsidie is afgewezen benoemd, namelijk dat de subsidieaanvra(a)g(en) niet zijn gehonoreerd. Bij 1 van de 5 dossiers is geen besluit over het al dan niet honoreren van de subsidieaanvraag. De subsidieaanvraag voldoet niet aan de vereisten en wordt daarom niet in behandeling genomen. De gemeente biedt echter wel de mogelijkheid om binnen een gestelde termijn een nieuwe subsidieaanvraag in te dienen.

Toelichting op afwijzing subsidie kan in sommige gevallen beter

Bij alle 5 onderzochte subsidiedossiers wordt een toelichting gegeven op waarom de subsidie niet wordt gehonoreerd of waarom de subsidie niet in behandeling wordt genomen. Daarbij wordt verwezen naar weigeringsgronden uit de ASA en/ of SBD én meestal een (korte) toelichting op de achtergrond hiervan. We vinden de onderbouwing van de afwijzing echter maar bij 3 van de 5 subsidieafwijzingen duidelijk genoeg. Bij de andere twee subsidieafwijzingen wordt namelijk alleen aangegeven dat het aantal behaalde punten te laag is. Op basis van deze toelichting weet de subsidieaanvrager nog steeds niet precies waarom – op basis van welke inhoudelijke gronden – de subsidieaanvraag is afgewezen.

Dit beeld kwam ook terug in een gesprek met enkele instellingen die subsidie ontvangen van de gemeente.¹¹⁷ Zij gaven aan dat niet altijd duidelijk is waarom een subsidie wordt afgewezen en zouden dus ook graag een (betere) toelichting willen bij subsidieafwijzingen. En ook in de evaluatie van de SIP uit 2010 – voorloper van de SBD – werd als kritiekpunt genoemd dat in afwijzingen wel een juridische onderbouwing wordt gegeven, maar dat deze zonder extra (bijvoorbeeld mondelinge) toelichting worden verstuurd.¹¹⁸ De afdeling Diversiteit geeft aan dat instellingen de beoordeling en bijbehorende puntentelling van de gemeente over hun afgewezen subsidieaanvraag kunnen inzien als ze daarom vragen. De beoordeling wordt echter niet standaard bij de afwijzing bijgevoegd.¹¹⁹

¹¹⁶ Deze norm en toetsaspecten zijn niet opgenomen in het beoordelingskader in paragraaf 4.2. Met deze resultaten willen we vooral graag inzicht geven de mate waarin subsidieafwijzingen worden onderbouwd, zonder dit expliciet mee te nemen in de totaalbeoordeling.

¹¹⁷ Gesprek 9 januari 2015.

¹¹⁸ Van de Bunt, adviseurs voor organisatie en beleid (in opdracht van DMO), *Evaluatieonderzoek subsidieregeling Integratie en Participatie*, 29 maart 2010.

¹¹⁹ Gesprek 10 november 2014.

4.8 Conclusie: kwaliteit subsidieverlening redelijk goed, maar tijdigheid en transparantie kunnen beter

In dit hoofdstuk hebben we voor 20 subsidiedossiers de tijdigheid en kwaliteit van de subsidieverlening beoordeeld. Bij de beoordeling van de subsidieverlening kan onderscheid worden gemaakt tussen een *goedlopend subsidieproces* als randvoorwaarde voor subsidieverstrekingen én de mate waarin aandacht is voor de bijdrage van subsidies aan beoogde doelen (*doeltreffendheid*).

Subsidieproces: deel subsidieverleningen te laat en subsidiebedrag vaker niet onderbouwd
Van alle 20 onderzochte subsidieverleningsbeschikkingen is 25% te laat afgegeven. De dossiers waarbij dit niet het geval is hebben vooral betrekking op het subsidiejaar 2014. De verwachting is echter dat dit met het gebruik van het nieuwe subsidiebeheersysteem (SBS) zal verbeteren. Er is echter momenteel nog sprake van een overgangssituatie waarbij meerdere subsidiesystemen tegelijk worden gebruikt. Daarnaast zien we dat in ruim de helft van de subsidiedossiers een ander (meestal lager) subsidiebedrag wordt verleend dan aangevraagd. De onderbouwing van het verleende subsidiebedrag laat echter vaker te wensen over. Voor de transparantie richting de subsidieontvanger én voor de interne dossiervorming zou het wel goed zijn om dergelijke zaken vast te leggen in de verleningsbeschikking.

Doeltreffendheid: (beleids)voorwaarden verlening duidelijk
Voor doeltreffende subsidieverstrekingen is het van belang dat duidelijk is aan welk beleid en welke doelstellingen een subsidie moeten bijdragen én welke regelgeving met bijbehorende voorwaarden en eisen hierbij gelden. We constateren dat in alle subsidieverleningsbeschikkingen is opgenomen op basis van welke regelgeving subsidie is verstrekt. Beleid en doelen zijn slechts bij een minderheid van de subsidiedossiers opgenomen in de verleningsbeschikking. In bijna alle overige dossiers wordt wel (indirect) verwezen naar het geldende beleid en beleidsdoelen, waardoor de relatie tussen subsidie en beleid(sdoelen) wel wordt gemaakt. Ook zien we dat in een groot deel van de verleningsbeschikkingen aanvullende voorwaarden worden gesteld. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de verplichting om agenda's en data van bijeenkomsten op te sturen. Tot slot hebben we ook vijf subsidieafwijzingen nader bekeken. Daarbij constateren we dat niet altijd goed wordt toegelicht waarom een subsidieaanvraag wordt afgewezen. Voor de transparantie richting subsidieaanvragers is dit wel van belang. Zeker omdat de doelstellingen en kaders voor het beleidsterrein van Diversiteit relatief ruim zijn geformuleerd. En ook voor de doeltreffendheid is het van belang dat afwijzen van subsidieaanvragen op een zorgvuldige manier gebeurt. Het is immers een moment om af te wegen of de betreffende activiteit de juiste is om bij te dragen aan een beoogd doel.

5 Tussentijdse verantwoording en bijsturing

5.1 Inleiding

Tijdens de uitvoering van gesubsidieerde activiteiten kan het voor de gemeente van belang zijn om zicht te houden op de uitvoering en voortgang. Dat kan de gemeente bijvoorbeeld doen door in de subsidieverleningsbeschikking een verplichting voor het indienen van een tussentijdse verantwoording op te nemen.¹²⁰ Ook op andere manieren kan de uitvoering van een gesubsidieerde activiteit worden bijgehouden. Denk aan het bijwonen van activiteiten of het voeren van een tussentijds gesprek. Indien wenselijk kan de gemeente de uitvoering vervolgens bijsturen.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende twee onderzoeksvragen:

7. In hoeverre verloopt het proces van de tussentijdse verantwoording en bijsturing goed?
8. In hoeverre is er bij de tussentijdse verantwoording en bijsturing aandacht voor de doeltreffendheid?

Allereerst geven we een algemeen totaaloordeel over de tussentijdse verantwoording en bijsturing in § 5.2. We vervolgen met een beoordeling van de kwaliteit van de tussentijdse verantwoording (§ 5.3) en tussentijdse bijsturing (§ 5.4). We besluiten dit hoofdstuk met een conclusie (§ 5.5).

5.2 Algemeen oordeel

In tabel 5.1 staat een overzicht van de beoordeling van de tussentijdse verantwoording en bijsturing naar aanleiding van het dossieronderzoek weergegeven.

Tabel 5.1 – De praktijk in 20 dossiers: tussentijdse verantwoording en bijsturing¹²¹

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Tussentijdse verantwoording en bijsturing	Verplichte tussentijdse rapportage	2013										
		2014										
	Tussentijdse bijsturing	2013	√	√								
		2014										

¹²⁰ In de ASA 2013 is opgenomen dat het college de subsidieontvanger kan verplichten tot het indienen van een tussentijdse rapportage over de activiteiten en de daarmee verbonden uitgaven en inkomsten. Artikel 10 lid 2. Een dergelijke bepaling is niet in de ASA 2012 en de ASA 2004 opgenomen.

¹²¹ We maken bij deze norm geen gebruik van beoordeling aan de hand van kleuren. Het indienen van bijvoorbeeld een tussentijdse verantwoording is geen verplicht onderdeel van het subsidieproces en het is daarom niet gepast om het ontbreken van een dergelijke verantwoording negatief te beoordelen. Met deze norm willen vooral inzicht geven in de mate waarin tussentijdse verantwoording en bijsturing plaatsvindt.

Uit tabel 5.1 blijkt dat in geen van de onderzochte dossiers een verplichting tot tussentijdse verantwoording is vastgelegd. Wel zien we bij 2 subsidiedossiers in 2013 dat er tussentijdse rapportages zijn aangeleverd.

Hieronder bespreken we per toetsaspect onze bevindingen voor de 20 onderzochte dossiers over de subsidiejaren 2013 en 2014. Het desbetreffende onderdeel uit de tabel geven we dan ook opnieuw weer. Daarbij maken we onderscheid tussen toetsaspecten die iets zeggen over het *subsidieproces* én toetsaspecten die iets kunnen zeggen over de bijdrage van de subsidie aan de beoogde doelen (*doeltreffendheid*). De beschikbaarheid van tussentijdse verantwoordingen (indien relevant) heeft betrekking op de mate waarin het subsidieproces goed verloopt. In hoeverre er aandacht is voor de doeltreffendheid is af te lezen aan de mate waarin er tussentijds zicht wordt gehouden op de uitvoering en (indien nodig) bijgestuurd bij de 20 subsidiedossiers.

5.3 Verplichting van een tussentijdse rapportage

We zijn de 20 subsidiedossiers nagegaan voor het toetsaspect: 'Indien zo vastgelegd in de subsidieverordening/ nadere regels/ subsidieverleningsbeschikking, vraagt de gemeente om tussentijdse verantwoording'. Hierbij kijken we vooral naar het subsidieproces: zijn er afspraken vastgelegd over het indienen van een tussentijdse verantwoording? We kunnen ons voorstellen dat dit vooral van belang is bij grotere subsidies.¹²² Van de 20 subsidiedossiers zijn er in totaal 7 dossiers waarbij de subsidie meer dan € 50.000 bedraagt.

Tabel 5.2 - Toetsaspect kwaliteit: verplichte tussentijdse rapportage

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Tussentijdse verantwoording en bijsturing	Verplichte tussentijdse verantwoording	2013										
		2014										

Bij geen enkel subsidiedossier verplichting tussentijdse verantwoording

Van de 20 subsidiedossiers over zowel 2013 en 2014 is in geen enkele subsidieverleningsbeschikking vastgelegd dat er een schriftelijke tussentijdse verantwoording moet worden ingediend. Voor 1 van de 20 ontvangen subsidiedossiers (Stichting Herdenking Slavernijverleden 2013) zien we dat er wel een voortgangsrapportage beschikbaar is. Opvallend genoeg is de verplichting hiertoe dus niet vastgelegd in de subsidieverleningsbeschikking.

¹²² In het (nieuwe) processchema van de gemeente staat dat bij subsidies hoger dan € 50.000 een tussentijdse verantwoording wordt opgevraagd. Dat processchema is echter waarschijnlijk pas na verlening van de dossiers over 2013 en 2014 opgesteld en daarmee niet van toepassing voor deze dossiers. Bron: <http://intranet.amsterdam.nl/kennis-beleid/sociaal/subsidiebureau/>

5.4 Tussentijdse bijsturing

We hebben de 20 subsidiedossiers beoordeeld op het toetsaspect: 'Uit het subsidie-dossier blijkt dat de gemeente monitort op de uitvoering en voortgang en stuurt, indien daartoe aanleiding is, tussentijds bij'. Hierbij gaat het vooral om de mate waarin er aandacht is voor de doeltreffendheid en in hoeverre er zicht wordt gehouden op de uitvoering en al dan niet door de gemeente wordt bijgestuurd. In tabel 5.3 staan de bevindingen opnieuw weergegeven.

Tabel 5.3 – Toetsaspect kwaliteit: Tussentijdse bijsturing

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
	Tussentijdse bijsturing	2013	√	√								
		2014										

Tussentijdse bijsturing beperkt vastgelegd

Van de 20 onderzochte subsidiedossiers zien we dat er slechts bij 2 dossiers (beiden in 2013) tussentijds wordt gemonitord op de uitvoering. Daarbij gaat het allereerst weer om de subsidieontvanger die ook de voortgangsrapportages indient. In het andere geval gaat het om een intern verslagje naar aanleiding van het bijwonen van een subsidieactiviteit door een medewerker van de afdeling Diversiteit. Bij sommige andere subsidiedossiers zien we wel dat er relatief eenvoudig contacten (vooral via email) worden gelegd tussen de subsidieontvanger en gemeente. Daarbij gaat het echter vooral om informatieverstrekking of beantwoording van vragen van subsidie-ontvangers en dus niet over tussentijds zicht houden op de uitvoering of bijsturing.

In andere bronnen wordt het beeld van de 20 subsidiedossiers bevestigd. Uit de bestuursopdracht subsidies kwam naar voren dat er onvoldoende actie wordt genomen bij signalen dat er iets niet goed gaat. Er is een beperkte reactie als een subsidierelatie niet goed loopt.¹²³ Eenzelfde beeld zien we terug bij de subsidie-dossiers waarbij we ook beschikken over de meer informele documenten. Daarin zijn soms wat documenten aanwezig die kunnen worden gezien als vormen van tussentijdse bijsturing. Dit is echter beperkt. Het gaat hierbij namelijk om 3 van de 8 dossiers waarbij ook een kort verslagje van een door de afdeling Diversiteit bijgewoonde activiteit opgenomen. Ook zien we in sommige dossiers uitnodigingen en e-mails over de programmering van een subsidieontvanger zodat de afdeling activiteiten kan bijwonen. Dat biedt echter nog onvoldoende informatie over de daadwerkelijke uitvoering van activiteiten door instellingen.

De afdeling Diversiteit geeft tegelijkertijd aan dat voortgangsgesprekken worden gevoerd met instellingen die grote periodieke subsidies ontvangen.¹²⁴ Subsidie-ontvangers die we hebben gesproken geven aan dat ze de afdeling Diversiteit uitnodigen voor (belangrijke) activiteiten én dat de afdeling Diversiteit wel eens bij

¹²³ Gemeente Amsterdam, *Bestuursopdracht subsidies. Data-analyse*, juni 2015.

¹²⁴ Gesprek afdeling Diversiteit 10 november 2014. Deze zijn momenteel: NiNsee, MDRA en in 2013 de tijdelijke stichting Herdenking Slavernijverleden.

activiteiten is komen kijken.¹²⁵ In andere dossiers gaat het om overleg tussen de afdeling Diversiteit en de subsidieontvanger én intern overleg binnen de gemeente.¹²⁶ Dit overleg was meer intensief bij twee grotere subsidieontvangers (NiNsee en Mozeshuis) waar financiële problemen of zelfs liquidatie van de instelling speelden. Ook geeft een grote subsidieontvanger die we hebben gesproken aan dat er één á twee keer per jaar een gesprek plaatsvindt over de stand van zaken.¹²⁷ We zien dit dus echter niet altijd terug in de ontvangen subsidiedossiers van deze instellingen.

Naast tussentijdse bijsturing van de subsidieontvangers, moet de gemeente zelf ook intern zicht houden op de stand van zaken wat betreft subsidies. Daarvoor is er wekelijks intern overleg tussen SBA en de afdeling Diversiteit over lopende subsidies. Daarbij bestaat er in de overgangssituatie ook verschil in ervaringen tussen de afdeling Diversiteit en het SBA wat betreft het proces van monitoring, zoals ook toegelicht in onderstaand kader 5.1.

Kader 5.1 – Nieuwe werkwijze wat betreft monitoring

In het wekelijkse overleg tussen het SBA en de afdeling Diversiteit wordt de stand van zaken van de lopende subsidies besproken.¹²⁸ Daarbij ontvangt de beleidsafdeling een overzicht van bijvoorbeeld openstaande aanvragen, verleende subsidies en ontvangen verantwoordingen én geeft de afdeling Diversiteit aan welke subsidies kunnen worden verleend of vastgesteld, aldus het SBA. De afdeling Diversiteit geeft echter aan dat zij vanaf januari 2015 geen betrouwbare overzichten van lopende aanvragen en afhandeling van subsidies heeft ontvangen.¹²⁹ Volgens de afdeling komt dit doordat medewerkers van het SBA vooral gericht zijn op het nieuwe subsidiebeheersysteem. Voorheen werden kopieën van binnenkomende stukken over subsidies nog verspreid door DIV, maar vanaf 1 januari 2015 gebeurt dit niet meer. Daarmee is voor de afdeling Diversiteit ook onduidelijk of en wanneer documenten over bijvoorbeeld verlening of vaststelling richting de subsidieontvanger gaan. Alleen de status van nieuwe subsidies die zijn opgenomen in het SBS kunnen door de beleidsafdeling worden geraadpleegd.

5.5 Conclusie: tussentijdse verantwoording en bijsturing vindt niet of informeel plaats

In dit hoofdstuk hebben we voor 20 subsidiedossiers de tijdigheid en kwaliteit van de tussentijdse verantwoording en bijsturing beoordeeld. Bij de beoordeling van de tussentijdse verantwoording en bijsturing kan onderscheid worden gemaakt tussen een *goedlopend subsidieproces* als randvoorwaarde voor subsidieverstrekkingen én de mate waarin aandacht is voor de bijdrage van subsidies aan beoogde doelen (*doeltreffendheid*).

¹²⁵ Gesprek 9 januari 2015 en gesprek 17 december 2014.

¹²⁶ Hierbij ging het ook om informatievoorziening aan of bespreking door het college van B en W.

¹²⁷ Gesprek 17 december 2014.

¹²⁸ Gesprek 10 september 2015.

¹²⁹ Gesprek 6 augustus 2015.

Subsidieproces: interne informatievoorziening over lopende subsidies ontoereikend

Voor geen van de subsidiedossiers is in de verleningsbeschikking een verplichting tot het indienen van een tussentijdse schriftelijke verantwoording vastgelegd. Voor 1 (grotere) subsidie was een voortgangsrapportage beschikbaar, bij de andere 19 subsidies niet. Voor kleinere subsidies kunnen we ons voorstellen dat dit ook niet zo noodzakelijk is, maar voor grotere periodieke subsidies is wel relevant.¹³⁰ Verder zien we dat de overgangssituatie met de introductie van het SBS gevolgen heeft voor de taakverdeling tussen en werkzaamheden van het SBA en de beleidsafdeling wat betreft lopende subsidieverstrekingen. Voor de afdeling Diversiteit is de stand van zaken wat betreft lopende subsidies onduidelijk omdat er geen kopieën van post meer worden verstrekt én in het SBS alleen nieuwe subsidies voor 2016 zijn opgenomen.

Doeltreffendheid: bijsturing vooral informeel en beperkt vastgelegd

In de ontvangen dossiers van 20 subsidies vinden we weinig tussentijdse informatie over de activiteiten van instellingen en bijsturing door de gemeente. Eenzelfde beeld zien we in de meer informele dossiers die we voor een paar subsidies hebben bekeken. Een enkele keer is er een intern verslagje van de afdeling Diversiteit over het bijwonen van een gesubsidieerde activiteit. Wel blijkt uit gesprekken met de afdeling Diversiteit dat met name met de grotere subsidieontvangers voortgangsgesprekken worden gevoerd. Verslagen van deze voortgangsgesprekken hebben we echter niet altijd teruggevonden in de subsidiedossiers. Dit wordt dus niet altijd goed vastgelegd. Het risico van meer informele of beperkte documentatie is dat kennis onvolgende wordt geborgd binnen de gemeentelijke organisatie en ook niet optimaal benut kan worden voor het vaststellen van de doeltreffendheid van subsidies.

¹³⁰ Van de 20 subsidiedossiers zijn er in totaal 7 waarbij de subsidie groter is dan € 50.000.

6 De subsidieverantwoording

6.1 Inleiding

Voor een doeltreffende en doelmatige subsidieverlening is het van belang om inzicht te krijgen in de met de subsidie uitgevoerde activiteiten en de resultaten hiervan. Dit moet inzichtelijk worden gemaakt met de zogenaamde ‘aanvraag tot vaststelling’ ofwel de subsidieverantwoording van de subsidieontvanger.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende twee onderzoeksvragen:

9. *In hoeverre verloopt het proces van de subsidieverantwoording goed?*
10. *In hoeverre is er bij de subsidieverantwoording aandacht voor de doeltreffendheid?*

In § 6.2 geven we allereerst een totaaloordeel over de subsidieverantwoording voor de 20 onderzochte subsidiedossiers. Daarna vervolgen we met de tijdigheid (§ 6.3) van de subsidieverantwoording. In de paragrafen § 6.4, § 6.5 en § 6.6 bespreken we diverse toetsaspecten over de kwaliteit van de subsidieverantwoording. We sluiten af met een conclusie (§ 6.7).

6.2 Algemeen oordeel

In tabel 6.1 staat de beoordeling van de subsidieverantwoording bij de 20 onderzochte subsidiedossiers weergegeven. Bij dit oordeel hebben we gekeken naar de tijdigheid en diverse aspecten over de kwaliteit van de subsidieverantwoording.¹³¹ Voor subsidiejaar 2013 is 1 van de 10 subsidiedossiers en voor subsidiejaar 2014 zijn 4 van de 10 dossiers meteen bij de verlening vastgesteld. Daarmee hoeft voor deze subsidies geen verantwoording te worden ingediend en laten we deze bij de beoordeling buiten beschouwing (wit in tabel).

¹³¹ Bij de beoordeling hebben we elk toetsaspect gescoord als onvoldoende (-), matig (+/-) of goed (+). Voor het totaaloordeel zijn we uitgegaan van een absolute telling. Er heeft geen weging plaatsgevonden tussen de verschillende onderzochte aspecten. De score geeft hiermee een indicatie van de totale kwaliteit van de subsidieverantwoording.

Tabel 6.1 – De praktijk in 20 dossiers: Subsidieverantwoording

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Tijdigheid	Tijdigheid subsidieverantwoording	2013										
		2014										
Kwaliteit	Inhoudelijke verantwoording voldoet aan eisen	2013										
		2014										
	Financiële verantwoording voldoet aan eisen	2013										
		2014										
	Beoordeling verantwoording aanwezig	2013										
		2014										
Totaal	Totaaloordeel subsidieverantwoording	2013										
		2014										

+	+/-	-	o ¹³²	nvt
---	-----	---	------------------	-----

Uit tabel 6.1 blijkt dat de subsidieverantwoording bij bijna twee derde van de dossiers (9 van de 15) onvoldoende (rood) is. Vooral de subsidieverantwoording bij de subsidiedossiers over 2014 is slecht; alle dossiers scoren een onvoldoende. Daarnaast beoordelen we 5 dossiers als matig (oranje) en 1 dossier als goed (groen).

Hieronder zullen we ingaan op de bevindingen voor de verschillende toetsaspecten over de subsidieverantwoording. Bij de bespreking van elk toetsaspect zullen we het desbetreffende onderdeel uit de tabel nog een keer weergeven. Daarbij maken we onderscheid tussen toetsaspecten die iets zeggen over het *subsidieproces* én toetsaspecten die iets kunnen zeggen over de bijdrage van de subsidie aan de beoogde doelen (*doeltreffendheid*). De tijdigheid van de subsidievestiging heeft betrekking op de mate waarin het subsidieproces al dan niet goed verloopt. De toetsaspecten over de inhoudelijke en financiële verantwoording en de beschikbaarheid van beoordelingen van de subsidieverantwoording geven inzicht in de mate waarin er aandacht is voor de doeltreffendheid.

6.3 Tijdigheid

Tijdige subsidieverantwoording is een belangrijke randvoorwaarde voor een goedlopend subsidieproces. De termijn voor het indienen van de verantwoording verschilt per subsidieverordening.¹³³ In de onderstaande tabel 6.2 is de beoordeling voor tijdigheid van de subsidieverantwoording opgenomen.

¹³² Deze grijze arcering in de tabel betekent dat er voor het toetsaspect documenten ontbreken.

¹³³ In de ASA en de SIP zijn termijnen vastgelegd voor het indienen van de aanvraag voor vaststelling van subsidies ofwel de subsidieverantwoording. In de ASA gaat het hierbij om acht weken na afloop van het boekjaar voor subsidies tussen de € 5.000 en € 50.000 en om twaalf weken na afloop van het boekjaar voor subsidies hoger dan € 50.000. In de ASA 2012 zijn dezelfde termijnen opgenomen. In de ASA 2004 moesten instellingen voor zowel projectsubsidies als periodieke subsidies binnen vier maanden na afloop van het boekjaar óf binnen vier maanden na afloop van de gesubsidieerde activiteit een aanvraag tot vaststelling indienen. Daarnaast was in de SIP opgenomen

Tabel 6.2 – Toetsaspect tijdigheid subsidieverantwoording

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Tijdigheid	Tijdigheid subsidieverantwoording	2013										
		2014										

67% verantwoordingen te laat of ontbreekt

Op basis van de tabel constateren we dat tijdigheid van de subsidieverantwoording een belangrijk aandachtspunt is voor de gemeente Amsterdam. Van de in totaal 15¹³⁴ subsidiedossiers waarvoor een verantwoording vereist is, zijn 10 verantwoordingen (67%) te laat ingediend of ontbreken (rood). Alle subsidiedossiers over 2014 scoren een onvoldoende. In totaal zijn slechts 4 verantwoordingen op tijd ingediend (groen). Daarbij gaat het alleen om subsidies over het subsidiejaar 2013. Bij 1 subsidiedossier over 2013 is uitstel verleend voor het indienen van de subsidieverantwoording, maar het verschil tussen de eigenlijke termijn en de datum van indiening is wel erg groot.¹³⁵ Daarom hebben we deze subsidie als matig (oranje) beoordeeld.

Volgens het Subsidiebureau Amsterdam (SBA) is een verklaring voor het ontbreken van de subsidieverantwoordingen dat er soms te coulant omgegaan met de subsidieontvangers.¹³⁶ Te vaak wordt volgens het subsidiebureau gedacht dat organisaties die subsidie ontvangen van de afdeling Diversiteit niet in staat zijn om aan de eisen te kunnen voldoen. Het SBA ziet echter in de praktijk dat deze organisaties bij de subsidieaanvraag prima de weg naar de gemeente kunnen vinden, maar tegelijkertijd niet altijd aan de verantwoordingseisen voldoen. De afdeling Diversiteit vindt zelf dat ze weinig sancties hebben bij het te laat indienen van verantwoordingen door subsidieontvangers.¹³⁷ De afdeling verstuurt een rappel, geeft uitstel en rappelleert indien nodig weer. In 1 van de 8 subsidiedossiers waarbij we beschikken over de meer informele documenten, zien we ook dat de afdeling Diversiteit heeft gerappelleerd voor het indienen van de subsidieverantwoording. Bij de andere subsidiedossiers zien we dat echter niet.¹³⁸

dat voor 1 april na afloop van het boekjaar een aanvraag tot vaststelling moest worden ingediend. In de SBD zijn geen bepalingen opgenomen over verantwoordingstermijnen. De termijn voor het indienen van de subsidieverantwoording staat overigens ook met datum genoemd in de subsidieverleningsbeschikkingen.

¹³⁴ Vijf van de twintig subsidiedossiers zijn meteen al vastgesteld bij verlening en daarom wit gearceerd.

¹³⁵ Dit is subsidiedossier DVA, waarbij de subsidieverantwoording op 14 oktober 2014 is ingediend, terwijl dit eigenlijk voor 1 april 2014 had gemoeten.

¹³⁶ Gesprek 10 september 2015.

¹³⁷ Gesprek 10 november 2014. In juni 2015 heeft de Directie Juridische Zaken een nieuw kader opgesteld met richtlijnen voor het wijzigen of beëindigen van subsidies (Gemeente Amsterdam, *Juridisch kader wijzigen of beëindigen subsidies*, 9 juni 2015).

¹³⁸ Het ene dossier betreft DVA 2013. Bij een ander dossier (Bangsa Jawa) zijn de verantwoordingsdocumenten 6 maanden in de email van een medewerker van het subsidiebureau blijven hangen (bron: feitelijk wederhoor 13 januari 2016).

In de nieuwe werkwijze is het SBA – niet meer de beleidsafdeling – verantwoordelijk voor het handhaven van termijnen. In het onderstaande tekstkader 6.1 beschrijven we echter de onduidelijkheden die lijken te bestaan over de taakverdeling in de overgangssituatie.

Tekstkader 6.1 – Nieuwe werkwijze: verschillende verwachtingen SBA en diversiteit bij rappelleren
Eén van de taken van het SBA is het rappelleren als subsidieontvangers hun verantwoording niet indienen.¹³⁹ Het SBA geeft echter aan dat dit geldt voor subsidies vanaf subsidiejaar 2015. Beleidsafdelingen zoals Diversiteit zijn zelf verantwoordelijk voor het bewaken van termijnen en rappelleren voor de subsidiedossiers over 2013 en 2014. De afdeling Diversiteit gaat er echter van uit dat deze verantwoordelijkheid geheel bij het SBA ligt.¹⁴⁰

6.4 De kwaliteit van de inhoudelijke verantwoording

Het toetsaspect dat we hebben beoordeeld, is ‘De inhoudelijke verantwoording voldoet aan de eisen zoals genoemd in de ASA, BSV/NR en/ of subsidiebeschikking’. Voor subsidies vanaf € 5.000 moet bij verantwoording een inhoudelijk verslag worden overgelegd.¹⁴¹ Uit het inhoudelijk verslag moet blijken dat de activiteiten zijn verricht en moet inzicht worden gegeven in hoeverre de beoogde resultaten en doelstellingen zijn gerealiseerd. Ofwel in andere woorden, de gemeente kan het inhoudelijke verslag gebruiken om hiermee (mede) inzicht te krijgen in de uiteindelijke doeltreffendheid van een subsidie.

Tabel 6.3 – Toetsaspect kwaliteit subsidieverantwoording: inhoudelijke verantwoording voldoet aan eisen

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Inhoudelijke verantwoording voldoet aan eisen	2013										
		2014										

Inhoudelijke verantwoording meestal matig of ontbreekt

Het merendeel van de kwaliteit van de subsidieverantwoording beoordelen we als matig of zelfs als onvoldoende, zo blijkt uit de bovenstaande tabel. Van de 15¹⁴² subsidiedossiers waarvoor een inhoudelijke verantwoording vereist is, hebben we 9 dossiers een matige beoordeling (oranje) gegeven en 4 dossiers een onvoldoende (rood). Slechts 2 dossiers beoordelen we met een goed (groen). Bij de dossiers die

¹³⁹ [http://intranet.amsterdam.nl/kennis-beleid/sociaal/subsidiebureau/werken-we-subsidies/subsidieproces/en-gemeente-Amsterdam,Procesontwerp-subsidies.Voor-het-subsidieproces-van-de-periodieke-en-eeomalige-subsidies-van-het-Stedelijke-subsidiebureau-\(i.o.\),juni-2013,p.29](http://intranet.amsterdam.nl/kennis-beleid/sociaal/subsidiebureau/werken-we-subsidies/subsidieproces/en-gemeente-Amsterdam,Procesontwerp-subsidies.Voor-het-subsidieproces-van-de-periodieke-en-eeomalige-subsidies-van-het-Stedelijke-subsidiebureau-(i.o.),juni-2013,p.29)

¹⁴⁰ Gesprek 10 september 2015 en gesprek 6 augustus 2015. In het feitelijk wederhoor van 13 januari 2016 geeft het subsidiebureau aan dat het merendeel van de subsidieverleningen over 2013 al voor de oprichting van het subsidiebureau afgewikkeld had moeten zijn. Waar sprake is over onduidelijkheid zou het dan voornamelijk gaan over de afhandeling van de lopende subsidiedossiers 2014. Enige uitzondering hierop zijn de periodieke subsidies die op basis van de ASA 2004 zijn verstrekt. Van de 10 subsidiedossiers over 2013 is er 1 dossier waarbij dit het geval is.

¹⁴¹ ASA 2013, artikel 14. Subsidies tot en met € 5.000 worden meteen door het college vastgesteld.

¹⁴² Voor het subsidiejaar 2013 is in totaal 1 van de 10 subsidiedossiers en voor subsidiejaar 2014 in totaal 4 van de 10 dossiers meteen bij de verlening vastgesteld. Daarmee hoeven voor deze subsidies geen verantwoording te worden ingediend en laten we daarmee bij de beoordeling buiten beschouwing.

matig scoren is het inhoudelijk verslag op punten te summier. Denk bijvoorbeeld aan te algemene toelichtingen op activiteiten of onvoldoende toelichting op het verschil in gerealiseerde activiteiten in vergelijking met de aanvraag. Bij het subsidiedossiers die onvoldoende scoren ontbreekt een inhoudelijk verslag.¹⁴³

6.5 De kwaliteit van de financiële verantwoording

Naast het inhoudelijke verslag moet bij subsidies vanaf € 5.000 ook een financieel verslag (of jaarrekening) worden overgelegd.¹⁴⁴ Met het financieel verslag moet inzicht worden gegeven over de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten dan wel een jaarrekening waarin de verantwoording over de besteding van de subsidie inzichtelijk moet worden gemaakt. Ofwel, het financiële verslag moet (mede) inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van een subsidie. Bij subsidieverleningen vanaf € 125.000 moet ook een controleverklaring worden ingediend (ASA 2013, artikel 14). In het kader van de SIP moest voor zowel periodieke als eenmalige subsidies van € 25.000 of meer een controleverklaring worden ingediend.¹⁴⁵ In de SBD zijn geen aanvullende voorwaarden over de subsidieverantwoording opgenomen.

Tabel 6.4 – Toetsaspect kwaliteit subsidieverantwoording: financiële verantwoording voldoet aan eisen

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Financiële verantwoording voldoet aan eisen	2013										
		2014										

Financiële verantwoording meestal matig of ontbreekt

De financiële verantwoording van de in totaal 15 subsidiedossiers is slechts voor 4 dossiers goed (groen). Het merendeel van de subsidiedossiers beoordelen we als matig (6 subsidiedossiers) of als onvoldoende (5 dossiers). Redenen voor een matige beoordeling zijn onder andere dat de financiële verantwoording te algemeen is, verschillen onvoldoende worden toegelicht of een accountantsverklaring ontbreekt. Bij de dossiers die onvoldoende scoren ontbreekt een financieel verslag in het subsidiedossier.¹⁴⁶

6.6 Aanwezigheid van gemeentelijke beoordeling van de verantwoording

Het toetsaspect dat we hebben beoordeeld, is 'Uit het subsidiedossier blijkt dat de gemeente de subsidieverantwoordingen beoordeelt op of de afspraken zijn nagekomen, activiteiten zijn uitgevoerd en de doelstellingen zijn behaald. Er zijn in het subsidiedossier aantekeningen of notities beschikbaar waarin een beoordeling van de

¹⁴³ 2013: COC/ Fil management, 2014: MDRA, Mozeshuis en ASKV.

¹⁴⁴ ASA 2013, artikel 14. Subsidies tot en met € 5.000 worden meteen door het college vastgesteld.

¹⁴⁵ ASA 2013, artikel 14. In de ASA 2012 is ook opgenomen dat pas vanaf een subsidie van € 125.000 en controleverklaring moet worden ingediend. Ten tijde van de ASA 2004 was de grens hiervoor gesteld op subsidies vanaf € 25.000. De SIP baseert zich nog op de ASA 2004.

¹⁴⁶ 2013: Mozeshuis en COC – Fil management, 2014: Mozeshuis, HTIB en Ibno Khaldoun. Opvallend is dat in de subsidieverleningsbeschikking van de subsidie aan Ibno Khaldoun alleen wordt gevraagd om een inhoudelijk verslag (en dus niet om een financieel verslag). In de praktijk is wel gerappelleerd voor een financieel verslag.

subsidieverantwoording is vastgelegd.’ De subsidieverantwoording kan immers (mede) worden gebruikt om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van een subsidie.

Tabel 6.5 – Toetsaspect kwaliteit subsidieverantwoording: beoordeling verantwoording aanwezig

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Beoordeling verantwoording aanwezig	2013										
		2014										

Beoordelingen verantwoording niet aanwezig

Zoals is te zien in tabel 6.5 hebben we in de ontvangen subsidiedossiers voor beide subsidie jaren (2013 en 2014) geen beoordeling van de subsidieverantwoording door de gemeente ontvangen. Hoewel belangrijk voor de verslaglegging over de besteding van subsidies en het functioneren van subsidieontvangers, kunnen we ons voorstellen dat documenten over dit onderdeel niet in het formele subsidiedossier zijn opgenomen. Echter, bij de 8 dossiers waarbij we ook beschikken over meer informele documenten hebben we ook geen interne beoordelingen van subsidieverantwoordingen gezien. Hierdoor bestaat het risico dat kennis over het functioneren van een subsidieontvanger en de doeltreffendheid van de subsidie – van belang voor eventuele toekomstige subsidieverstrekingen – onvoldoende wordt benut.

6.7 Conclusie: tijdigheid en beschikbaarheid verantwoording schiet tekort

In dit hoofdstuk hebben we voor 20 subsidiedossiers de tijdigheid en kwaliteit van de subsidieverantwoording beoordeeld. Bij de beoordeling van de subsidieverantwoording kan onderscheid worden gemaakt tussen een *goedlopend subsidieproces* als randvoorwaarde voor subsidieverstrekingen én de mate waarin aandacht is voor de bijdrage van subsidies aan beoogde doelen (*doeltreffendheid*).

Subsidieproces: verantwoording ontbreekt vaak of is te laat

Op basis van de 20 onderzochte subsidiedossiers concluderen we dat van de vereiste subsidieverantwoordingen 67% te laat is ingediend of ontbreekt. Voor de dossiers over 2014 geldt dit zelfs voor alle (!) dossiers waarvoor een verantwoording moest worden ingediend. Mogelijke verklaringen zijn: teveel coulantie bij beleidsafdeling en onduidelijkheden in de taakverdeling tussen het subsidiebureau (SBA) en de beleidsafdeling Diversiteit. Eén van de taken van het SBA is namelijk het rappelleren als documenten niet worden ingediend. Echter, het SBA geeft aan dat dit geldt voor subsidies vanaf subsidiejaar 2015. Beleidsafdelingen als Diversiteit zijn nog steeds zelf verantwoordelijk voor subsidies over 2013 en 2014. De afdeling Diversiteit gaat er echter van uit dat deze taak geheel bij SBA ligt.

Doeltreffendheid: helft van subsidieverantwoordingen is onvolledig of ontbreekt

Met de subsidieverantwoording moet de gemeente kunnen beoordelen wat de resultaten van een gesubsidieerde activiteit zijn en in hoeverre doelen zijn behaald. Subsidieontvangers moeten hiervoor een inhoudelijke en financiële verantwoording

indienen. We constateren echter dat bij 4 van de 15 subsidies een inhoudelijke verantwoording ontbreekt. Voor de financiële verantwoording gaat het zelfs om 5 van de 15 subsidies. Ook blijken de subsidieverantwoordingen nog niet altijd even volledig. Verder zijn we in geen enkele van de onderzochte subsidiedossiers een beoordeling van de subsidieverantwoording door de gemeente tegengekomen. Hierdoor bestaat het risico dat kennis over het functioneren van een subsidieontvanger onvoldoende wordt vastgelegd en geborgd binnen de gemeentelijke organisatie. Dat is kennis die van belang is voor het vaststellen van de doeltreffendheid van de subsidie en eventuele toekomstige subsidieverstrekingen.

7 De subsidievaststelling

7.1 Inleiding

Op basis van de subsidieverantwoording moet de gemeente besluiten over de vaststelling van een subsidie. Als alle activiteiten zijn uitgevoerd en de subsidie volgens de vooraf vastgelegde afspraken is besteed, kan in het algemeen worden overgaan tot reguliere vaststelling. Als dat echter niet het geval is, kan de gemeente besluiten tot bijvoorbeeld het opvragen van aanvullende informatie, maar ook het lager vaststellen of zelfs terugvorderen van een subsidie.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende twee onderzoeksvragen:

11. In hoeverre verloopt het proces van de subsidievaststelling goed?
 12. In hoeverre is er bij de subsidievaststelling aandacht voor de doeltreffendheid?

Het totaaloordeel over de subsidievaststelling van 20 subsidiedossiers geven we in § 7.2. In § 7.3 gaan we in op de tijdigheid van de subsidievaststelling. De kwaliteit van de subsidievaststelling bespreken we in § 7.4 en § 7.5. We besluiten met een conclusie in § 7.6.

7.2 Algemeen oordeel

In tabel 7.1 is de beoordeling van de subsidievaststelling bij de 20 onderzochte subsidiedossiers weergegeven. Bij dit oordeel hebben we gekeken naar de tijdigheid en diverse aspecten over de kwaliteit van de subsidievaststelling.¹⁴⁷

Tabel 7.1 – De praktijk in 20 dossiers: Subsidievaststelling

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Tijdigheid	Tijdigheid subsidievaststelling	2013										
		2014										
Kwaliteit	Adequate acties door gemeente	2013										
		2014										
	Wijze afrekening wordt voldoende uitgewerkt	2013										
		2014										
Totaal	Totaaloordeel subsidievaststelling	2013										
		2014										

+	+/-	-	0 ¹⁴⁸	nvt
---	-----	---	------------------	-----

¹⁴⁷ Bij de beoordeling hebben we elk toetsaspect gescoord als onvoldoende (-), matig (+/-) of goed (+). Voor het totaaloordeel zijn we uitgegaan van een absolute telling. Er heeft geen weging plaatsgevonden tussen de verschillende onderzochte aspecten. De score geeft hiermee een indicatie van de totale kwaliteit van de subsidievaststelling.

Tabel 7.1 laat zien dat het proces van subsidievaststelling niet goed verloopt en een heel belangrijk verbeterpunt is. In totaal beoordelen we namelijk 8 van de 15¹⁴⁹ onderzochte subsidies (53%) als onvoldoende (rood); 3 in 2013 en 5 in 2014. Bij al deze subsidiedossiers ontbreekt de subsidievaststelling. Verder vinden voor subsidiejaar 2013 ook nog eens drie subsidievaststellingen matig (oranje). Slechts in ruim een kwart van de subsidies (3 subsidies van het subsidiejaar 2013 en 1 subsidie van het subsidiejaar 2014) beoordelen we de subsidievaststelling als goed (groen).

In de paragrafen hieronder lichten we de meest opvallende resultaten voor de verschillende toetsaspecten nader toe. Bij de bespreking van elk toetsaspect zullen we het desbetreffende onderdeel uit de tabel nog een keer weergeven. Daarbij maken we onderscheid tussen toetsaspecten die iets zeggen over het *subsidieproces* én toetsaspecten die iets kunnen zeggen over de bijdrage van de subsidie aan de beoogde doelen (*doeltreffendheid*). De tijdigheid en de mate waarin de wijze van afrekening wordt toegelicht onderbouwd geven inzicht in het subsidieproces als randvoorwaarde. Het toetsaspect over adequate acties van de gemeente heeft betrekking op de mate waarin er aandacht is voor de doeltreffendheid.

7.3 Tijdigheid

In de ASA is opgenomen dat het college binnen 8 weken na ontvangst van de (complete) aanvraag tot subsidievaststelling de subsidie vaststelt.¹⁵⁰ In de SIP en SBD zijn geen aanvullende bepalingen opgenomen. Tijdige subsidievaststelling is een belangrijke randvoorwaarde voor een goedlopend subsidieproces. In tabel 7.2 zijn onze bevindingen over de tijdigheid van de subsidievaststelling opgenomen.

Tabel 7.2 – Toetsaspect tijdigheid subsidievaststelling

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Tijdigheid	Tijdigheid subsidievaststelling	2013										
		2014										

Subsidievaststelling te laat (33%) en/of ontbrekend (53%)

De tijdigheid van de subsidieverantwoording voor de onderzochte subsidiedossiers is niet goed; bij het merendeel van de onderzochte subsidies ontbreekt de vaststelling of zijn subsidies te laat vastgesteld. In totaal ontbreekt voor 8 van de 15 subsidiedossiers (53%) de subsidievaststelling. Bij 6 van deze 8 subsidies kan feitelijk niet worden gesproken over tijdigheid van de subsidievaststelling, omdat een volledige subsidieverantwoording ontbreekt (donkergrijs). Bij 2 van de 8 dossiers is dat echter wel het

¹⁴⁸ De donkergrijze arcering betekent dat de voor het toetsaspect vereiste verantwoordingsdocumenten niet aanwezig zijn en vaststelling daarom nog niet kan plaatsvinden en daarmee documenten nog ontbreken. Een witte kleur betekent niet van toepassing omdat deze subsidiedossiers meteen bij de verlening zijn vastgesteld.

¹⁴⁹ Vijf van de twintig subsidiedossiers zijn meteen al vastgesteld bij verlening en daarom wit gearceerd. Deze subsidiedossiers hebben we daarom maar beperkt meegenomen in de beoordeling; alleen bij het toetsaspect over de wijze van afrekening.

¹⁵⁰ Dit staat in de ASA 2013 en ASA 2012 (artikel 16). In de ASA 2004 gelden andere termijnen voor vaststelling: 8 weken voor projectsubsidies en 13 weken voor periodieke subsidies.

geval (gedeeld donkergrijs en rood).¹⁵¹ Feit blijft echter dat in totaal meer dan de helft van de (8 van de 15: 53%) onderzochte subsidies over de subsidiejaren 2013 en 2014 nog niet zijn vastgesteld. Van de overige 7 subsidiedossiers zijn er in totaal 4 op tijd vastgesteld (groen) en 3 te laat vastgesteld (rood). En bij 5 dossiers gaat het om subsidies die al bij de verlening zijn vastgesteld en waarvoor dus geen afzonderlijke vaststelling nodig is (wit). Deze hebben we dan ook niet meegekomen in de beoordeling.

Er zijn diverse redenen voor het ontbreken van subsidieverantwoordingen en subsidievaststellingen. Verklaringen die door het Subsidiebureau Amsterdam (SBA) worden genoemd zijn:¹⁵²

- Gerichtheid van de beleidsafdeling Diversiteit op verlenen van subsidies en minder op het verantwoorden en vaststellen van subsidies;
- Grote achterstand bij het verantwoorden en vaststellen van subsidies van de voormalige DMO – die nu voor een deel is weggewerkt;
- Subsidies van de afdeling Diversiteit zouden iets makkelijker worden verleend omdat het bij deze subsidies vaak om relatief kleinere bedragen gaat én verondersteld wordt dat de organisaties die subsidie aanvragen niet echt aan de eisen kunnen voldoen;
- Het SBA is zelf als bureau vooral gericht op het verwerken van de subsidieaanvragen voor 2016 en het vullen van het subsidiebeheersysteem.¹⁵³

De afdeling Diversiteit noemt ook dat de nieuwe werkwijze bij het SBA op allerlei fronten nog niet soepel verloopt waardoor het SBA te maken heeft met een achterstand.¹⁵⁴ Oorzaken hiervoor zijn onder andere:

- De lastige overgang naar een nieuw registratiesysteem waardoor nu met meerdere registratiesystemen wordt gewerkt;
- Bezuinigingen;
- Overplaatsingen door de reorganisatie;
- De inzet van onvoldoende (deskundig) personeel;
- De gerichtheid van het SBA op de toekomst in plaats van het netjes regelen van 'going concern'.

Volgens de afdeling Diversiteit betekent dit in de praktijk dat zij in feite wel verantwoordelijk is voor een doeltreffende en doelmatige besteding van de subsidiegelden, maar dat ze tegelijkertijd onvoldoende inzicht hebben in lopende aanvragen, termijnen en afhandeling door het SBA. Immers, vanaf 1 januari 2015 krijgt de afdeling van DIV geen post meer over lopende subsidieverstrekingen, terwijl het

¹⁵¹ Uit artikel 4:5 Awb volgt dat de termijn pas aanvangt als de aanvraag compleet is. In de tabel hebben we deze 2 dossiers weergegeven als een gedeeld rood en grijs vakje.

¹⁵² Gesprek 10 september 2015.

¹⁵³ In het feitelijk wederhoor van 13 januari 2016 geeft het subsidiebureau aan dat (op het moment dat werd gesproken met de rekenkamer) er bewust voor is gekozen om inzet te plegen op de aanvragen van de periodieke subsidies voor 2016 om de termijnbewaking voor deze subsidies goed te laten verlopen en niet op oude dossiers die reeds uit de termijn waren gelopen.

¹⁵⁴ Gesprek 6 augustus 2015.

nieuwe subsidiesysteem ook nog niet (volledig) is gevuld.¹⁵⁵ We constateren dat hier dus ook de onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het rappelleren en het bewaken van termijnen voor de subsidies over 2013 en 2014 een rol speelt, zoals we ook al hebben gezien in tekstkader 6.1 over de tijdigheid van de subsidieverantwoording.¹⁵⁶

7.4 Vertaling beoordeling gemeente naar adequate acties

Het toetsaspect dat we hebben beoordeeld, is 'De gemeente vertaalt de beoordeling van subsidieverantwoording in adequate acties'. Dit toetsaspect is van belang voor de doeltreffendheid van de subsidieverlening. Als de subsidieverantwoording goed is en is voldaan aan de subsidievoorwaarden kan een subsidie regulier worden vastgesteld. Maar het kan ook zo zijn dat er onvoldoende informatie is ontvangen of subsidievoorwaarden niet zijn nagekomen danwel activiteiten niet zijn uitgevoerd. In het laatste geval kan de gemeente overgaan tot andere acties zoals lagere vaststelling van de subsidie of zelfs terugvordering van subsidie.

Tabel 7.3 – Toetsaspect kwaliteit subsidievaststelling: adequate acties door gemeente

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Adequate acties door gemeente	2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
		2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Onvoldoende adequate acties door de gemeente

Vanwege het ontbreken van diverse subsidievaststellingen is de beoordeling van de mate waarin door de gemeente adequate acties zijn ondernomen behoorlijk negatief. Uit tabel 7.3 blijkt namelijk dat we van de in totaal 15 subsidiedossiers 8 dossiers als onvoldoende (rood), 4 als matig (oranje) en slechts 3 als goed (groen) beoordelen. Verder hebben we 1 dossier over 2013 en 4 dossiers over 2014 niet meegenomen omdat deze subsidies bij de verlening al zijn vastgesteld (wit).

In het geval van de 3 dossiers over 2013 die we als goed beoordelen zijn er 2 die lager zijn vastgesteld door de gemeente. Dit zijn van de in totaal 20 onderzochte dossiers de enige subsidies die lager zijn vastgesteld. Bij beide dossiers was de reden voor lagere vaststelling dat er minder activiteiten waren uitgevoerd dan waarvoor subsidie was verstrekt. Verder geldt voor beide subsidiejaren dat we de dossiers waarbij de subsidieverantwoording niet geheel aan de eisen voldoet én de subsidie door de gemeente wel regulier wordt vastgesteld, als matig hebben beoordeeld. In deze gevallen, was het passender geweest als de gemeente aanvullende informatie had

¹⁵⁵ Gesprek 13 augustus 2015.

¹⁵⁶ Ook bleek uit gesprekken dat het oude subsidiesysteem ISA niet altijd overeenkomt met het papieren subsidiedossiers van de afdeling Diversiteit. Zo beschikte het subsidiebureau over een (volgens Diversiteit ontbrekende) subsidievaststelling van een van de 20 onderzochte subsidiedossiers. En voor een ander dossier waren zowel de afdeling Diversiteit als het SBA in de veronderstelling dat de subsidieverantwoording ontbrak, terwijl deze al in het bezit van de rekenkamer was. In principe is het subsidiedossier in ISA leidend, maar sommige documenten ontbreken in dit systeem. Bron: Gesprek 10 september 2015.

opgevraagd. En bij de dossiers die onvoldoende (rood) scoren (3 in 2013 en 5 in 2014) gaat het in alle gevallen om een ontbrekende subsidievaststelling. Voor bijna alle van deze dossiers ontbreekt het inhoudelijke en/ of financiële verslag, waardoor dus ook niet vastgesteld kan worden. Opvallend is dat er ook 2 dossiers zijn waarbij een eventuele subsidievaststellingsbrief niet goed geadresseerd kan worden. Het gaat hierbij om het Mozeshuis dat failliet is gegaan én de Stichting Herdenking Slavernijverleden dat inmiddels is opgeheven.¹⁵⁷

Bovenstaande bevindingen sluiten ook aan bij de gemeentebrede analyse dat er in de huidige subsidiesystematiek niet altijd sprake is van (tijdige) terugvordering.¹⁵⁸ De afdeling Diversiteit geeft in het feitelijk wederhoor aan dat het wel regelmatig voorkomt dat subsidies op 95% worden vastgesteld. Ook zijn er jaarlijks subsidie-relaties met enkele organisaties beëindigd.¹⁵⁹ Dit is al het geval sinds de meerjarige subsidies zijn ingesteld in 2007. Verschillende organisaties zitten in een incassotraject en krijgen dan ook geen nieuwe subsidies meer. De afdeling geeft ook aan dat het niet vaak voorkomt dat halverwege het jaar een subsidie wordt 'afgebroken' door deze halverwege het jaar lager vast te stellen.

7.5 Mate van uitwerking afrekening door gemeente

Voor beoordeling van de kwaliteit van de subsidievaststelling hebben we daarnaast gekeken in hoeverre in de subsidievaststellingsbeschikking – of verleningsbeschikking bij subsidies die bij verlening zijn vastgesteld – de wijze van afrekening voldoende is uitgewerkt. Dit zorgt voor duidelijkheid en transparantie richting de subsidieontvanger en draagt bij aan een goedlopend subsidieproces.

Tabel 7.4 – Toetsaspect kwaliteit subsidievaststelling: wijze afrekening wordt voldoende uitgewerkt

Norm	Toetsaspect	Jaar	Beoordeling									
Kwaliteit	Wijze afrekening wordt voldoende uitgewerkt	2013										
		2014										

Bij beschikbare vaststellingen wijze van afrekening duidelijk

Zoals ook blijkt het tabel 7.4 beoordelen we de helft van de vaststellingen als goed (10 subsidiedossiers), maar tegelijkertijd vinden we ook een groot deel van de subsidievaststellingen onvoldoende (8 subsidiedossiers). De onvoldoendes in beide jaren zijn terug te herleiden naar de dossiers met ontbrekende subsidievaststellingen. Hierdoor kan immers de wijze van afrekening ook niet worden uitgewerkt en gecommuniceerd richting subsidieontvanger. De wijze van afrekening in de beschikbare

¹⁵⁷ Voor de Stichting Herdenking Slavernijverleden is de vaststellingsbrief opgesteld, maar volgens het subsidiebureau door ziekte bij de afdeling Diversiteit nooit verstuurd. De stichting bestaat niet meer én de gemeente was onderdeel van de stichting, waardoor niet duidelijk is waar de brief naartoe moet. De afdeling Diversiteit geeft in het feitelijk wederhoor van 13 januari 2016 aan dat het versturen van vaststellingsbrieven een taak van FCJZ en niet van de afdeling Diversiteit was. De reden voor het niet versturen van de vaststellingsbrief had volgens de beleidsafdeling daarom niets te maken met ziekte.

¹⁵⁸ Gemeente Amsterdam, *Bestuursopdracht subsidies. Data-analyse*, juni 2015.

¹⁵⁹ Feitelijk wederhoor van 13 januari 2016 van afdeling Diversiteit.

subsidievaststellingen gaat in de meeste gevallen om toelichting op de resterende uitbetaling. Denk aan uitbetaling van het laatste voorschot of (bij lagere vaststelling) geen verdere uitbetaling.¹⁶⁰ Voor de subsidies die meteen worden vastgesteld (2013: 1 dossier, 2014: 4 dossiers) wordt de wijze van afrekening toegelicht in de subsidieverleningsbeschikking, al verschilt de kwaliteit van deze toelichting wel. Zo beoordelen we 2 van deze dossiers voor het subsidiejaar 2013 als matig omdat niet expliciet wordt benoemd dat de subsidie meteen is vastgesteld en geen verantwoording hoeft plaats te vinden. Bij de andere subsidiedossiers die meteen zijn vastgesteld, is dat wel het geval.

7.6 Conclusie: meer dan de helft van subsidievaststellingen ontbreekt

In dit hoofdstuk hebben we voor 20 subsidiedossiers de tijdigheid en kwaliteit van de subsidievaststelling beoordeeld. Bij de beoordeling van de subsidievaststelling kan onderscheid worden gemaakt tussen een *goedlopend subsidieproces* als randvoorwaarde voor subsidieverstrekingen én de mate waarin aandacht is voor de bijdrage van subsidies aan beoogde doelen (*doeltreffendheid*).

Subsidieproces: veel ontbrekende en/ of niet-tijdige subsidievaststellingen

Bij 8 van de 15 onderzochte subsidiedossiers (53%!) voor de subsidiejaar 2013 en 2014 ontbreekt de subsidievaststelling. Verder is in een derde van de (5 van de 15) subsidiedossiers de subsidievaststelling te laat. Wel vinden we de uitwerking van de wijze van afrekening bij de beschikbare subsidievaststellingen goed.

Zowel het SBA als de afdeling Diversiteit noemen meerdere redenen voor het ontbreken van subsidieverantwoordingen en subsidievaststellingen. Volgens het SBA is de afdeling Diversiteit vooral gericht op het verlenen van subsidies en minder op het verantwoorden en vaststellen. Ook zouden subsidies van deze afdeling makkelijker worden verstrekt omdat het bij deze subsidies om kleinere bedragen gaat en verondersteld wordt dat de subsidieaanvragers niet aan alle eisen kunnen voldoen. Zelf geeft het SBA als reden vooral gericht te zijn op het verwerken van de subsidieaanvragen voor 2016 en het vullen van het nieuwe subsidiebeheersysteem. De afdeling Diversiteit constateert dat de werkzaamheden bij het SBA op allerlei fronten nog niet goed verloopt. Dat heeft onder andere te maken met de lastige overgang naar het nieuwe subsidiebeheersysteem waardoor nu met meerdere registratiesystemen wordt gewerkt, overplaatsingen door reorganisatie en de gerichtheid op de toekomst in plaats van 'going concern'.

¹⁶⁰ In de *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies* (5-11-2013) van het college van B en W staan gewijzigde richtlijnen ten aanzien van bevoorschotten. Alleen bij eenmalige subsidies groter dan € 50.000 wordt nog 95% bevoorschot. Bij andere subsidies is de richtlijn om de subsidie – al dan niet in termijnen – 100% uit te betalen.

Doeltreffendheid: twee subsidies lager vastgesteld, verder geen actie gemeente

De afdeling Diversiteit geeft in het feitelijk wederhoor aan dat de afgelopen jaren meerdere organisaties geen subsidie meer ontvangen. Ook komt het regelmatig voor dat subsidies lager (95%) worden vastgesteld. Bij het dossieronderzoek zien we dit echter niet gelijk terug. Bij 2 van de 20 subsidiedossiers is de subsidie lager vastgesteld, omdat er minder activiteiten waren uitgevoerd. Voor de overige subsidies is het lastiger om een oordeel te geven over de rol en acties van de gemeente bij het vaststellen, omdat bij 8 dossiers de subsidievaststelling nog ontbreekt. Wel had de afdeling Diversiteit bij enkele andere subsidiedossiers aanvullende informatie moeten opvragen, omdat de verantwoording niet aan de eisen voldeed. Dan had de afdeling een betere afweging kunnen maken bij de subsidievaststelling.

8 Evalueren

8.1 Inleiding

In de wet (Awb) is voor gemeenten de verplichting opgenomen om ten minste eens in de vijf jaar een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en effecten van een subsidie in de praktijk.¹⁶¹ Een periodieke evaluatie van de subsidiemiddelen is van belang om de belastingmiddelen zo doeltreffend mogelijk in te zetten. Het college van B en W vindt evaluatie van subsidieverstrekingen ook belangrijk. Het heeft zich in de *Visie op subsidies* van juni 2015 voorgenomen om het juridisch kader periodiek te evalueren én gezamenlijk met de subsidieontvanger na te gaan wat de effectiviteit van een subsidie is geweest.¹⁶² Daarom gaan we in dit hoofdstuk na in hoeverre de gemeente de afgelopen jaren bij de subsidies diversiteit aandacht heeft gehad voor monitoring van effecten en evaluatie.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende twee onderzoeksvragen:

- 13. *In hoeverre verloopt het proces van evalueren goed?*
- 14. *In hoeverre is er bij evalueren aandacht voor de doeltreffendheid?*

Om goed zicht te krijgen op de manier waarop de afdeling Diversiteit evalueert, kijken we in § 8.2 allereerst naar in hoeverre de afdeling monitort wat de resultaten en effecten van het beleid zijn. Daarna geven we in § 8.3 aan in hoeverre subsidies worden geëvalueerd (subsidieproces). In § 8.4 kijken we vervolgens in hoeverre er bij beschikbare evaluaties aandacht is voor de doelen die met de subsidies worden beoogd en in welke mate vervolgens daarvan wordt geleerd. We besluiten dit hoofdstuk met een conclusie in § 8.5.

8.2 Monitoring: cijfermateriaal en voortgangsrapportages

Voorwaarde voor het evalueren van het beleid en de inzet van het subsidie-instrument is de beschikbaarheid van monitoringsinformatie. Immers, om iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid van het subsidie-instrument moet voorafgaand aan én na de inzet van het subsidie-instrument bekend zijn wat de stand van zaken op een bepaald beleidsterrein is.

¹⁶¹ Awb, artikel 4:24: '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'.

¹⁶² Gemeente Amsterdam, *Visie op subsidies. Waarom, wanneer en binnen welk kader verleent de gemeente Amsterdam subsidies?* 2 juni 2015. Op deze gemeentelijke visie zullen we in één van onze volgende rapportage over subsidies nader ingaan.

Een van de risico's die in de *Begroting 2015* bij het programma Diversiteit terecht wordt benoemd is dat er bij dit beleidsterrein sprake is van maatschappelijke effecten waar meerdere factoren invloed op hebben, meerdere actoren aan werken en de invloed van de overheid beperkt is. Er zijn grenzen en onzekerheden aan de rol die de gemeente kan spelen.¹⁶³ Dat neemt echter niet weg dat wel moet worden geprobeerd om in kaart te brengen wat de effecten van het gemeentelijke beleid zijn.

De afdeling Diversiteit probeert met behulp van indicatoren en cijfermateriaal trends en ontwikkelingen op het beleidsterrein bij te houden.¹⁶⁴ Denk hierbij aan cijfers die in het kader van de Burgermonitor, Staat van de Stad en de Veiligheidsmonitor door Onderzoek, Informatie en Statistiek worden bijgehouden, maar ook de scorekaart die specifiek voor de afdeling Diversiteit is ontwikkeld. Daarnaast zijn er voortgangsrapportages over de (oude) resultaatgebieden van de afdeling Diversiteit, waarin wordt ingegaan op de stand van zaken.

Cijfers over diverse resultaatgebieden diversiteit beschikbaar, maar wel deels verouderd
In publicaties zoals de *Staat van de stad*, de *Burgermonitor* en de *Veiligheidsmonitor* staan cijfers over het beleidsterrein van de afdeling Diversiteit. Deze cijfers hebben betrekking op verschillende jaren én verschillende resultaatgebieden van de afdeling Diversiteit. In *De staat van de stad VIII* staan cijfers over de mate waarin er contact is tussen verschillende bevolkingsgroepen en de mate waarin Amsterdammers zich gediscrimineerd voelen.¹⁶⁵ In de *Amsterdamse Burgermonitor 2013* wordt ingegaan op de onderlinge omgang van Amsterdammers, ervaren discriminatie en netwerken en levensbeschouwing.¹⁶⁶ De mate van sociale cohesie is opgenomen in de *Veiligheidsmonitor Amsterdam-Amstelland 2008-2012*.¹⁶⁷ Allemaal onderwerpen die betrekking hebben op (eerdere) doelstellingen van de afdeling Diversiteit.

Daarnaast is er de *Scorekaart Burgerschap en Diversiteit 2009-2011* waarbij wordt ingegaan op de stand van zaken en ontwikkelingen ten aanzien van de doelstellingen van de gemeente Amsterdam.¹⁶⁸ De doelstellingen die hierin zijn meegenomen zijn geclusterd rondom drie thema's: emancipatie, identificatie en respect. Voor deze thema's zijn in totaal 9 doelstellingen geformuleerd, gebaseerd op de (oude) resultaatgebieden van de afdeling Diversiteit (zie ook hoofdstuk 2 hiervoor). Voor elk van deze doelstellingen is aangegeven hoe drie bevolkingsgroepen in de stadsdelen het in 2011 en 2009 doen ten opzichte van het Amsterdamse gemiddelde. De drie bevolkingsgroepen waar specifiek naar is gekeken zijn vrouwen, jongeren en Amster-

¹⁶³ Dit risico wordt overigens niet meer genoemd in de *Begroting 2016*.

¹⁶⁴ Gesprek 10 november 2014.

¹⁶⁵ Gemeente Amsterdam, Bureau Onderzoek Informatie en Statistiek, *Staat van de stad VIII*. De cijfers hebben betrekking op het jaar 2014.

¹⁶⁶ Gemeente Amsterdam, Bureau Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse burgermonitor 2013*, januari 2014. De cijfers hebben betrekking op het jaar 2013.

¹⁶⁷ Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid, Bureau Onderzoek en Statistiek, *Factsheet Veiligheidsmonitor Amsterdam-Amstelland 2008-2012*, februari 2013. De cijfers hebben betrekking op het jaar 2012.

¹⁶⁸ Gemeente Amsterdam, Bureau Onderzoek en Statistiek in opdracht van DMO, *Scorekaart Burgerschap en Diversiteit 2009-2011*, september 2013.

dammers van niet-westerse herkomst. Ook is er aandacht voor de positie van homoseksuele mannen en vrouwen. Aanvullend is er in 2013 een specifieke rapportage over discriminatie uitgebracht, namelijk *Discriminatiebeeld regio Amsterdam-Amstelland*.¹⁶⁹ Daarin wordt ingegaan op discriminatie als geweld en bedreiging, discriminatie in de woonomgeving, werkomgeving, bij het uitgaan en discriminatie op internet.

Voortgangsrapportages deels beschikbaar, vooral inzicht in stand van zaken uitvoering
Er zijn voortgangsrapportages opgesteld over de resultaatgebieden vrouwenemancipatie (2014), anti-discriminatie (2012) en homo-emancipatie en homoacceptatie (2013).¹⁷⁰ Deze rapportages zijn ook naar de raad(scommissie) gegaan.¹⁷¹ In de rapportages over vrouwenemancipatie en homo-emancipatie wordt ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de beleidsplannen én worden soms nieuwe accenten gelegd in de uitvoering. De voortgangsrapportages gaan niet in op de mate waarin maatschappelijke effecten worden bereikt en wat de bijdrage van de subsidies geweest is hierbij. Daarnaast is ook opgenomen aan hoeveel instellingen subsidie – al dan niet in het kader van de SIP – is verstrekt. Verder is er bij alle drie de rapportages aandacht voor cijfermatige informatie over bijvoorbeeld de mate waarin vrouwen economisch zelfstandig zijn of de mate van ervaren discriminatie onder Amsterdammers. Bij de rapportage voor het resultaatgebied antidiscriminatie wordt niet tot nauwelijks ingegaan op de stand van zaken wat betreft de uitvoering van beleid. Wel wordt in rapportages over antidiscriminatie het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (MDRA) regelmatig genoemd. Deze instelling krijgt subsidie van de gemeente Amsterdam.¹⁷²

8.3 Het proces van evalueren

De afdeling Diversiteit monitort aan de hand van cijfers en voortgangsrapportages de stand van zaken voor de verschillende resultaatgebieden. Deze monitoringsinformatie zegt echter nog niets over de doeltreffendheid van het subsidie-instrument. Daarvoor zijn afzonderlijke evaluaties nodig.

Uit een gemeentebrede analyse voor de bestuursopdracht subsidies blijkt dat er binnen de gemeente in de huidige subsidiesystematiek te weinig sprake is van gezamenlijke evaluatie van effectiviteit van subsidies. Eenzelfde beeld zien we als we kijken

¹⁶⁹ Gemeente Amsterdam, Bureau Onderzoek en Statistiek in opdracht van het Regionaal Discriminatieoverleg (september 2013).

¹⁷⁰ De meest recente rapportages zijn achtereenvolgens *Stand van zaken uitvoering beleidsplan Vrouwenemancipatie 2011-2014* welke op 10 juni 2014 aan de raadscommissie is verstuurd, de brief *Voortgang beleid voor lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders* d.d. 16 oktober 2013 welke aan de gemeenteraad is verstuurd, *Rapportages ontwikkeling discriminatie 2010/2011* d.d. 19 oktober 2012 welke is verstuurd aan de raadscommissie AZF en WPA.

¹⁷¹ Gesprek 10 november 2014. Voor de beleidslijn burgerschap was dat niet het geval. De afdeling Diversiteit gaf aan dat de reden hiervoor was dat burgerschap in de loop der jaren een soort van containerbegrip was geworden voor alle resultaatgebieden. Inmiddels zijn de doelstellingen van de afdeling Diversiteit verder veranderd (zie hoofdstuk 2).

¹⁷² Het gaat hierbij om een structurele subsidie van € 316.400 en een incidentele subsidie van € 100.000 tot en met 2018. Deze incidentele subsidie wordt al sinds 2005 verstrekt (bron: Begroting 2016).

naar de afdeling Diversiteit; er zijn slechts twee evaluaties uitgevoerd. Ook bij instellingen zelf is er in het algemeen weinig aandacht voor evaluatie. Het Subsidiebureau Amsterdam heeft voor de gehele stad wel in 2015 een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd naar het traject van digitaal subsidie aanvragen.

Slechts twee evaluaties uitgevoerd door de afdeling Diversiteit

Bij de afdeling Diversiteit is voor de SIP in 2010 een evaluatie uitgevoerd.¹⁷³ Dit heeft geleid tot een aangepaste subsidieregeling. Daarnaast werd van de 20 door ons onderzochte subsidies er slechts één na afloop afzonderlijk geëvalueerd, namelijk de subsidie aan de Stichting herdenking Slavernijverleden 2013. De gemeente heeft voor het herdenkingsjaar in overleg met het Nationaal Instituut Nederlands Slavernijverleden en Erfenis (NiNsee) de Stichting herdenking Slavernijverleden 2013 opgericht. Met de rapportage *Slavernij, daar willen we meer van weten* in opdracht van de gemeente Amsterdam is teruggeblikt op wat het herdenkingsjaar 2013 heeft opgeleverd – het jaar van 150 jaar afschaffing van de slavernij.¹⁷⁴ Voor de overige subsidiedossiers ontbreekt een dergelijke evaluatie; de terugblik vanuit de gemeente blijft beperkt tot een verantwoordingsverslag van het project waarin is beschreven wat de gesubsidieerde instelling heeft bereikt. Hierbij gaat het om het al dan niet bereiken van de eigen doelstellingen van de instelling, *niet* de doelstellingen van de gemeente.¹⁷⁵

Weinig aandacht bij (SIP)instellingen zelf voor evaluatie functioneren en effectiviteit

Een subsidieontvanger geeft in een gesprek met ons aan dat het lastig is om het effect van activiteiten te duiden. Wel vraagt deze subsidieontvanger na uitvoering van een activiteit meestal naar de ervaringen en is er een klanttevredenheidsonderzoek opgezet.¹⁷⁶ Dergelijke aandacht voor het resultaat en effect van activiteiten lijkt echter eerder een uitzondering. In de evaluatie van de SIP uit 2010 worden ook uitspraken gedaan over de mate waarin bij de instellingen zelf aandacht is voor evaluatie. Deze blijken relatief weinig tijd en geld te besteden aan het intern evalueren van de eigen activiteiten en de eigen organisatie. Het is daardoor zeer verschillend hoezeer er op het eigen functioneren wordt gereflecteerd en van goede en slechte ervaringen wordt geleerd. In de evaluatie wordt opgemerkt dat organisaties zouden kunnen worden gestimuleerd en ondersteund in bijvoorbeeld het uitzetten van enquêtes om zowel de behoefte als de maatschappelijke effecten van hun activiteiten in kaart te brengen.¹⁷⁷ Eenzelfde bevindingen zijn er in de evaluatie ten aanzien van het herdenkingsjaar

¹⁷³ Van de Bunt adviseurs voor organisatie en beleid, *Evaluatieonderzoek Subsidieregeling Integratie en Participatie*, 29 maart 2010.

¹⁷⁴ Prof. Dr. Alex van Stipriaan, hoogleraar Caraïbische geschiedenis Erasmus Universiteit in opdracht van de gemeente Amsterdam, *Slavernij, daar willen we meer van weten*, maart 2014. Het onderzoek bestond uit bureauresearch en gesprekken met 35 organisaties en een aantal expert in vier brainstormen.

¹⁷⁵ Gesprek 10 november 2014. Wel was er vanuit de gemeente speciale aandacht voor het NiNsee, los van de evaluatie van de herdenking. Vanwege opschorting van de rijkssubsidie was er sprake van financiële problematiek. Hiervoor is in opdracht van de gemeente een financiële analyse uitgevoerd en is een plan opgesteld.

¹⁷⁶ Gesprek 10 december 2014. Het klanttevredenheidsonderzoek moest nog worden uitgevoerd ten tijde van het gesprek.

¹⁷⁷ Een klein aantal organisaties evalueert de activiteiten met enquêtes onder de achterban.

2013. In de rapportage *Slavernij, daar willen we meer van weten* staat dat er in het herdenkingsjaar 2013 heeft ontbroken aan bezoekers- en impactonderzoek door de initiatiefnemers zelf, hoe kleinschalig of simpel een project ook is. Bij toekomstige projecten zou dit als voorwaarde moeten worden gesteld.

Bij het dossieronderzoek zien we dat in sommige formulieren waarmee de subsidieaanvraag wordt ingediend de gemeente vraagt hoe de subsidieontvanger gaat onderzoeken wat de bezoekers (deelnemers en publiek) van de activiteit vonden. Daarbij gaat het om 3 dossiers met een subsidie onder de € 5.000 in het kader van de SBD voor subsidiejaar 2014.¹⁷⁸ Ook in het huidige formulier voor de aanvraag van subsidies voor het SBD is deze vraag opgenomen. In hoeverre de evaluatie in de praktijk ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd hebben we voor de 3 dossiers echter niet kunnen vaststellen. Deze dossiers zijn namelijk bij de verlening vastgesteld en hoeven daarmee geen verantwoording in te dienen bij de gemeente.

Gemeentebreed tevredenheidsonderzoek over digitale subsidieaanvraag uitgevoerd

De gemeente heeft in juni - juli 2015 een gemeentebreed klanttevredenheidsonderzoek (KTO) laten uitvoeren naar een onderdeel van het subsidieproces, namelijk het subsidieaanvraagtraject.¹⁷⁹ Het onderzoek is uitgevoerd tijdens de overgangssituatie van de oude werkwijze naar de nieuwe werkwijze. De nieuwe werkwijze betreft het digitaal aanvragen van subsidie via het subsidiebeheersysteem. Zowel subsidieaanvragers als beleidsmedewerkers zijn benaderd om – via een enquête – hun mening te geven over de gang van zaken rondom gemeentelijke subsidieverlening. De respons was voor beide groepen laag: 14% bij subsidieaanvragers 14% en ook 14% bij beleidsmedewerkers.¹⁸⁰ Het KTO-onderzoek was een nulmeting. In februari of maart van 2016 zal het subsidiebureau een tweede meting laten uitvoeren.¹⁸¹

8.4 Aandacht voor doeltreffendheid bij evalueren

De twee belangrijkste vragen als het gaat om de doeltreffendheid van subsidieverstrekingen zijn: In hoeverre worden de gemeentelijke doelstellingen bereikt? En in welke mate is dat te wijten aan de inzet van het subsidie-instrument? Met een evaluatie naar de doeltreffendheid kunnen deze vragen worden beantwoord én kan afhankelijk van de uitkomsten worden besloten tot bepaalde wijzigingen. Zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien, zijn er slechts enkele evaluaties uitgevoerd. Deze evaluaties gaan in op het proces en soms op de resultaten, maar nauwelijks op de doeltreffendheid van subsidies.

¹⁷⁸ Stichting Bulgaars onderwijs en cultuur, Damavand en Emcemo.

¹⁷⁹ Gemeente Amsterdam door Onderzoek, Informatie en Statistiek (in opdracht van het subsidiebureau Amsterdam), *Nulmeting KTO subsidieaanvragen*, augustus 2015.

¹⁸⁰ Bij de subsidieaanvragers gaat het absoluut om 152 instellingen die hebben meegedaan aan het onderzoek, waarbij 151 ook daadwerkelijk tot de doelgroep van het onderzoek behoorden. Bij de beleidsmedewerkers gaat het om 149 personen. Echter, slechts 95 respondenten vulden de vragenlijst in; de overige respondenten gaven aan niet tot de doelgroep van het onderzoek te behoren. Daarmee is de respons voor beleidsmedewerkers in feite 14% en niet 22%.

¹⁸¹ Gesprek 24 september 2015.

Evaluatie SIP: Bijdrage aan participatie doelgroep, maar beperkt inzicht in effecten

In het evaluatieonderzoek naar de SIP dat in opdracht van de toenmalige DMO is uitgevoerd, is geprobeerd om inzicht te krijgen in de effecten van de subsidieregeling. In het evaluatieonderzoek wordt aangegeven dat het erg lastig is om de effecten van de subsidieregeling te meten. Op zijn best kan het verband tussen subsidie en maatschappelijk effect aannemelijk worden gemaakt. Daarvoor is gebruik gemaakt van enkele indicatoren die zijn onderzocht.¹⁸²

Conclusie van de SIP-evaluatie is dat een duidelijke bijdrage wordt geleverd aan de participatie van de doelgroep via subsidiëring van vrijwilligersorganisaties. Verder realiseerden deze instellingen laagdrempelige activiteiten die gericht zijn op positieverbetering, informatie van de achterban en speelden de instellingen een belangrijke rol bij het doorbreken van het sociale isolement van leden van hun doelgroep. De instellingen bleken ook in staat om voor professionele organisaties moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken en te bedienen. Ook zorgden de instellingen voor een brugfunctie voor toegang van de gemeente en professionele organisaties tot deze moeilijk bereikbare doelgroepen.

Tegelijkertijd kwam in dezelfde evaluatie naar voren dat instellingen in de subsidieverantwoordingen aangeven wat het resultaat van een bijeenkomst of spreekuur is, maar dat de doelstellingen bijna nooit meetbaar zijn geformuleerd op het niveau van het maatschappelijk effect. Hier werd door DMO ook niet op gestuurd. Er werd vooral gestuurd op output (o.a. bereik, contribuanten) en op een eigen inschatting van outcome (resultaten). Ook bleek dat de subsidieontvangers redelijk nuchter waren over de realisatie en de effecten van hun activiteiten; ze gaven eerlijk toe als activiteiten een lagere opkomst hadden gehad of activiteiten geen doorgang hadden gevonden. Hoewel de subsidieontvangers wel uitgingen van de positieve effecten van hun activiteiten, was het bewijs hiervoor vooral exemplarisch. Voor bepaalde activiteiten kunnen de vorderingen van deelnemers worden achterhaald (denk aan computer- of taalcursussen), maar bij andere activiteiten is dat lastig. Zo konden bij spreekuren of ontmoetingsbijeenkomsten alleen het aantal deelnemers worden gerapporteerd. Maar het kwam ook voor dat bij deze spreekuren zelfs geen dossiers werden bijgehouden. Redenen om dit niet te doen waren de tijdsbesteding die dit kost, maar ook de vertrouwelijkheid van de informatie waardoor de dossiers na doorverwijzing naar professionele hulpverlening werden vernietigd. Verder hield aanzienlijk deel van de instellingen tijdens de activiteiten niet of nauwelijks deelnemerslijsten bij. Daarmee hadden de instellingen alsook de gemeente geen volledig zicht op de achterban van een instelling en de spreiding over de stadsdelen.¹⁸³

¹⁸² Het gaat hierbij om de effectiviteit van de organisaties, de functionaliteit van organisaties, het bereik van de activiteiten en de mate van professionaliteit van de organisaties.

¹⁸³ Wel werden door ambtenaren steekproefsgewijze controles uitgevoerd en verrassingsbezoeken afgelegd aan activiteiten. Tijdens deze bezoeken worden doorgaans geen grote afwijkingen van de opgegeven bezoekersaantallen gevonden.

Diverse wijzigingen in subsidieregelingen, maar niet altijd na evaluatie

We zien dat er bij de afdeling Diversiteit de afgelopen jaren diverse wijzigingen zijn doorgevoerd in de subsidieregelingen. Deze wijzigingen hebben niet altijd plaatsgevonden naar aanleiding van een evaluatie.

Zoals al eerder toegelicht in hoofdstuk 2 is de evaluatie van de SIP uit 2010 is meegenomen in het programmakkoord 2010-2014.¹⁸⁴ Dat heeft geresulteerd in een wijziging van de subsidieregeling door het vastleggen van 4 resultaatgebieden.¹⁸⁵ In de evaluatie van de SIP uit 2010 kwam naar voren dat instellingen de SIP vooral van belang achten voor hun basisaanbod, zoals bureaukosten, huisvestingskosten, voorlichtingsbijeenkomsten en spreekuren. Het waren ook vooral de spreekuren, voorlichtingsbijeenkomsten en doorverwijzingen naar professionele hulpverlening die een bijdrage leverden aan de participatie van de doelgroep. Opvallend is dan ook dat in het kader van de nieuwe subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit (de opvolger van de SIP) alleen nog subsidie mocht worden aangevraagd voor projecten en niet meer voor huisvestings- of organisatiekosten.¹⁸⁶ Dat is in tegenstelling met de resultaten van de evaluatie uit 2010.

Een andere uitkomst van de evaluatie van de SIP was dat de vier speerpunten ofwel resultaatgebieden minder relevantie zouden hebben voor startende organisaties en de toegang tot de SIP misschien zelfs bemoeilijken; het zou een drempel voor deze organisaties kunnen zijn. Eén van de doelen van de SBD is om meer ruimte te bieden aan nieuwe groepen en nieuwe initiatieven. Uit gesprekken met de afdeling Diversiteit bleek dat na de introductie van de SBD zowel de 'oude' instellingen als nieuwe instellingen (vooral naar aanleiding van het Herdenkingsjaar Slavernij in 2013) subsidie aanvragen. Niet duidelijk is echter of het gestelde doel (meer nieuwe initiatieven) nu voldoende wordt bereikt.

De afdeling Diversiteit heeft in het najaar van 2015 de werking van de SBD gewijzigd aan de hand van enkele ervaringen in de praktijk.¹⁸⁷ Het gaat hierbij dus niet om een evaluatie zoals die van de SIP in 2010. In de praktijk bleek dat er behoefte was aan inloopactiviteiten voor nieuwe en kwetsbare groepen die niet in aanmerking kwamen voor subsidie. Daardoor werden veel subsidieaanvragen afgewezen en was er sprake van onderbesteding. Naar aanleiding daarvan is de SBD 1 september 2015 opnieuw

¹⁸⁴ Gesprek 10 november 2015. In het programmakkoord 2010-2014 was opgenomen dat er ruimte blijft voor de SIP, aangezien emancipatie van de doelgroep voor de stad van belang is. Wel worden de doelstellingen van deze regeling scherper, zodat gesubsidieerde organisaties hun activiteiten nog meer in het teken van resultaten voor de hele stad plaatsen (gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de raadsvergadering van 11 september 2013. Intrekken bijzondere subsidieverordening integratie en participatie*).

¹⁸⁵ Deze resultaatgebieden zijn eind 2010 vastgesteld en waren achtereenvolgens 1. Armoede en isolement, 2. Vrouwenemancipatie, 3. Emancipatie van LHBT'ers en 4. Anti-discriminatie. In 2014 zijn de resultaatgebieden opnieuw gewijzigd en is Armoede en isolement vervangen door Burgerschap.

¹⁸⁶ Alleen een deel van de overhead die is verbonden aan de uitvoering van een activiteit mag worden bekostigd met subsidie.

¹⁸⁷ Email 9 december 2015: Gemeente Amsterdam, afdeling Diversiteit, Antwoord op de restvragen van de rekenkamer in het kader van het onderzoek 'Grip op subsidies. Deelonderzoek subsidies Diversiteit'.

gewijzigd.¹⁸⁸ Met deze gewijzigde SBD is er weer mogelijkheid om inloopactiviteiten (zoals spreekuren) van instellingen te subsidiëren.

Evaluatie herdenkingsjaar slavernij: kennis over slavernij toegenomen, maar verdieping nodig
In de rapportage *Slavernij, daar willen we meer van weten* wordt in opdracht van de gemeente Amsterdam teruggeblikt op wat het herdenkingsjaar 2013 heeft opgeleverd – het jaar van 150 jaar afschaffing van de slavernij – én wordt nagegaan hoe de aandacht voor het slavernijverleden kan worden vastgehouden.¹⁸⁹ De doelstelling van de Stichting herdenking slavernijverleden 2013 – bestaande uit de gemeente Amsterdam en het NiNsee – richtte zich op het onder de aandacht brengen van het slavernijverleden en hedendaagse vormen van slavernij bij een groot publiek. Doel van de herdenking was stil te staan bij het gezamenlijke verleden van alle Nederlanders met slavernij en om vooruit te kijken naar kansen en mogelijkheden voor verdere emancipatie en integratie.

In de rapportage worden verschillende uitgevoerde activiteiten benoemd, maar daarbij wordt meestal niet ingegaan op de resultaten van deze activiteiten. In de evaluatie wordt namelijk vooral op hoofdlijnen ingegaan op de activiteiten tijdens het herdenkingsjaar en worden algemene conclusies getrokken. De belangrijkste conclusie van de rapportage over het herdenkingsjaar 2013 was dat de kennis over het slavernijverleden is toegenomen, maar tegelijkertijd is het besef dat dit nog gevolgen heeft voor de huidige samenleving beperkt. In het herdenkingsjaar heeft onvoldoende verdieping plaatsgevonden. In Amsterdam en omgeving is veel georganiseerd, maar er ontbrak samenhang, coördinatie en voldoende informatie. Er waren veel eenmalige versnipperde activiteiten, die weinig blijvends hadden en ook nogal eens een herhaling waren of elkaar overlaptten. De activiteiten leken niet ingebed in het grotere geheel.

In de rapportage wordt onderwijs aan jongeren gezien als sleutel voor een veranderend en blijvend besef van het slavernijverleden en de erfenis daarvan. Educatie is ook een van de drie thema's waar aanbevelingen uit de rapportage op gericht zijn. De andere aanbevelingen zijn gericht op zichtbaarheid en toegankelijkheid én organisatie en coördinatie. Het college heeft in april 2014 gereageerd op de rapportage en aanbevelingen die daarin zijn opgenomen. De gemeente gaat 1. In gesprek met het rijk om het nationale karakter van de gedeelde geschiedenis te agenderen 2. Ook andere gemeenten te benaderen over hun aandeel en inzet in de gedeelde geschiedenis en 3. In de begroting 2015 zal de gemeente een programmalijn gedeelde geschiedenis opnemen. Dat laatste is ook terug te vinden in de begroting 2015. Ook is de gedeelde geschiedenis nu een van de programmalijnen van de afdeling Diversiteit.

¹⁸⁸ Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de collegevergadering van 1 september 2015. Wijziging subsidieregeling burgerschap en diversiteit en vaststellen subsidieplafonds 2016*.

¹⁸⁹ Prof. Dr. Alex van Stipriaan, hoogleraar Caraïbische geschiedenis Erasmus Universiteit in opdracht van de gemeente Amsterdam, *Slavernij, daar willen we meer van weten*, maart 2014. Het onderzoek bestond uit bureauresearch en gesprekken met 35 organisaties en een aantal expert in vier brainstorms.

Klanttevredenheidsonderzoek subsidieaanvraag: evaluatie proces van subsidieaanvraag
Subsidieaanvragers geven gemiddeld een 7,3 voor het subsidieaanvraagtraject. Beleidsmedewerkers van de gemeente zijn minder positief; zij geven gemiddeld een 6. De ambitie van de gemeente is om voor zowel de externe als interne klanttevredenheid een 8 te behalen.¹⁹⁰ De belangrijkste kritiekpunten uit het KTO zijn:

- Toegankelijkheid van de subsidiewebsite
- Snelheid en efficiëntie van het aanvraagproces
- Minder persoonlijke contact door digitaal aanvragen (in nieuwe werkwijze)
- Minder flexibiliteit en mogelijkheden voor maatwerk en klantvriendelijkheid (in nieuwe werkwijze)

Bij de genoemde verbeteringsuggesties benadrukken zowel de subsidieaanvragers als de beleidsmedewerkers het belang van persoonlijk contact én maatwerk bij de subsidieaanvraag. Hierbij is volgens het SBA echter sprake van verkeerde beeldvorming.¹⁹¹ Vooral bij beleidsmedewerkers was de veronderstelling dat met de nieuwe werkwijze alle contacten digitaal moeten verlopen. Dit is echter niet het geval. Digitaal subsidie aanvragen wordt gestimuleerd, maar andere (persoonlijke) contactmomenten als het bespreken van de subsidieaanvraag of het bespreken van het verslag blijven gewoon mogelijk. Een andere verbeteringsuggestie is ondersteuning voor subsidieaanvragers bij het online indienen van subsidieaanvragen. Het SBA wil dat gaan organiseren bij de stadsloketten, waarbij op afspraak ondersteuning moeten kunnen krijgen subsidieaanvragers.

8.5 Conclusie: beperkte evaluatie van proces en resultaten, nauwelijks van doeltreffendheid

De gemeente is wettelijk verplicht om periodiek de doeltreffendheid en effecten van een subsidie te evalueren. Dit moet tenminste eens in de vijf jaar gebeuren. In dit hoofdstuk zijn we allereerst nagegaan in hoeverre evalueren als *proces* plaatsvindt en of dit goed verloopt. Ten tweede hebben we gekeken naar in hoeverre er bij evalueren aandacht is voor de *doeltreffendheid* van subsidieverstrekingen. We zullen hieronder beide zaken bespreken.

Wel monitoring beleidsterrein Diversiteit, maar evaluatie vindt beperkt plaats

We constateren dat de afdeling Diversiteit aan de hand van cijfermateriaal en voortgangsrapporthages zicht houdt op de stand van zaken op de verschillende resultaatgebieden van de afdeling Diversiteit. Dat vinden we een goede zaak. Wel valt op dat sommige van deze cijfers relatief oud zijn en betrekking hebben op eerdere doelstellingen van de gemeente. De informatie in de voortgangsrapporthages is vooral beschrijvend van aard en zegt niets over de effectiviteit van de subsidies. Maar daarvoor zijn ook afzonderlijke evaluaties nodig.

¹⁹⁰ [http://intranet.amsterdam.nl/kennis-beleid/sociaal/subsidiebureau/stand-zaken/uitslag-\(nulmeting\)/](http://intranet.amsterdam.nl/kennis-beleid/sociaal/subsidiebureau/stand-zaken/uitslag-(nulmeting)/)

¹⁹¹ Gesprek 24 september 2015.

Naar aanleiding van de bestuursopdracht subsidies heeft de gemeente geconstateerd dat er in de huidige subsidiesystematiek gemeentebreed sprake is van een beperkte gezamenlijke evaluatie (gemeente en subsidieontvanger) van de effectiviteit van subsidies. Dat zien we ook terug bij de afdeling Diversiteit. Deze afdeling heeft slechts twee evaluaties uitgevoerd: een evaluatie over de Subsidieregeling Integratie en Participatie (2010) en een evaluatie van de subsidie voor de Stichting herdenking slavernijverleden (2014). Daarnaast is er ook nog een gemeentebreed klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd naar het subsidieaanvraagtraject (2015). Verder zien we dat ook vanuit de subsidieontvangers zelf maar beperkt aandacht lijkt te zijn voor het in kaart brengen van de effecten van hun activiteiten.

Evaluaties gaan over subsidieproces en resultaten, maar nauwelijks over doeltreffendheid
Het gemeentebrede klanttevredenheidsonderzoek naar het traject van subsidieaanvragen gaat in op de ervaringen met het subsidieproces. De evaluatie naar de Stichting herdenking slavernijverleden geeft vooral inzicht in het subsidieproces en de bereikte resultaten in algemene zin. Het college heeft wel opvolging gegeven aan aanbevelingen die in deze evaluatie zijn geformuleerd. Met de evaluatie naar de SIP is geprobeerd om inzicht te geven in de effectiviteit ofwel doeltreffendheid van de subsidieverstrekingen, maar gaat het uiteindelijk toch ook vooral om het subsidieproces en de resultaten op hoofdlijnen. De SIP en de opvolger in de vorm van de SBD zijn door de jaren heen gewijzigd. Hiervoor heeft niet altijd een evaluatie plaatsgevonden, alleen voor de SIP is dus in 2010 een evaluatie uitgevoerd. Opvallend is echter dat sommige wijzigingen tegen de resultaten van de evaluatie uit 2010 ingaan. Zo gaven instellingen in de evaluatie van de SIP aan dat ze de subsidie vooral van belang achten voor hun basisaanbod, zoals bureaukosten, huisvestingskosten, voorlichtingsbijeenkomsten en spreekuren. Een belangrijke wijziging in de SBD, is echter dat een groot deel van deze activiteiten niet meer wordt gesubsidieerd. Dit is in 2015 gedeeltelijk weer teruggedraaid met een wijziging van de SBD. Voor alle overige subsidieverstrekingen is evaluatie beperkt tot de subsidieverantwoording op het niveau van resultaten en het bereiken van de doelstellingen van de instellingen zelf.

Bijlage 1 – Geraadpleegde personen

Gemeente Amsterdam¹⁹²

- | | |
|-------------------------------|---|
| • Maria Cuartas Y de Marchena | afdelingshoofd Diversiteit |
| • Jannie Stegeman | subsidiecoördinator Diversiteit |
| • Debbie The | bedrijfsvoering- en procesmanager Diversiteit |
| • Gemma Schepers | concerncontroller Cluster Sociaal |
| • Monica Rohling | directieadviseur OJZ met portefeuille Diversiteit |
| • Achmed Abaida | beleidsadviseur Diversiteit |
| • Ronald Boerlage | financieel adviseur cluster Sociaal |
| • Henk Kalk | teammanager subsidiebureau |
| • Fred Coesel | teammanager subsidiebureau |
| • Peter Smit | procescoördinator subsidiebureau/ subsidies onderwijs |
| • Roy Mathew | medewerker subsidiebureau |
| • Firoz Abdoel | medewerker subsidiebureau |
| • Karen Schoen | kwaliteitsmedewerker subsidiebureau |

Subsidieontvangers

- | | |
|-----------------------|--|
| • Jessica Silversmith | directeur Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam |
| • Abdou Menebhi | voorzitter Emcemo |
| • Mohammed Echarroui | coördinator Ibno Khaldoun |
| • Roemer van Oordt | coördinator Ibno Khaldoun |
| • Rahmi Sivri | secretaris Democratische Volksvereniging Amsterdam |

Gemeenteraad

- | | |
|------------|----------------------|
| • Rik Torn | gemeenteraadslid VVD |
|------------|----------------------|

¹⁹² In het voortraject van dit onderzoek hebben meerdere oriënterende gesprekken plaatsgevonden met mensen die zich binnen DMO bezighielden met subsidies. Bij deze gesprekken waren aanwezig: de heer R. Boerlage (senior adviseur P&C), mevrouw J. Brils (Kunst en Cultuur), mevrouw P. Coffeng (teamhoofd Onderwijs), de heer R. Groot (senior adviseur Subsidiebureau), mevrouw J. Huizinga (Beleidsadviseur Onderwijs), mevrouw I. Klaassen (senior adviseur Sport), mevrouw T. Kuypers (Jeugd), Mevrouw E. Vijn (Hoofd Financiën, control en juridische zaken a.i.), mevrouw M. Stam (Afdeling Sportservice) en de heer H. Visser (Sportservice).

Bijlage 2 – Werkwijze en selectie dossieronderzoek

B2.1 *Werkwijze bij dossieronderzoek*

De rekenkamer heeft van 20 subsidies het dossier van aanvraag tot aan vaststelling onderzocht. Hierbij gaat het om 10 dossiers over 2013 en 10 dossiers over 2014.¹⁹³ De subsidiedossiers die we hebben ontvangen bestonden voornamelijk uit de formele dossierstukken, zoals de subsidieaanvraag of de subsidieverleningsbeschikking. Een enkele keer zaten er in deze subsidiedossiers ook meer informele documenten als mailverkeer tussen gemeente en subsidieaanvrager of interne aantekeningen over een activiteit.¹⁹⁴

Voor 8 dossiers – een nadere selectie van de 20 dossiers – hebben we deze informele documenten wel in ons bezit.¹⁹⁵ De ontvangen 20 dossiers bestonden voornamelijk uit de formele documenten die door FCJZ worden gearchiveerd. Op de afdeling Diversiteit wordt los van dit formele archief ook een eigen archief bijgehouden. Hierin zitten ook meer informele documenten als (interne) correspondentie en beoordelingen. Om hier een beeld van te krijgen hebben we een selectie van 8 dossiers – 4 uit 2013 en 4 uit 2014 – ter plekke bekeken.¹⁹⁶

Omdat het anders tot een ongelijke beoordeling komt, hebben we onze bevindingen ten aanzien van deze 8 dossiers niet meegenomen in de totaalbeoordelingen van de 20 dossiers, maar hebben we de bevindingen hierover wel opgenomen in de hoofdstukken over het subsidieproces. Hetzelfde geldt voor eventuele toelichtingen van de afdeling Diversiteit op specifieke subsidiedossiers. Aan de hand van de dossiers én aanvullende gesprekken met de ambtelijke organisatie hebben we onze bevindingen over de subsidieverstrekingen geformuleerd.

Bij de beoordeling van de subsidiedossiers hebben we niet het functioneren van de subsidieaanvragers als zodanig of de effectiviteit van een subsidie meegenomen. Doel van dit dossieronderzoek was primair om een beeld te krijgen van in hoeverre in het subsidieproces voldoende waarborgen voor een doeltreffende uitvoering zijn

¹⁹³ In eerste instantie ging het bij de dossiers over 2014 alleen om de subsidieaanvraag en subsidievaststelling. Later hebben we ook de subsidieverantwoordingen en subsidievaststellingen opgevraagd. Documenten die op 10 september 2015 beschikbaar waren en tot die datum zijn toegestuurd/ afgegeven aan de rekenkamer, hebben we meegenomen in de analyse.

¹⁹⁴ In het feitelijk wederhoor van 13 januari 2016 geeft de afdeling Diversiteit aan dat bij Diversiteit aanwezige dossiers bestaan uit kopie dossiers ten behoeve van het eigen functioneren. De echte dossiers lagen bij de toenmalige afdeling FCJZ. Ten behoeve van het rekenkameronderzoek is bij (FCJZ, DIV en Diversiteit) actief gezocht naar alle beschikbare formele, informele en digitale stukken behorend bij een dossier. Deze zijn gebundeld aan de rekenkamer ter beschikking gesteld.

¹⁹⁵ In eerste instantie hadden we gevraagd om de subsidiedossiers waarin zowel de formele als informele documenten zouden zijn opgenomen. Het bleek voor de afdeling Diversiteit niet goed mogelijk om de dossiers met informele documenten te overleggen. We wilden echter toch inzicht krijgen in hoeverre dergelijke informele documenten ook in de subsidiedossiers waren opgenomen. Daarom hebben we voor 8 van de 20 onderzochte subsidies de subsidiedossiers ter plekke bekeken.

¹⁹⁶ Deze zijn MDRA, NiNsee, DVA en Aknarij (2013) en Mozeshuis, Ibno Khaldoun, Damavand en Emcemo (2014). Zie ook tabellen B2.1 en B2.2 hiervoor.

opgenomen. Daarbij hebben we gekeken naar het subsidieproces en de mate waarin er aandacht is voor de doeltreffendheid.

B2.2 Selectie onderzochte dossiers

In 2013 zijn in totaal 87 van de 122 subsidies (71%) en in 2014 in totaal 177 van de 312 (57%) subsidies door de afdeling Diversiteit verstrekt.¹⁹⁷ Daaruit hebben we 20 subsidies geselecteerd. Bij de selectie van de subsidiedossiers voor 2013 en 2014 hebben we ernaar gestreefd om een verdeling te krijgen naar vooral de grootte van de subsidies, het soort subsidie en of een subsidie al dan niet op basis van een bijzondere subsidieverordening (BSV) of nadere regels (NR) is verstrekt. In tabellen B2.1 en B2.2 staan de onderzochte subsidies weergegeven.

Tabel B2.1 – Dossiers 2013

Subsidieaanvrager	Subsidiebedrag
Stichting Mozeshuis	€ 345.760
Stichting Herdenking Slavernijverleden 2013	€ 325.000
Aknarij	€ 9.000
Vrouwengroep Rutu (aanvraag via Combiwel) ¹⁹⁸	€ 4.530
Chinese vrouwenvereniging Amsterdam	€ 4.000
Meldpunt discriminatie regio Amsterdam (MDRA)	€ 416.400
Nationaal instituut Nederlands slavernijverleden en erfenis (NiNsee)	€ 156.780
Demokratische Volksvereniging Amsterdam (DVA)	€ 35.000
COC Amsterdam	€ 11.741
Bangsa Jawa Suriname ing Amsterdam	€ 42.000

Tabel B2.2 – Dossiers 2014

Subsidieaanvrager	Subsidiebedrag
Meldpunt discriminatie regio Amsterdam (MDRA)	€ 416.400
Stichting Mozeshuis	€ 45.000
ASKV	€ 51.000
Keti Koti – Nationaal instituut Nederlands slavernijverleden en erfenis	€ 191.500
Turkse arbeidersvereniging (HTIB)	€ 9.000
Ibno Khaldoun	€ 13.500
Stichting Bulgaars onderwijs	€ 1.000
Emcemo	€ 3.500
Damavand	€ 4.100
Boeng Jongeren	€ 5.300

¹⁹⁷ Email 9 december 2015. In 2014 waren er minder periodieke en meer vooral kleinere, projectsubsidies.

¹⁹⁸ De aanvraag van Vrouwengroep Rutu is via Combiwel verlopen omdat de groep geen formele status had. Binnen de SIP bestond de mogelijkheid om via een organisatie met rechtspersoonlijkheid een aanvraag te doen.

Ook wilden we inzicht krijgen in de afwegingen van de gemeente om subsidieaanvragen af te wijzen. In 2013 zijn in totaal 35 van de 122 subsidies (29%) en in 2014 in totaal 135 van de 312 (43%) subsidies door de afdeling Diversiteit afgewezen.¹⁹⁹ Hiervan hebben we 5 dossiers opgevraagd waarbij de gevraagde subsidie niet is verleend. Dit is opgenomen in tabel B2.3.

Tabel B2.3 - Dossiers subsidieafwijzingen

Subsidieaanvrager	Subsidiebedrag
Stichting Mozeshuis	€ 125.000
Ade Eritrea	€ 15.160
Africa Daryeel	€ 4.985
Turkse arbeidersvereniging (HTIB)	€ 101.604
Pamir	€ 11.890

B2.3 Kenmerken onderzochte dossiers

In tabel B2.4 geven we een overzicht van de 20 subsidies verdeeld naar omvang subsidie, type subsidie, welke ASA van toepassing is én of en zo ja, welke subsidieregeling van toepassing is.

Tabel B2.4 - Kenmerken dossiers

	2013	2014
Omvang subsidie		
Tot € 5.000	2	3
€ 5.000 - € 50.00	4	4
Vanaf € 50.000	4	3
Type subsidie²⁰⁰		
Periodiek	2	1
Meerjarig	3	1
Eenmalig	3	3
Project	2	3
Waardering		1
ASA		
2004	4	1
2012	6	1
2013		8
Aanvullende regelgeving		
BSV	5	
NR		6
nvt	5	4

¹⁹⁹ Email 9 december 2015. In 2014 waren er minder periodieke en meer, vooral kleinere, projectsubsidies én waren er meer afwijzingen omdat organisaties nog niet gewend waren aan de nieuwe subsidieregeling (SBD).

²⁰⁰ Eén subsidie uit 2014 is hier niet opgenomen, aangezien deze subsidie enkel voor 2 maanden (januari en februari 2014) werd verleend. Daarmee valt deze binnen geen van de genoemde categorieën.

Bijlage 3 – Beoordeling dossieronderzoek

B3.1. Normenkader beoordeling dossieronderzoek

Voor de beoordeling van de subsidiedossiers van de afdeling Diversiteit hebben we gebruik gemaakt van een normenkader met toetsaspecten. Deze zijn opgenomen in onderstaande tabel B3.1.

Tabel B3.1 – Normen en toetsaspecten dossieronderzoek

<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
• De tijdigheid van de subsidieaanvraag	1. De subsidie wordt binnen de daarvoor geldende termijn aangevraagd.
• De kwaliteit van de subsidieaanvraag	2. De activiteiten zoals opgenomen in de aanvragen, zijn helder en eenduidig geformuleerd. 3. De doelstellingen en resultaten zoals opgenomen in de aanvragen zijn helder en eenduidig geformuleerd. 4. Er wordt een verband gelegd tussen de genoemde doelstellingen (resultaten) en activiteiten. 5. De bij de aanvraag bijgeleverde begroting is voldoende gedetailleerd. 6. De subsidieaanvragen voldoen aan de daaraan te stellen eisen en de gemeente heeft zo nodig aanvullende informatie opgevraagd als de aanvraag niet compleet of onvoldoende duidelijk is.
• De beoordeling van de aanvraag	7. Er is een beoordeling beschikbaar van de subsidieaanvraag.
• De tijdigheid van de subsidieverlening	8. De subsidie wordt binnen de daarvoor geldende termijn verleend.
• De kwaliteit van de subsidieverlening	9. De gemeente geeft in de subsidieverleningsbeschikking aan op basis van welke regelgeving en beleid de subsidie wordt verstrekt. 10. Indien het subsidiebedrag afwijkt van het aangevraagde subsidiebedrag wordt dit voldoende onderbouwd. 11. Indien van toepassing: Er zijn in de subsidieverleningsbeschikking aanvullende inhoudelijke voorwaarden gesteld om de aanvraag aan te scherpen.
<i>Tussentijdse verantwoording en bijsturing</i>	
• Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	12. Indien zo is vastgelegd in de subsidieverordening/ nadere regels/ subsidieverleningsbeschikking, vraagt de gemeente om tussentijdse verantwoording.
• Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	13. Uit het subsidiedossier blijkt dat de gemeente monitort op uitvoering en voortgang en stuurt, indien daartoe aanleiding is, tussentijds bij.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
• De tijdigheid van de subsidieverantwoording	14. De deadline voor het indienen van de subsidieverantwoording, zoals genoemd in de ASA of BSV/ NR, is gehaald.
• Het financiële en inhoudelijke verslag	15. De inhoudelijke verantwoording voldoet aan de eisen zoals genoemd in de ASA, BSV/ NR en/ of subsidiebeschikking.

<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
	16. De financiële verantwoording voldoet aan de eisen zoals genoemd in de ASA, BSV/ NR en/ of subsidiebeschikking.
• De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	17. Uit het subsidiedossier blijkt dat de gemeente de subsidieverantwoordingen beoordeelt op of de afspraken zijn nagekomen, activiteiten zijn uitgevoerd en de doelstellingen zijn behaald. Er zijn in het subsidiedossier aantekeningen of notities beschikbaar waarin een beoordeling van de subsidieverantwoording is vastgelegd.
• De tijdigheid van de subsidievaststelling	18. De deadline voor het versturen van de subsidievaststelling is gehaald.
• De kwaliteit van de beslissing tot subsidievaststelling	19. De gemeente vertaalt de beoordeling van subsidieverantwoording in adequate acties (meer informatie, vaststelling etc.). 20. In de vaststellingsbeschikking wordt ingegaan op de wijze van afrekening en dit wordt voldoende uitgewerkt.
<i>Algemeen</i>	
• Subsidiedossier algemeen	21. Het subsidiedossier is compleet.

B3.2 Beoordeling dossiers

Onze algemene bevindingen ten aanzien van het dossieronderzoek zijn opgenomen in de hoofdstukken 3 tot en met 7. Hieronder geven we op hoofdlijnen inzicht in de beoordeling voor alle 20 subsidiedossiers. Voor de overzichtelijkheid van deze bijlage hebben we bij normen met meerdere toetsaspecten de beoordeling van elk toetsaspect niet afzonderlijk beschreven. In plaats daarvan hebben we bij de beoordeling per norm de belangrijkste punten beschreven waarop we deze beoordeling hebben gebaseerd.²⁰¹

2013 - Subsidiedossier 1: Mozeshuis 2013

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is niet tijdig, namelijk op 1 november 2012 verstuurd aan de gemeente. Dat is na 1 oktober, de uiterste datum voor indiening van periodieke subsidies (ASA 2012).
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	Het activiteitenprogramma is uitgewerkt in drie onderdelen (projecten, uitwerking nieuwe profiel en verhuur). De omschrijving van met name de projecten is soms wat op hoofdlijnen. Doel, resultaat en activiteit worden niet altijd even goed onderscheiden. Wel wordt de koppeling met het algemene doel redelijk goed gemaakt. De begroting is op zowel op projectniveau als op organisatieniveau. Dat is goed.

²⁰¹ Bij sommige normen kan het zijn dat niet alle toetsaspecten van toepassing zijn. In die gevallen hebben we de toetsaspecten die we wel hebben bekeken gebruikt voor de beoordeling.

Norm	Beoordeling
De beoordeling van de aanvraag	Er is geen beoordeling van de aanvraag beschikbaar.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is tijdig verleend door de gemeente, namelijk op 27 december 2012. Dat is voor de gestelde termijn van 1 januari.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt aangegeven op basis van welke regelgeving de subsidie is verstrekt. Daarnaast doet de instelling een beroep op tegemoetkoming in kosten. De gemeente geeft geen tegemoetkoming en licht dit ook niet toe in de beschikking.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	In de verleningsbeschikking staat een uiterste termijn voor indiening van de verantwoording van 1 april 2014. Het jaarverslag 2013 is op 8 mei 2014 bij de gemeente binnengekomen. Een financiële verantwoording ontbreekt. Daarmee is de verantwoording niet op tijd ingediend.
Het financiële en inhoudelijke verslag	Het Mozeshuis is opgeheven vanwege een faillissement. Het financiële verslag en de controleverklaring zijn niet aanwezig. Het jaarverslag 2013 gaat in op de projecten die zijn uitgevoerd en de realisatie wat betreft verhuur. Echter, niet alle verschillen met de oorspronkelijke aanvraag worden toegelicht.
De inhoudelijke beoordeling	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De vaststelling ontbreekt. Vanwege opheffing van de stichting is ook niet goed mogelijk om de vaststellingsbrief te adresseren.
<i>Algemeen</i>	
Subsidedossier compleet	Financiële verantwoording en subsidievaststelling ontbreken vanwege opheffing stichting.

2013 - Subsidedossier 2: Stichting Herdenking Slavernijverleden

Norm	Beoordeling
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	n.v.t. - Het gaat om een eenmalige subsidie. Hiervoor geldt geen indieningstermijn (ASA 2012).
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	Bij deze subsidie gaat het om grassrootsactiviteiten. De aanvraag bestaat eigenlijk uit twee documenten, een algemeen programma-plan van mei 2012 en een specifiek activiteitenprogramma van

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
	april 2013. ²⁰² In het activiteitenprogramma worden verschillende activiteiten beschreven. Dit overzicht is echter niet compleet en soms wat algemeen. Wel wordt in de aanvraag duidelijk gemaakt aan welk doel de activiteiten moeten bijdragen. De begroting is erg algemeen.
De beoordeling van de aanvraag	In het ontvangen subsidiedossier is geen beoordeling van de aanvraag beschikbaar.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is tijdig verleend. De subsidieaanvraag was gedateerd op 6 mei 2013. De verleningsbeschikking is gedateerd op 24 mei 2013. Dat is binnen de gestelde termijn van 8 weken (ASA 2012).
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt aangegeven op basis van welke regelgeving de subsidie is verstrekt. In de verleningsbeschikking staat niet expliciet aan welk beleid de subsidie moet bijdragen. Wel is de subsidie genoemd in de begroting 2013 als prioriteit.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	Er zijn voortgangsrapportages beschikbaar. Dit is opvallend genoeg echter niet vastgelegd in de subsidieverleningsbeschikking.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	Er zijn voortgangsrapportages beschikbaar. Ook hebben we een toelichting op verschillende overleggen ontvangen.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De verantwoording is in overleg met de gemeente later ingediend. In de verleningsbeschikking is 1 mei 2014 opgenomen als uiterste deadline voor indiening van de verantwoording. De financiële verantwoording is gedateerd op 3 juni 2014, de datum van de inhoudelijke verantwoording is onbekend. In overleg met de subsidieverstrekker mag voor subsidies vanaf € 125.000 tot 20 weken na afloop van het boekjaar waarvoor subsidie is verleend uitstel worden aangevraagd (ASA 2012).
Het financiële en inhoudelijke verslag	Er is een algemene financiële verantwoording en niet specifiek voor de grassrootsactiviteiten. Het inhoudelijke jaarverslag is een algemene terugblik per thema door diverse personen. Aan het einde van het document wordt per thema een kort overzicht gegeven van de activiteiten.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.

²⁰² In de subsidieaanvraag in 2013 (begeleidende brief bij activiteitenprogramma april 2013) wordt verwezen naar het programmaplan uit 2012.

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
De tijdigheid van de subsidievaststelling	De subsidievaststelling ontbreekt. De vaststelling is opgesteld, maar door ziekte bij afdeling Diversiteit nooit verstuurd. ²⁰³ De stichting (opgericht door gemeente en NiNsee) bestaat niet meer en de vaststelling kan dus niet worden geadresseerd.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De subsidievaststelling ontbreekt.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	De subsidievaststelling ontbreekt.

2013 - Subsidiedossier 3: Aknarij

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is tijdig, namelijk op 15 februari (subsidieaanvraag) en 8 maart 2013 (reactie op ontwerpbeurt), verstuurd aan de gemeente. De uiterste datum voor indiening aanvraag was 1 oktober 2013 (SIP).
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De beschrijving van activiteiten, doel en gewenste resultaten is op hoofdlijnen helder. Naar aanleiding van de ontwerpbeurt is de activiteit veranderd, waardoor niet meer geheel helder is wat van de eerste subsidieaanvraag standhoudt en in hoeverre de kosten hetzelfde zijn gebleven. De aangeleverde begroting is redelijk voor een activiteit van deze omvang. Er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende kostenposten van de activiteit. Wel is onduidelijk in hoeverre deze posten met de wijziging van de activiteit ook zijn veranderd.
De beoordeling van de aanvraag	Er is een beoordeling van de aanvraag beschikbaar in het dossier (ontwerptoetsing en definitieve toetsing in het kader van de SIP).
De tijdigheid van de subsidieverlening	De gemeente heeft tijdig, namelijk binnen 8 weken na ontvangst van de volledige subsidieaanvraag besloten over de subsidieverlening, namelijk 21 maart 2013.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking staat expliciet opgenomen op basis van welke regelgeving de subsidie wordt verstrekt. Verder worden in de definitieve toetsing van de subsidieaanvraag enkele aanvullende voorwaarden vastgelegd. Ook wordt in de subsidieverleningsbeschikking gevraagd om het toesturen van data van activiteiten aan de afdeling Diversiteit, zodat laatstgenoemde deze kunnen bijwonen.

²⁰³ Gesprek 10 september 2015. Volgens het subsidiebureau is de vaststellingsbrief door ziekte bij de afdeling Diversiteit nooit verstuurd. De afdeling Diversiteit geeft in het feitelijk wederhoor van januari 2016 aan dat het versturen van vaststellingsbrieven een taak van FCJZ was en niet van de afdeling Diversiteit. De reden voor het niet versturen van de vaststellingsbrief had volgens de beleidsafdeling daarom niets te maken met ziekte.

Norm	Beoordeling
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	Ja, de subsidieverantwoording is op tijd, namelijk op 4 juli 2013 ingediend en dat is ruim voor 1 april 2014.
Het financiële en inhoudelijke verslag	Het financieel verslag bevat geen inhoudelijke toelichting. Uit de cijfers blijkt niet of en waaraan de eigen inkomsten van 4.000 euro besteed zijn.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	De subsidie is tijdig (in augustus 2013, ruim voor de afloop van het boekjaar) vastgesteld.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De gemeente stelt vast zonder te vragen naar een inhoudelijke verantwoording en een betere financiële verantwoording.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Het subsidiedossier is compleet.

2013 - Subsidiedossier 4: Rutu/Combiwel

Norm	Beoordeling
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is tijdig ingediend. De eerste aanvraag is op 26 juni 2013 verstuurd. De volledige subsidieaanvraag dateert 31 augustus 2013. De uiterste datum voor indiening aanvraag was 1 oktober 2013 (SIP).
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is erg summier. In de aanvraag wordt aangegeven dat het gaat om de viering van Ketj Koti. Een programma van de viering over 2012 is als bijlage meegestuurd. Een nadere toelichting op de activiteiten ontbreekt. Er is een doelstelling benoemd op het niveau van de organisatie, maar niet voor de activiteiten. De gemeente heeft aanvullende informatie opgevraagd, maar deze aanvullende informatie is niet toereikend.
De beoordeling van de aanvraag	In het ontvangen subsidiedossier is geen beoordeling van de subsidieaanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is tijdig verleend. De gemeente heeft binnen 8 weken na ontvangst van de volledige subsidieaanvraag beslist over de subsidieverlening, namelijk 3 oktober 2013.

Norm	Beoordeling
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt de regelgeving genoemd op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt (SIP, ASA en Awb). De SIP en bijbehorende doelstellingen is ook het inhoudelijke kader voor deze subsidie. De gemeente heeft aanvullende informatie opgevraagd, maar de nieuwe aangeleverde informatie was ook ontoereikend. Opvallend is verder dat de subsidie is verleend (3 oktober 2013) nadat de activiteit (30 juni 2013) had plaatsgevonden.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	n.v.t – De subsidie is meteen met de verlening vastgesteld.
Het financiële en inhoudelijke verslag	n.v.t
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t
De kwaliteit van de subsidievaststelling	In de verleningsbeschikking is opgenomen dat de subsidie 100% wordt uitbetaald, er geen nadere afrekening volgt en de subsidie met de verleningsbrief is vastgesteld.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Bij de subsidieaanvraag missen enkele formulieren en documenten.

2013 - Subsidiedossier 5: Chinese vrouwenvereniging

Norm	Beoordeling
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidie is tijdig aangevraagd. De eerste aanvraag is op 19 november 2012 verstuurd. De volledige subsidieaanvraag dateert van 12 december 2012. De uiterste datum voor indiening van de aanvraag was 1 oktober 2013 (SIP).

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	In de eerste aanvraag worden de activiteiten beschreven inclusief verwachte aantal deelnemers. In de reactie op de ontwerp-toetsing worden de activiteiten nog wat aangepast, zodat niet altijd even duidelijk is wat standhoudt van de eerste aanvraag. Wel is duidelijk wat de doelstelling en gewenste resultaten zijn. De gemeente heeft in de ontwerp-toets aanvullende voorwaarden en vragen opgenomen. Tegelijkertijd wordt niet alle informatie door de subsidieaanvrager aangeleverd. De begroting is uitgesplitst naar onderdelen van de activiteit. In de reactie op de ontwerp-toetsing wordt een lager subsidiebedrag aangevraagd, waarbij niet onderbouwd wordt waaraan dit bedrag dan zal worden besteed en waarvoor aanvullende financiering wordt gezocht.
De beoordeling van de aanvraag	Er is een beoordeling van de subsidieaanvraag door de gemeente. Met de ontwerp-toetsing en definitieve toetsing geeft de gemeente een beoordeling van de subsidieaanvraag.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidieverlening is tijdig. De gemeente heeft binnen 8 weken na ontvangst van de volledige subsidieaanvraag beslist over de subsidieverlening, namelijk 18 december 2012.
De kwaliteit van de subsidieverlening	Het verleende subsidiebedrag is gebaseerd op de tweede aanvraag in reactie op de ontwerp-toetsing, waarbij de subsidieaanvrager reageert op de toelichting van de gemeente in de ontwerp-toetsing dat er minder budget beschikbaar is en daarmee niet het gehele bedrag kan worden vergoed. Daarnaast wordt in de subsidieverleningsbeschikking als aanvullende voorwaarde gevraagd om het toesturen van data van activiteiten aan de afdeling Diversiteit, zodat laatstgenoemde deze kunnen bijwonen.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	Er is een intern verslagje van de activiteit beschikbaar, opgesteld door een medewerker van de gemeente.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De subsidieverantwoording is tijdig ingediend. In de subsidieverleningsbeschikking is 1 april 2014 opgenomen als uiterste deadline voor het indienen van de verantwoording. Deze is al op 12 juni 2013 door de subsidieontvanger verstuurd.
Het financiële en inhoudelijke verslag	Zowel de financiële als de inhoudelijke verantwoording zijn erg op hoofdlijnen. De financiële verantwoording bestaat uit een weergave van de gerealiseerde uitgaven en inkomsten. Het inhoudelijke verslag bestaat uit een flyer van het programma en een korte toelichting daarop.
De inhoudelijke beoordeling (indien)	n.v.t.

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
beschikbaar)	
De tijdigheid van de subsidie vaststelling	De subsidie is tijdig vastgesteld. De subsidie is op 19 juni 2013 vastgesteld. Dat is binnen 8 weken na binnenkomst van de verantwoording.
De kwaliteit van de subsidie vaststelling	De subsidie is definitief vastgesteld zonder verdere acties. Het laatste voorschot wordt uitbetaald, zonder om aanvullende verantwoordingsinformatie te vragen.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	De subsidieaanvraag is niet compleet.

2013 - Subsidiedossier 6: MDRA

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is niet tijdig. Er is sprake van meerjarige subsidieverlening op basis van Beleidsplan 2012-2014 (16 februari 2012) n.a.v. collegebesluit mei 2012. Daarmee wordt echter niet voldaan aan de eis dat de subsidieaanvraag voor een periodieke subsidie voor 1 april voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd, moet worden ingediend (ASA 2004).
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	In het beleidsplan wordt een algemene toelichting gegeven op de kerntaken. Ook worden op hoofdlijnen de initiatieven ofwel activiteiten voor de periode 2012-2014 beschreven. De instelling heeft een algemene doelstelling, maar de resultaten voor de activiteiten zijn niet altijd heel herkenbaar in de tekst opgenomen. In het beleidsplan zijn de 4 speerpunten van de gemeente expliciet opgenomen. Een deel van de activiteiten van het MDRA is een wettelijke taak. Er is een uitgebreide begroting, waarbij diverse kostenposten worden uitgesplitst.
De beoordeling van de aanvraag	In het ontvangen subsidiedossier is geen beoordeling van de subsidieaanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidieverlening voor 2013 is niet tijdig. De verleningsbrief over de subsidieperiode 2012-2014 is van 22 mei 2012. Dat is niet binnen de termijn van 8 weken na de subsidieaanvraag. Het MDRA heeft op verzoek van de gemeente een meerjarenplan voor 2012-2014 heeft opgesteld, waarover in mei 2012 een apart collegebesluit is genomen. De aparte verleningsbrief over de subsidieverlening over 2013 is gedateerd op 27 december 2012.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt de regelgeving genoemd op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt (ASA en Awb en de voorwaarden en grondslagen van de subsidieverlening 2012-2014). Onder de noemer 'beleid' wordt verwezen naar de Beleidsbrief Discriminatie van de gemeente Amsterdam. Aanvullend zijn ook aanvullende voorwaarden opgenomen,

Norm	Beoordeling
	waaronder de wens om voldoende aandacht te besteden aan communicatie over inzet en resultaten voor vertrouwen van en zichtbaarheid voor burger én de bepaling dat de instelling een egaliseringsreserve van maximaal 15% mag vormen.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t – In de verleningsbeschikking is wel opgenomen dat de zowel het MDRA als de gemeente rekening mee houden met een actualisatie van het beleidsplan gedurende de periode 2012-2014. Dat is uiteindelijk voor zover wij weten niet gebeurd.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De verantwoording is niet tijdig ingediend. In de subsidieverleningsbeschikking is 1 mei (jaarlijks voor de periode 2013-2015) opgenomen als uiterste deadline voor de verantwoording. De financiële verantwoording is gedateerd op 9 april 2014 en daarmee op tijd, maar de inhoudelijke verantwoording is te laat (2 juni 2014).
Het financiële en inhoudelijke verslag	De financiële verantwoording voldoet aan de eisen. Er is ook een accountantsverklaring. De inhoudelijke verantwoording gaat in op de uitvoering van de kerntaken. Minder duidelijk is wat de stand van zaken is ten aanzien van de projecten en hoe deze in de periode 2012-2014 zullen worden uitgevoerd.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	De subsidie is niet tijdig vastgesteld. De subsidievaststelling dateert van 14 oktober 2014. Op basis van de ASA 2014 moet de vaststelling echter binnen 13 weken na ontvangst van de verantwoording worden plaatsvinden.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De subsidie is normaal vastgesteld, terwijl we de inhoudelijke verantwoording als matig hebben beoordeeld. Het resterende voorschot van 5% zal worden uitbetaald.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Het subsidiedossier is compleet.

2013 - Subsidiedossier 7: NiNsee

Norm	Beoordeling
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag en aanvulling op de subsidieaanvraag zijn niet tijdig ingediend. Ze waren gedateerd op 16 en 26 oktober 2012. Dat is na de uiterste datum van 1 oktober 2012 voor periodieke subsidies.

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	Er worden weinig concrete resultaten genoemd en de activiteiten kunnen ook concreter. De bijgeleverde begroting is wel voldoende gedetailleerd.
De beoordeling van de aanvraag	Nee, er is geen beoordeling van de aanvraag beschikbaar.
De tijdigheid van de subsidieverlening	Ja, de subsidie is tijdig verleend, namelijk op 27 december 2012 (en dat is voor 1 januari 2013).
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt verwezen naar regelgeving en een collegebesluit op basis waarvan de subsidie is verleend. Wel blijft onduidelijk waarom er meer dan aangevraagd verleend wordt.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De subsidieverantwoording is tijdig ingediend, namelijk 31 maart 2014 en dat is voor 1 april 2014.
Het financiële en inhoudelijke verslag	Het financiële en inhoudelijke jaarverslag zien er goed uit. Er worden concrete resultaten genoemd.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	De subsidie is niet tijdig vastgesteld, namelijk in augustus 2014 en dat is langer dan 8 weken na 31 maart 2014.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De vaststelling bevat duidelijke actie en er wordt ingegaan op de wijze van afrekening.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Het subsidiedossier is compleet.

2013 - Subsidiedossier 8: Democratische Volksvereniging Amsterdam

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	Nee, de subsidieaanvraag en aanvulling op de subsidieaanvraag zijn niet tijdig ingediend. Ze waren gedateerd op 16 en 26 oktober 2012. Dat is na de uiterste datum van 1 oktober 2012 voor periodieke subsidies op basis van de SIP.

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	Activiteiten zijn omschreven. Er zijn doelstellingen aanwezig, maar deze zijn vooral gericht op de organisatie van de instelling. Enkele documenten ontbreken (zoals kopie huurcontract) en de aangeleverde begroting bevat dubbelingen. Ook is er geen duidelijke link tussen doelstelling en activiteiten.
De beoordeling van de aanvraag	Er is een beoordeling van de aanvraag beschikbaar in het dossier.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is tijdig verleend, namelijk voor 31 december voorafgaande aan het boekjaar (totaal 2011-2013 is verleend op 15 december 2010 en subsidie voor 2013 is verleend op 5 december 2012).
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de verleningsbeschikking wordt verwezen naar regelgeving. In de verleningsbeschikking wordt niet voldoende toegelicht waarom een aanzienlijk lager bedrag wordt verleend dan is aangevraagd. Er wordt in de beschikking voor 2013 niet verwezen naar voorwaarden die in de definitieve toetsing in 2010 zijn vastgelegd.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	Nee, de subsidieverantwoording is niet tijdig ingediend. Het werd nl. ingediend op 14 oktober 2014, maar had voor 1 april 2014 gemoeten. Er is wel uitstel verleend voor het indienen van de verantwoording.
Het financiële en inhoudelijke verslag	Het financiële en inhoudelijk verslag zijn conform het format van de gemeente. Wel ontbreekt een accountantsverklaring.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	De subsidie is tijdig vastgesteld. De vaststelling is op 29 oktober 2014 verstuurd, dat is binnen 8 weken na ontvangst van de verantwoording (14 oktober 2014).
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De subsidie is lager vastgesteld, omdat er ook minder activiteiten zijn uitgevoerd.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Bij de subsidieaanvraag mist een document.

2013 - Subsidiedossier 9: COC/Fil

Norm	Beoordeling
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	n.v.t. – Het gaat om een eenmalige subsidie. Hiervoor is geen aanvraagtermijn.
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De beschrijving van het project is redelijk algemeen. Doelstellingen en resultaten zijn wel helder. Activiteiten zijn minder goed uitgewerkt. De gemeente heeft aanvullende informatie opgevraagd, maar de aanvraag wordt hierdoor niet persé duidelijker. De begroting bij de 2 ^e aanvraag is voldoende.
De beoordeling van de aanvraag	In het ontvangen subsidiedossier is geen beoordeling van de subsidieaanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is tijdig verleend. De subsidie is op 11 december 2013 verleend. Dat is precies 8 weken na de aanvraag (11 oktober 2013) zoals opgenomen in de ASA 2012.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt de regelgeving genoemd op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt, maar er wordt niet verwezen naar beleid op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt. De subsidie is verleend op basis van stelposten in de begroting. Dat is echter geen geldige grondslag voor subsidieverlening. ²⁰⁴
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De deadline voor de subsidieverantwoording is 1 mei 2014. De subsidieverantwoording ontbreekt echter.
Het financiële en inhoudelijke verslag	Verantwoording ontbreekt.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t. – verantwoording is nog niet binnen.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	Vaststelling ontbreekt
<i>Algemeen</i>	

²⁰⁴ Feitelijk wederhoor 13 januari 2016 van het subsidiebureau. Geldige grondslagen zijn volgens het subsidiebureau begrotingspostsubsidies (bij naam en bedrag genoemd in de begroting), nadere regels of indien sprake is van een incident waardoor men niet kon voorzien dat een subsidie voor een activiteit zou worden verleend. In dit geval is van geen van de drie sprake.

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
Subsidiedossier compleet	Nee, verantwoording en vaststelling ontbreken.

2013 - Subsidiedossier 10: Bangsa Jawa

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag voor de periodieke subsidie 2011-2013 is op tijd ingediend. De subsidieaanvraag is door de gemeente ontvangen op 28 september 2010. Dat is voor de uiterste datum van 1 oktober voorafgaand aan het boekjaar (SIP).
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is heel uitgebreid waarbij het aanvraagformulier voor elke activiteit afzonderlijk is ingevuld. Daarbij worden ook de gewenste resultaten en doelstellingen benoemd. Ook is er per activiteit én per jaar een begroting beschikbaar. Hier zitten echter wel wat slordigheden in.
De beoordeling van de aanvraag	De gemeente heeft de subsidieaanvraag beoordeeld met een definitieve toetsing.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is tijdig verleend. De subsidieverleningsbeschikking voor 2011 is van 15 december 2010 en de subsidieverleningsbeschikking voor 2013 is van 5 december 2012. In beide gevallen is dat voor 31 december voorafgaand aan het boekjaar (SIP).
De kwaliteit van de subsidieverlening	Het aangevraagde subsidiebedrag is vele malen hoger dan is verleend. Dit wordt niet toegelicht in de verleningsbeschikking. Er worden in de verleningsbeschikking en definitieve toets nog enkele aanvullende voorwaarden genoemd: aanvullende informatie over 2009 verstrekken, benoeming activiteiten die niet met de subsidie kunnen worden uitgevoerd en doorgeven van agenda zodat de gemeente bijeenkomsten kan bijwonen.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De subsidieverantwoording is niet tijdig ingediend. Het inhoudelijk verslag is op 19 mei 2014 verstuurd aan de gemeente en het financieel verslag op 30 juni 2014. Dat is na de deadline van 1 april 2014 die in de subsidieverleningsbeschikking is opgenomen. De gemeente heeft op 18 december 2014 de verantwoordingsdocumenten van de instelling nogmaals per

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
	email opgevraagd, omdat ze dachten dat deze nog niet waren ingediend. ²⁰⁵
Het financiële en inhoudelijke verslag	Het financiële verslag geeft een vergelijking met het voorgaande jaar, maar niet met de begroting uit de aanvraag. Er is een accountantsverklaring aanwezig. Het inhoudelijke verslag is op hoofdlijnen. Daarbij komen niet alle geplande activiteiten terug in het verslag.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	De subsidie is niet tijdig vastgesteld. De subsidie is op 14 januari 2015 vastgesteld en is daarmee niet binnen 8 weken na ontvangst van de verantwoording vastgesteld.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De subsidie wordt lager vastgesteld; het laatste voorschot wordt niet uitbetaald. Reden hiervoor is dat de instelling minder activiteiten heeft uitgevoerd dan waarvoor de subsidie is verleend.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Het subsidiedossier is compleet.

2014 - Subsidiedossier 11: MDRA

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	Aanvraag is niet tijdig ingediend. Volgens ASA 2004 moet meerjarensubsidie voor april in jaar voorafgaand aan kalenderjaar waar subsidie wordt gevraagd worden ingediend. Subsidie voor de jaren 2012-2014 werd op basis van een beleidsplan d.d. 16 februari 2012 (n.a.v. een collegebesluit van mei 2012) verleend.
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	Beschrijving van de doelen en activiteiten is op hoofdlijnen. Er is een algemene doelstelling, maar de resultaten voor de activiteiten zijn niet altijd even helder in de tekst opgenomen. Het beleidsplan gaat expliciet in op 4 speerpunten van de gemeente. De aanvraag bevat wel een gedetailleerde begroting.
De beoordeling van de aanvraag	In het ontvangen subsidiedossier is geen beoordeling van de subsidieaanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is niet tijdig verleend. De subsidie voor 2014 is op 10 januari 2014 verleend en dat is na 1 januari van het boekjaar.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de beschikking wordt goed verwezen regelgeving. Ook wordt er expliciet verwezen naar de Beleidsbrief Discriminatie van de gemeente Amsterdam. Ook worden aanvullende voorwaarden gesteld. Onduidelijk is waarom er minder subsidie verleend

²⁰⁵ Bij dit dossier zijn volgens de afdeling Diversiteit verantwoordingsdocumenten 6 maanden in de email van een medewerker van het subsidiebureau blijven hangen. Bron: feitelijk wederhoor 13 januari 2016.

Norm	Beoordeling
	wordt, dan is aangevraagd.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De subsidieverantwoording is niet tijdig ingediend. De inhoudelijke verantwoording ontbreekt. De financiële verantwoording is wel tijdig ingediend, namelijk op 27 februari 2015 en dat is ruim voor 1 mei 2015.
Het financiële en inhoudelijke verslag	De financiële begroting bevat een vergelijking van de begrote en gerealiseerde uitgaven. Een inhoudelijke verantwoording ontbreekt.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t – De subsidieverantwoording is vanwege het ontbreken van het inhoudelijke verslag nog niet compleet.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De subsidie is nog niet vastgesteld.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	De inhoudelijke verantwoording en de subsidievaststelling ontbreken.

2014 - Subsidiedossier 12: Mozeshuis

Norm	Beoordeling
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	N.v.t. – Het gaat om eenmalige subsidie. In eerste instantie was het wel een aanvraag voor een periodieke subsidie. De eerste aanvraag was wel voor de deadline van 1 oktober, namelijk 30 september 2013.
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	Er is een aanvraag met activiteitenplan van eind september en een bijgestelde aanvraag van midden december. Op basis van de genoemde activiteiten in laatste bijgestelde aanvraag is de subsidie verstrekt. Vanwege het ongewisse toekomstperspectief is in overleg met de gemeente deze bijgestelde aanvraag ingediend met activiteiten voor januari en februari. De bijgestelde aanvraag omvat alleen een opsomming van activiteiten, die voor meer dan de helft niet worden omschreven in het meer uitgewerkte activiteitenplan van de eerste aanvraag. In de bijgestelde aanvraag ontbreekt ook een begroting.
De beoordeling van de	In het ontvangen subsidiedossier is geen beoordeling van de

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
aanvraag	subsidieaanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	Datum onbekend.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt de regelgeving genoemd op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt. Ook wordt ingegaan op de 'bijzondere omstandigheid' dat het Mozes-huis met een persbericht van 9 januari 2014 heeft aangegeven te stoppen met activiteiten. Omdat de geplande activiteiten voor januari en februari in lijn zijn met het eerder ingediende aanvraag van september zal voor deze twee maanden subsidie worden verstrekt.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	Er is geen subsidieverantwoording beschikbaar. Daarmee is de deadline van 1 juni 2014 (zoals opgenomen in de subsidieverleningsbeschikking) niet gehaald.
Het financiële en inhoudelijke verslag	Het financiële en inhoudelijke verslag ontbreken.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t. – Subsidieverantwoording ontbreekt, daarom kan niet worden gesproken over tijdigheid subsidievaststelling.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De subsidievaststelling ontbreekt. Ook is het vanwege de opheffing van de stichting niet goed mogelijk om de brief te adresseren.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Nee, de subsidieverantwoording en subsidievaststelling ontbreken.

2014 - Subsidiedossier 13: ASKV

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is niet op tijd ingediend. Deze dateert van 14 oktober 2013 en is daarmee niet voor de deadline van 1 oktober voor periodieke subsidies ingediend.
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is erg summier en op hoofdlijnen, zowel inhoudelijk als financieel.
De beoordeling van de	In het ontvangen subsidiedossier is geen beoordeling van de

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
aanvraag	subsidieaanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is niet op tijd verleend, namelijk 10 januari 2014. Dat is niet voor de gestelde datum voor periodieke subsidies, namelijk 1 januari 2014. Wel was de subsidieaanvraag ook te laat.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieaanvraag wordt gevraagd om een hoger subsidiebedrag, maar als dat niet mogelijk is dan het uiteindelijk ook ontvangen subsidiebedrag ook goed. De gemeente onderbouwt in de verleningsbeschikking niet waarom het hogere subsidiebedrag niet nodig is. Ook heeft de gemeente geen aanvullende informatie opgevraagd, terwijl de subsidieaanvraag erg algemeen en (te) summier was.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De subsidieverantwoording is net te laat ingediend. In de subsidieverleningsbeschikking staat een uiterste datum van 1 april 2015. De subsidieverantwoording is gedateerd op 2 april (en 7 april ontvangen door de gemeente).
Het financiële en inhoudelijke verslag	Het financiële verslag voldoet aan de eisen van de gemeente en er is ook een accountantsverklaring aanwezig. Het inhoudelijke verslag is erg algemeen en op hoofdlijnen. Wel wordt aangekondigd dat het officiële jaarverslag er nog aankomt. Onduidelijk is of de gemeente dat heeft ontvangen.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	De subsidievaststelling ontbreekt. Daarmee is de subsidie niet tijdig vastgesteld.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De subsidievaststelling ontbreekt.
<i>Algemeen</i>	
Subsidedossier compleet	Nee, de subsidievaststelling ontbreekt.

2014 - Subsidiedossier 14: Ketu Koti/ NiNsee

Norm	Beoordeling
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	N.v.t. – Het gaat om een eenmalige subsidie.
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag bestaat uit twee aanvragen. De verschillende activiteiten zijn beschreven, soms wat specifiek, soms wat algemeen. Doel activiteit wordt wel benoemd. De begroting is op sommige posten te algemeen.
De beoordeling van de aanvraag	In het subsidiedossier is geen beoordeling van de aanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is zowel voor de 1 ^e (6 mei 2014) als 2 ^e aanvraag (6 augustus 2014) tijdig verleend.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt de regelgeving genoemd op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt. De subsidie is verder benoemd in de begroting met de daarbij behorende doelstellingen. Ook zijn er aanvullende voorwaarden opgenomen in de subsidieverleningsbeschikking. Zo is in de 2 ^e verleningsbeschikking opgenomen dat de verhoging van de subsidie moet worden besteed aan ondersteuning van grassroots organisaties én het betrekken van scholen bij de adoptie van het nationaal monument.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De verantwoording is niet op tijd ingediend. In de verleningsbeschikking is een deadline van 1 oktober 2014 opgenomen, maar het inhoudelijke en financieel verslag zijn op 30 oktober 2014 verstuurd.
Het financiële en inhoudelijke verslag	Het financieel verslag geeft een vergelijking tussen begroting en realisatie, maar een balans en toelichting op verschillen ontbreekt. Wel is er een goedkeurende accountantsverklaring. Het inhoudelijk verslag geeft een toelichting op de uitgevoerde activiteiten. Verschillen tussen de aanvraag en verantwoording worden onvoldoende toegelicht.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	De subsidie is op tijd vastgesteld. Deze is gedateerd op 17 november 2014, wat binnen 8 weken na de verantwoording is.
De kwaliteit van de	De subsidie wordt regulier vastgesteld, met uitbetaling van het

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
subsidievaststelling	laatste voorschot. Er is geen aanvullende informatie opgevraagd, ondanks dat de verantwoordingsinformatie niet geheel volledig was.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Het subsidiedossier is compleet.

2014 - Subsidiedossier 15: HTIB- Turkse arbeidersvereniging

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidie is tijdig aangevraagd, namelijk op 7 januari 2014.
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De activiteiten en doelstellingen zijn helder opgenomen in de aanvraag. De begroting is niet gedetailleerd en inkomsten ontbreken.
De beoordeling van de aanvraag	In het subsidiedossier is geen beoordeling van de aanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is tijdig verleend op 7 februari 2014, namelijk binnen 8 weken na de aanvraag.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de verleningsbeschikking wordt aangegeven op basis van welke regelgeving de subsidie is verstrekt. Daarnaast is de SBD het kader op basis waarvan subsidie wordt verstrekt. Er wordt niet aangegeven waarom er een lager bedrag beschikt wordt dan aangevraagd. Aanvullende voorwaarde bij de verlening is het toesturen van uitnodigingen voor activiteiten.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De subsidieverantwoording is niet tijdig ingediend, aangezien de financiële verantwoording ontbreekt. De inhoudelijke verantwoording is wel tijdig ingediend, namelijk op 16 april 2014 en dat is voor 1 maart 2015.
Het financiële en inhoudelijke verslag	Er is geen financiële verantwoording. De activiteiten worden in het inhoudelijk jaarverslag globaal beschreven. Er wordt geen vergelijking gemaakt tussen de beoogde opkomst en beoogde doelgroep versus de gerealiseerde opkomst en doelgroep.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t – De subsidieverantwoording is vanwege het ontbreken van de financiële verantwoording nog niet compleet.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	De vaststelling ontbreekt.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Het subsidiedossier is niet compleet, de financiële verantwoording en de vaststelling ontbreekt.

2014 - Subsidiedossier 16: Ibno Khaldoun

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is op tijd ingediend, namelijk op 29 november 2013. Dat is voor de deadline van 1 december.
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De activiteit is op hoofdlijnen beschreven. Wel worden de doelstelling en de gewenste resultaten benoemd. De begroting is uitgesplitst naar verschillende kostensoorten, maar voor sommige punten onduidelijk waar de bedragen op zijn gebaseerd.
De beoordeling van de aanvraag	In het subsidiedossier is geen beoordeling van de aanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is niet op tijd verleend. De verleningsbeschikking dateert van 3 februari 2014 en is daarmee niet binnen de termijn van 8 weken na de aanvraag.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt een lager subsidiebedrag verleend dan is aangevraagd, omdat de gemeente het aantal bijeenkomsten niet realistisch acht. De gemeente heeft deze toelichting in de verleningsbeschikking nog aangevuld met een brief met een opsomming van activiteiten uit de aanvraag die op basis van de subsidie mogen worden uitgevoerd. Het is voor de rekenkamer onduidelijk hoe deze vermindering van het subsidiebedrag zich verhoudt tot de activiteiten die de instelling moet uitvoeren. Een andere aanvullende voorwaarde in de verleningsbeschikking is het toesturen van uitnodigingen voor bijeenkomsten.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	De subsidieverantwoording is niet tijdig. Het inhoudelijke verslag is op 31 maart 2015 toegestuurd aan de gemeente. Dat is na de in de verleningsbeschikking genoemde datum van 1 maart 2015. Het financiële verslag ontbreekt.

Norm	Beoordeling
Het financiële en inhoudelijke verslag	Het financiële verslag ontbreekt. Opvallend is wel dat in de subsidieverleningsbeschikking niet wordt gevraagd om een financiële verantwoording, maar alleen om een inhoudelijk verslag. Het inhoudelijke verslag is een algemeen verslag van verschillende activiteiten van de instelling. Echter, het project waarvoor subsidie is verleend wordt maar heel kort toegelicht in het verslag.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	Subsidievaststelling ontbreekt.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Financiële verantwoording en subsidievaststelling ontbreken.

2014 - Subsidiedossier 17: Bulgaars onderwijs en cultuur

Norm	Beoordeling
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is tijdig ingediend, namelijk op 29 november 2013. Dat is voor de gestelde datum van 1 december (SBD).
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De beschrijving van de activiteit is op hoofdlijnen en gaat maar beperkt in op de inhoud van de activiteit. Wel wordt beschreven wat het doel van deze activiteit is. Bij de aanvraag missen enkele documenten zoals de bestuursverklaring. De begroting bestaat uit 1 bedrag.
De beoordeling van de aanvraag	In het subsidiedossier is geen beoordeling van de aanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is op tijd verleend, namelijk op 13 december 2013.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt de regelgeving genoemd op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt. Daaronder is ook de SBD, waarin de gemeentelijke doelstellingen voor subsidieverlening zijn opgenomen. Er zit ook nog een slordigheidje in de subsidieverleningsbeschikking, er wordt verwezen naar de <i>subsidieverordening</i> Burgerschap en Diversiteit ipv subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit.

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	n.v.t. – De subsidie is meteen met de verlening vastgesteld.
Het financiële en inhoudelijke verslag	n.v.t.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	In de verleningsbeschikking is opgenomen dat omdat het om een waarderingssubsidie gaat, er geen afrekening volgt en de subsidie met de verleningsbrief meteen is vastgesteld. Daarnaast wordt ook aangegeven dat de instelling mogelijk geld moet terugbetalen als de subsidievoorwaarden niet zijn nagekomen.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Bij de subsidieaanvraag ontbreken enkele documenten.

2014 - Subsidiedossier 18: Emcemo

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is op 7 januari 2014 ontvangen bij de gemeente. Dat valt binnen de termijn van 2 december tot 1 maart (SBD).
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De beschrijving van de activiteit is op hoofdlijnen. Wel wordt het doel van de activiteit genoemd. De bij de aanvraag gevraagde documenten zitten niet in het ontvangen subsidiedossier. De begroting is uitgesplitst naar verschillende kostenposten.
De beoordeling van de aanvraag	In het subsidiedossier is geen beoordeling van de aanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is op tijd verleend, namelijk op 3 februari 2014.

Norm	Beoordeling
De kwaliteit van de subsidieverlening	Het verleende subsidiebedrag is lager dan het aangevraagde subsidiebedrag. In de verleningsbeschikking wordt dit verschil niet nader toegelicht. Wel zijn er inhoudelijk aanvullende voorwaarden opgenomen in de verleningsbeschikking: zo moet de instelling de programmering met een andere instelling afstemmen én moet de instelling uitnodigingen voor bijeenkomsten toesturen.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	n.v.t. – De subsidie is met de verlening meteen vastgesteld.
Het financiële en inhoudelijke verslag	n.v.t.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	In de verleningsbeschikking wordt toegelicht dat de subsidie 100% wordt uitbetaald. Daarbij gaat het om een eenmalige subsidie waarbij geen afrekening plaatsvindt en de subsidie wordt met de verleningsbrief vastgesteld.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Bij de subsidieaanvraag ontbreken documenten.

2014 - Subsidiedossier 19: Damavand

Norm	Beoordeling
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De aanvraag is tijdig. Deze is op 27 februari 2014 ingediend en daarmee vóór 1 maart (SBD). Er is echter nog aanvullende informatie gevraagd, waarbij op 10 april een aanvulling op de aanvraag is gevraagd.
De kwaliteit van de subsidieaanvraag	De subsidieaanvraag is aangevuld met een brief. In reactie op deze aanvraag heeft de gemeente een voorstel voor activiteiten gemaaild als basis voor verstrekking van de subsidie, waarbij zonder tegenbericht er vanuit wordt gegaan dat dit de basis voor subsidieverstrekking. Niet helemaal duidelijk is wat er overeind blijft van de oorspronkelijke subsidieaanvraag.

Norm	Beoordeling
De beoordeling van de aanvraag	In het subsidiedossier is geen beoordeling van de aanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is op tijd verleend. De subsidieverleningsbeschikking is gedateerd op 19 mei 2014. Dat is ruim binnen 8 weken na ontvangst van de complete subsidieaanvraag.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt de regelgeving genoemd op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt. Hieronder is ook de SBD, waarin gemeentelijke (beleids-)doelen zijn opgenomen. Aanvullende voorwaarden zijn het versturen van uitnodigingen voor activiteiten en het uitvoeren van de activiteiten in het voorjaar van 2014.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	n.v.t.
Het financiële en inhoudelijke verslag	n.v.t.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	In de verleningsbeschikking is opgenomen dat de subsidie in mei wordt overgemaakt. Ook wordt aangegeven dat de subsidie terug moet worden betaald als niet alle activiteiten worden uitgevoerd. Opvallend is dat niet expliciet wordt vermeld dat de subsidie meteen is vastgesteld met de verleningsbrief en dat er daarom geen verantwoording hoeft plaats te vinden.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	Bij de subsidieaanvraag ontbreken documenten.

2014 - Subsidiedossier 20: Boeng Jongeren

Norm	Beoordeling
<i>Subsidieaanvraag en subsidieverlening</i>	
De tijdigheid van de subsidieaanvraag	De subsidie is op tijd aangevraagd. De subsidie is op 29 november 2013 (3 december ontvangen) verstuurd en daarmee op tijd ingediend voor 1 december (SBD).
De kwaliteit van de	De inhoudelijke toelichting op activiteiten is te algemeen. Wel

<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>
subsidieaanvraag	worden het doel en gewenste resultaten genoemd. Het verband tussen doel en activiteiten wordt minder duidelijk gelegd. Niet alle kostenposten in de begroting zijn even duidelijk.
De beoordeling van de aanvraag	In het subsidiedossier is geen beoordeling van de aanvraag opgenomen.
De tijdigheid van de subsidieverlening	De subsidie is niet op tijd verleend. De datum van de subsidieverleningsbrief is namelijk 13 mei 2014.
De kwaliteit van de subsidieverlening	In de subsidieverleningsbeschikking wordt de regelgeving genoemd op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt. Hieronder is ook de SBD, waarin gemeentelijke (beleids-)doelen zijn opgenomen. Het verleende subsidiebedrag is lager dan het bedrag dat is aangevraagd. In de verleningsbeschikking wordt toegelicht dat dit te maken heeft met het eigen vermogen van de instelling. Daarnaast wordt de instelling gevraagd om uitnodigingen van bijeenkomsten te versturen.
<i>Tussentijdse verantwoording en monitoring</i>	
Tussentijdse rapportage (indien van toepassing)	n.v.t.
Monitoring en eventuele bijsturing (indien van toepassing)	n.v.t.
<i>Subsidieverantwoording en subsidievaststelling</i>	
De tijdigheid van de subsidieverantwoording	n.v.t.
Het financiële en inhoudelijke verslag	n.v.t.
De inhoudelijke beoordeling (indien beschikbaar)	n.v.t.
De tijdigheid van de subsidievaststelling	n.v.t.
De kwaliteit van de subsidievaststelling	In de verleningsbeschikking is opgenomen dat de subsidie uiterlijk eind april wordt overgemaakt. Ook wordt aangegeven dat het kan zijn dat een deel van de subsidie moet worden terugbetaald als niet alle activiteiten worden uitgevoerd. Opvallend is dat niet expliciet wordt vermeld dat de subsidie meteen is vastgesteld met de verleningsbrief en dat er daarom geen verantwoording moet plaatsvinden.
<i>Algemeen</i>	
Subsidiedossier compleet	De subsidieaanvraag is compleet.



Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105 A (6^e verdieping)
1018 VN Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl