

BESTUURLIJK RAPPORT

Subsidies diversiteit

Een deelonderzoek in het kader van 'Grip op subsidies'

februari 2016

Rekenkamer Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Subsidies diversiteit

Een deelonderzoek in het kader van 'Grip op subsidies'

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

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

onderzoekperiode: augustus 2014 tot en met december 2015

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar *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.

Samenvatting

Het onderwerp subsidies is sinds 2014 voor meerdere jaren meegenomen in ons onderzoeksprogramma. Reden hiervoor is de wens van zowel de gemeenteraad als het college om de subsidies efficiënter te besteden. Het gaat immers ook om een aanzienlijk bedrag dat wordt besteed aan subsidies, namelijk € 720 miljoen. In juni 2014 hebben we het onderzoek *Grip op subsidies* gepubliceerd. Dat onderzoek, het huidige verdiepende onderzoek naar de besteding van subsidies 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.

Hoofconclusie: doeltreffende besteding subsidies diversiteit is nog niet voldoende geborgd
De aandacht voor een doeltreffende besteding van subsidies is verbeterd. De komst van het Subsidiebureau Amsterdam, een centraal subsidiebeheersysteem en de bestuursopdracht subsidies zijn daar het voorbeeld van. Tegelijkertijd gaan diverse zaken nog steeds niet goed en is aandacht voor het verbeteren van het subsidieproces nog steeds hard nodig.

Ruime kaders maken sturen op doeltreffendheid subsidies lastig

Het college heeft hoge ambities voor diversiteit, die zijn vertaald in veel verschillende beleidskaders met ruime doelstellingen. Ook de subsidieregelingen, op basis waarvan subsidies worden verstrekt, zijn ruime kaders. Het weinig sturende karakter van de ambities en de doelstellingen blijkt ook uit het feit dat de ambities op zijn minst hetzelfde zijn gebleven, terwijl het subsidiebudget van de afdeling Diversiteit is gedaald van € 5 miljoen in 2012 naar € 1,8 miljoen in 2015.

Beoordeling van 20 dossiers: diverse verbeteringen in het subsidieproces nodig

In dit onderzoek hebben we 20 subsidiedossiers beoordeeld op de tijdigheid en kwaliteit van de verschillende stappen in het subsidieproces (zie onderstaande tabel).

Tabel - De praktijk in 20 dossiers: Het subsidieproces van aanvraag tot vaststelling

	Jaar	Beoordeling									
Totaaloordeel subsidieaanvraag	2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Totaaloordeel subsidieverlening	2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Totaaloordeel tussentijdse verantwoording en bijsturing	2013	√	√								
	2014										
Totaaloordeel subsidieverantwoording	2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Totaaloordeel subsidievaststelling	2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

We gebruiken vinkjes bij tussentijdse verantwoording omdat dit geen verplichte processtap is. In totaal zijn 5 dossiers (1 over 2013 en 4 over 2014) bij verantwoording en vaststelling niet van toepassing (wit) omdat deze subsidies direct zijn vastgesteld bij de verlening.

Wat meteen opvalt, is dat de beoordeling van de subsidieverantwoording en de subsidievaststelling niet goed is. Bij deze twee subsidiestappen beoordelen we een groot deel van de subsidiedossiers als onvoldoende (rood). Over de subsidieverlening zijn we daarentegen overwegend positief (veel groene vakjes).

Gebrek aan grip op subsidieproces

We begrijpen dat organisatorische veranderingen en de overgang naar een nieuw subsidiebeheersysteem een goede uitvoering van het subsidieproces kunnen bemoeilijken. Zo is er sprake van onduidelijkheden in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het Subsidiebureau Amsterdam en de beleidsafdeling Diversiteit. We zien echter niet goed in waarom dit een reden is voor een groot aantal te late of ontbrekende subsidieverantwoordingen (67%) en subsidievaststellingen (53%) en in sommige gevallen onvoldoende transparantie richting subsidieaanvrager.

Weinig aandacht voor effectiviteit

De afdeling Diversiteit houdt aan de hand van cijfermateriaal en rapportages zicht op de stand van zaken. Er hebben echter nauwelijks evaluaties van subsidies plaatsgevonden. De evaluaties die wel zijn uitgevoerd, waren vooral gericht op het proces, enigszins op de resultaten en nauwelijks op de bijdrage van subsidies aan maatschappelijke effecten. De focus ligt daarmee vooral op de voorkant van het subsidieproces. Meer systematische aandacht voor de doeltreffende besteding van subsidies is wenselijk.

Weinig aandacht voor doelmatigheid

Het subsidiebudget van de afdeling Diversiteit is sterk afgenomen. De ambities niet. Dit kan een meer doelmatige inzet van subsidies betekenen of het meer doelmatiger werken van de afdeling door de inzet van andere instrumenten. Voor dat laatste is echter weinig ruimte omdat ook het totale budget van de afdeling is afgenomen van € 8 miljoen in 2012 naar € 5,4 miljoen in 2015. We zien nergens onderbouwd dat de ambities nog haalbaar zijn omdat er linksom of rechtsom doelmatiger wordt gewerkt.

Aanbevelingen en bestuurlijke reactie

In het rapport worden zes aanbevelingen gegeven voor een betere borging van een doeltreffende besteding van subsidies diversiteit. Het college van B en W neemt de meeste aanbevelingen over. Wel is het college op sommige punten niet concreet in hoe ze de aanbevelingen willen uitvoeren. In het nawoord adviseren we de gemeenteraad dan ook om het college om verduidelijking te vragen wat betreft het percentage subsidievaststellingen, de evaluatiesystematiek voor subsidies diversiteit en het standpunt van het college ten aanzien van spelregels, vastlegging en onderbouwing.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	7
1.2 Doel van het onderzoek	7
1.3 Onderzoeksvragen	8
1.4 Aanpak	8
1.5 Leeswijzer	9
2. Samenvatting van de bevindingen	11
2.1 Ambities, beleidskaders en budget	11
2.2 Stap 1: de subsidieaanvraag	12
2.3 Stap 2: de subsidieverlening	13
2.4 Stap 3: tussentijdse verantwoording en bijsturing	14
2.5 Stap 4: de subsidieverantwoording	15
2.6 Stap 5: de subsidievaststelling	16
2.7 Stap 6: evalueren	17
3. Analyse en aanbevelingen	19
3.1 Hoofdconclusie	19
3.2 Analyse en aanbevelingen	19
4. Bestuurlijke reactie	25
4.1 Bestuurlijke reactie college van B&W	25
4.2 Nawoord	30

1. Inleiding

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van het onderzoek van de rekenkamer naar de borging van een doeltreffende besteding van subsidies van de afdeling Diversiteit.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Subsidies is terugkerend onderwerp in ons onderzoek

In juni 2014 is het onderzoek *Grip op subsidies* gepubliceerd. Daarbij zijn we nagegaan in hoeverre de gemeentelijke subsidieorganisatie in opzet goed is geregeld. Dat vormde de start van een serie onderzoeken. Het onderwerp subsidies hebben we in 2014 voor meerdere jaren op onze onderzoeksagenda gezet. Reden hiervoor is de wens van zowel de gemeenteraad als het college om de subsidies efficiënter te besteden.¹ Daarnaast gaat het om een aanzienlijk bedrag, namelijk € 720 miljoen. Met deze serie onderzoeken willen we een beeld geven van de wijze waarop de gemeente Amsterdam het subsidie-instrument op een effectieve wijze inzet.

Eerste verdiepende onderzoek naar subsidies diversiteit

Dit onderzoek naar subsidies van de afdeling Diversiteit is een eerste in een reeks van verdiepende onderzoeken. In 2013 verstrekke de afdeling Diversiteit in totaal 87 en in 2014 zo'n 177 subsidies. Het gaat daarbij vooral om veel verschillende subsidies die betrekkelijk laag zijn en doelen moeten dienen op een breed en minder goed meetbaar beleidsterrein.

1.2 Doel van het onderzoek

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

Voor elke fase van het subsidieproces bekijken we de *doeltreffendheid* vanuit twee perspectieven:

1. Het doel *binnen* het proces.

Het subsidieproces verloopt correct, in de zin dat alle stappen doelbewust en conform de gemeentelijke regels worden gerealiseerd en de communicatie tussen de gemeente en de ontvanger correct verloopt. Het gaat dus 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 De gemeenteraad stelde vragen over de effectiviteit van subsidies. 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).

2. Het doel van het proces.

Is er 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. We kijken nadrukkelijk in hoeverre de gemeente aandacht heeft voor dat type evaluatie en het daardoor leren en verbeteren.

Kortom, in dit onderzoek beogen wij verder te kijken dan een procedurele check van het subsidieproces door ook nadrukkelijk te kijken naar de aandacht voor het effect van subsidies.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is:

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

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

onderdeel	onderzoeksvragen
Ambities, beleidskaders en budget	<ul style="list-style-type: none">• In hoeverre bieden politieke ambities en beleidskaders voldoende houvast voor het verstrekken van subsidies?
	<ul style="list-style-type: none">• In hoeverre is er voldoende budget beschikbaar voor het verstrekken van subsidies?
Voor elke fase van het subsidieproces (van subsidieaanvraag, -verlening tussentijdse verantwoording en bijsturing, subsidieverantwoording, -vaststelling en evalueren)	<ul style="list-style-type: none">• In hoeverre verloopt het proces in deze fase van het subsidieproces goed?
	<ul style="list-style-type: none">• In hoeverre is er in deze fase van het subsidieproces aandacht voor de doeltreffendheid?

1.4 Aanpak

Gedurende de looptijd van dit onderzoek is de gemeentelijke organisatie veranderd. Toen we begonnen richtte het onderzoek zich op de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). DMO bestaat echter niet meer en sinds 1 juli 2014 speelt het nieuw opgerichte Subsidiebureau Amsterdam (SBA) een belangrijke rol in het subsidieproces. Daarmee zijn ook taken en verantwoordelijkheden gewijzigd. Waar in het verleden de afdeling Financiën, Control en Juridische zaken (FCJZ) van DMO verantwoordelijk was voor bijvoorbeeld het dossierbeheer en het opstellen van documenten, is sinds 1 juli 2014 het Subsidiebureau Amsterdam verantwoordelijk. We hebben daarom niet alleen gesprekken gevoerd met de ambtenaren van de afdeling Diversiteit, maar ook met zowel het Subsidiebureau Amsterdam (SBA) als met vertegenwoordigers van de voormalige DMO. De afdeling Diversiteit gaat nog

steeds over de inhoud en het geld en heeft een uitvoerende en accorderende rol in het subsidieproces.

Verder hebben we met vier instellingen die subsidie ontvingen van de afdeling Diversiteit gesproken over hun ervaringen met de gemeente als subsidieverstrekker. Daarnaast hebben we relevante documenten en rapportages bestudeerd.

De kern van dit onderzoek bestond uit een nauwkeurig dossieronderzoek naar 20 subsidiedossiers van de beleidsafdeling Diversiteit. De helft van de dossiers had betrekking op 2013, de andere helft op 2014. Deze 20 dossiers bestonden voornamelijk uit de formele dossierstukken. Voor 8 van de 20 dossiers hebben we meer informele documenten als e-mails en interne verslagen bekeken. Tot slot hebben we ook nog 5 subsidiedossiers opgevraagd waarbij de subsidieaanvraag is afgewezen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste bevindingen beschreven en samengevat. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdconclusie van het onderzoek en de analyse van de belangrijkste knelpunten met aanbevelingen. In hoofdstuk 4 is de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders opgenomen inclusief het nawoord van de rekenkamer.

2. Samenvatting van de bevindingen

In dit hoofdstuk staat een korte samenvatting van onze bevindingen. In § 2.1 geven we inzicht in de ambities, beleidskaders en het budget van de afdeling Diversiteit. In de paragrafen § 2.2 tot en met § 2.7 bespreken we de verschillende stappen in het subsidieproces. Daarbij gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de kwaliteit van het *subsidieproces* én de aandacht in dat proces voor de bijdrage aan de beoogde doelen (*doeltreffendheid*). Bij het oordeel over de verschillende processtappen baseren we ons voornamelijk op de beoordeling van 20 subsidiedossiers.²

2.1 Ambities, beleidskaders en budget

Samenvatting

De randvoorwaarden voor een doeltreffende besteding van subsidies zijn lastig voor diversiteit. Het college heeft hoge ambities en er zijn veel verschillende beleidskaders met ruime doelstellingen. Dat geldt ook voor de subsidieregelingen op basis waarvan subsidie wordt verstrekt. Hoewel de politieke ambities op zijn minst hetzelfde zijn gebleven, is het subsidiebudget gedaald van € 5 miljoen in 2012 naar € 1,8 miljoen in 2015.

Voor een goedlopend subsidieproces is het belangrijk dat de randvoorwaarden goed zijn. Het gaat daarbij om de politieke ambities, de beleidskaders (beleid en subsidieregelingen) 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.

Er is sprake van hoge ambities en veel verschillende en ruime beleidskaders

De ambitie van het huidige college voor diversiteit is hoog. De globale doelstelling voor diversiteit in gemeentebegroting 2013 en 2014 biedt weinig houvast voor subsidiëring. Beleidskaders maken deze politieke ambities al concreter. In 2013 en 2014 waren veel verschillende beleidsnotities. 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 diversiteitssubsidies daarin hebben. De beleidskaders zijn ook minder duidelijk over maatregelen en resultaten die nodig zijn om de doelstellingen te halen.

² In dit hoofdstuk zullen we alleen de totale beoordeling per processtap weergeven. De beoordeling van de afzonderlijke toetsaspecten waarop dit totaaloordeel is gebaseerd is opgenomen in het onderzoeksrapport. De toetsaspecten hebben betrekking op zowel de tijdigheid als de kwaliteit van de processtap.

Ruime regels bieden meer ruimte voor maatwerk én rechtsongelijkheid

In 2013 is de Subsidieverordening 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 tegelijkertijd ook kan 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 niet duidelijk was wat de daadwerkelijke speerpunten waren. 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 subsidies in het algemeen doelmatiger en effectiever in te gaan zetten. Op het terrein van diversiteit zien we dat ook terug: er zijn strengere subsidievoorwaarden voor de SBD 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.

2.2 Stap 1: de subsidieaanvraag

Samenvatting

	Jaar	Beoordeling										
Totaaloordeel subsidieaanvraag ³	2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

De tijdigheid en de kwaliteit van de subsidieaanvragen laten te wensen over, zoals blijkt uit bovenstaande tabel. In totaal beoordelen we 14 dossiers als matig (oranje), 3 dossiers als onvoldoende (rood) en slechts 3 dossiers als goed (groen).

³ Elk gekleurd vakje in de tabel geeft het oordeel over 1 dossier weer, waarbij er dus zowel voor 2013 als 2014 in totaal 10 dossiers zijn beoordeeld. De betekenis van de kleuren zijn achtereenvolgens: Groen: + Oranje: +/- Rood: - en Wit: niet van toepassing. De 'witte' vakjes hebben betrekking op dossiers die meteen zijn vastgesteld bij de verlening en we daarmee buiten beschouwing laten bij de processtappen subsidieverantwoording en subsidievaststelling.

In totaal is bijna een derde van de subsidies te laat ingediend. Verder is door wijzigingen in de subsidieaanvraag niet altijd duidelijk voor welke activiteit subsidie wordt aangevraagd én ontbreekt voor een groot deel van de dossiers een gemeentelijke beoordeling van de subsidieaanvraag.

Subsidieproces: groot deel subsidieaanvragen te laat ingediend

Bij zowel de tijdigheid als de kwaliteit van de aanvraag verloopt het subsidieproces niet optimaal. Bij het onderzoek naar 20 subsidiedossiers van de afdeling Diversiteit hebben we geconstateerd dat 30% van de subsidieaanvragen te laat wordt ingediend en alsnog wordt toegekend. De verwachting is dat dit met het gebruik van het nieuwe subsidiebeheersysteem (SBS) zal verbeteren, omdat dit systeem termijnen van de subsidieverstrekingen automatisch genereert.

Doeltreffendheid: formulering subsidieaanvraag kan beter en beoordelingen ontbreken

In de meeste subsidieaanvragen is een beschrijving van de activiteiten en een begroting opgenomen. Aanpassingen (door de gemeente of de subsidieaanvrager zelf) maken de aanvraag niet duidelijker. Dan is niet altijd helder wat de uiteindelijke activiteit is waarvoor subsidie wordt verleend. De in de subsidieaanvraag geformuleerde doelstellingen zijn over het algemeen helder en redelijk concreet. 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. Daarbij gaat het om instellingen die voor 2013 in het kader van de SIP subsidie hebben ontvangen. De beoordeling van de aanvraag werd vastgelegd bij de subsidieverlening en dus ook verstrekt aan de subsidieontvangers. Bij de nieuwere dossiers ontbrak een dergelijke beoordeling.

2.3 Stap 2: de subsidieverlening

Samenvatting

	Jaar	Beoordeling												
Totaaloordeel subsidieverlening	2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

De subsidieverlening beoordelen we overwegend positief: 13 van de 20 dossiers beoordelen we als goed (groen).

In bijna alle onderzochte subsidiedossiers is duidelijk op basis van welke regels en beleid subsidie wordt verstrekt. Wel zien we dat een vierde van de subsidiedossiers niet op tijd is verleend. Ook zien we dat in sommige gevallen de transparantie en communicatie richting subsidieontvanger bij subsidieverlening of afwijzing van een subsidieaanvraag te wensen overlaat.

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) en onder toezicht oog van het Subsidiebureau Amsterdam zal

verbeteren. Daarnaast zien we dat in ruim de helft van de subsidiedossiers een ander (meestal lager) subsidiebedrag wordt verleend dan aangevraagd. De onderbouwing van het uiteindelijk verleende subsidiebedrag laat echter vaker te wensen over.

Doeltreffendheid: (beleids)voorwaarden verlening duidelijk

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. Wel wordt in bijna alle overige dossiers (indirect) verwezen naar de geldende regelgeving. 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 5 subsidieafwijzingen nader bekeken. Daarbij constateren we dat niet altijd goed wordt toegelicht waarom een subsidieaanvraag wordt afgewezen.

2.4 Stap 3: tussentijdse verantwoording en bijsturing

Samenvatting

	Jaar		Beoordeling								
	Totaaloordeel tussentijdse verantwoording en bijsturing⁴	2013	√	√							
	2014										

In de tabel zien we dat tussentijdse verantwoording en bijsturing weinig plaatsvindt. Tussentijdse verantwoording en bijsturing vinden niet of vooral informeel plaats. Bij 2 van 20 dossiers over 2013 waren er tussentijdse rapportages en interne verslagjes aanwezig.

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. We kunnen ons voorstellen dat dit ook niet zo noodzakelijk is voor kleinere subsidies, maar voor grotere periodieke subsidies kan dit wel relevant zijn. Voor 1 (grotere) subsidie was er een voortgangsrapportage beschikbaar, bij de andere 19 subsidies niet. Bij een ander dossier was er een intern verslagje van de gemeente opgenomen. Verder zien we dat de overgangssituatie met de introductie van het SBS zorgt voor onduidelijkheden over de taakverdeling tussen en werkzaamheden van het SBA en de beleidsafdeling wat betreft lopende subsidieverstrekingen.

⁴ 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 we (met vinkjes) vooral inzicht geven in de mate waarin tussentijdse verantwoording en bijsturing plaatsvindt.

Doeltreffendheid: bijsturing vooral informeel en beperkt vastgelegd

In de 20 ontvangen subsidiedossiers 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.

2.5 Stap 4: de subsidieverantwoording

Samenvatting

Totaaloordeel subsidieverantwoording	Jaar	Beoordeling									
	2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Zoals te zien in de bovenstaande tabel verloopt de processtap van de subsidieverantwoording niet goed: we beoordelen 9 van de 15 dossiers als onvoldoende (rood).

De tijdigheid is niet goed: twee derde van de subsidieverantwoordingen is te laat ingediend of überhaupt ontbreekt. De gemeente geeft hiervoor diverse verklaringen, waaronder onduidelijkheden in de taakverdeling tussen SBA en beleidsafdeling Diversiteit.

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 überhaupt ontbreekt. Voor de dossiers over 2014 geldt dit zelfs voor alle (!) dossiers waarvoor een verantwoording moest worden ingediend. Mogelijke verklaringen die door betrokkenen genoemd worden, 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

Bij 4 van de 15 subsidies ontbreekt een inhoudelijke verantwoording. 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.

2.6 Stap 5: de subsidievaststelling

Samenvatting

	Jaar	Beoordeling									
Totaaloordeel subsidievaststelling	2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Het proces van subsidievaststelling verloopt niet goed. De tabel hierboven laat zien dat we in totaal 8 van de 15 dossiers (53%) als onvoldoende (rood) beoordelen, waarvan 3 in 2013 en 5 in 2014.

Net als bij de subsidieverantwoording zijn er veel ontbrekende of te laat opgestelde subsidievaststellingen. Ook hiervoor worden door de gemeente diverse verklaringen genoemd. Daarnaast zien we dat gemeente in sommige gevallen (2 dossiers) lager vaststelt, maar voor de overige dossiers niet altijd de juiste acties neemt.

Subsidieproces: veel ontbrekende en/ of niet-tijdige subsidievaststellingen

Bij 8 van de 15 onderzochte subsidiedossiers (53%) voor de subsidiejaren 2013 en 2014 ontbreekt de subsidievaststelling. Verder is in een derde van de subsidiedossiers (5 van de 15) 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'.

Doeltreffendheid: twee subsidies lager vastgesteld, verder geen actie gemeente

De afdeling Diversiteit geeft tijdens het feitelijk wederhoor aan dat subsidies regelmatig lager worden vastgesteld en subsidierelaties worden beëindigd. Dit zien we niet gelijk terug bij het dossieronderzoek. Bij het dossieronderzoek constateren we dat bij slechts 2 van de 20 subsidiedossiers de subsidie lager is 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.

2.7 Stap 6: evalueren

Samenvatting

Het is wettelijk verplicht om ten minste eens in de vijf jaar te rapporteren over de doeltreffendheid en effecten van een subsidie. Ondanks dat de afdeling Diversiteit beschikt over voortgangsrapportages en cijfermateriaal zijn de diversiteitssubsidies beperkt geëvalueerd. Deze evaluaties zijn beperkt gezien het totale aantal subsidieverstrekingen van de afgelopen jaren én gaan vooral over het subsidieproces en resultaten, maar nauwelijks over de doeltreffendheid. Tegelijkertijd zien we dat er de afgelopen jaren diverse wijzigingen hebben plaatsgevonden bij subsidieregelingen, zonder dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden.

Wel monitoring beleidsterrein Diversiteit, maar evaluatie vindt beperkt plaats

Positief is dat de afdeling Diversiteit aan de hand van cijfermateriaal en voortgangsrapportages zicht houdt op de stand van zaken op de verschillende resultaatgebieden van de afdeling Diversiteit. Deze informatie is echter vooral beschrijvend van aard en zegt niets over de effectiviteit van subsidies. Daarvoor zijn afzonderlijke evaluaties nodig. Het is wettelijk verplicht (Awb) om ten minste eens in de vijf jaar een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en effecten van een subsidie in de praktijk. Naar aanleiding van de bestuursopdracht subsidies heeft de gemeente geconstateerd dat er gemeentebreed sprake is van een beperkte gezamenlijke evaluatie (gemeente en subsidieontvanger) van de effectiviteit van subsidies.⁵

Dat zien we ook terug bij de afdeling Diversiteit. Deze afdeling heeft slechts twee evaluaties uitgevoerd. Afgezet tegen de in totaal 87 verstrekte subsidies in 2013 en 177 verstrekte subsidies in 2014 lijkt dat niet veel. Daarbij gaat het allereerst om een evaluatie van de Subsidieregeling Integratie en Participatie (2010) op basis waarvan diverse, in het algemeen wat kleinere periodieke (voor de SIP) en projectsubsidies zijn verstrekt. Ook is deze evaluatie inmiddels alweer langer geleden dan de wettelijke 5 jaar. Ten tweede gaat het om een veel beperktere evaluatie van een individuele subsidie voor de Stichting herdenking slavernijverleden (2014). Dat was een grotere, tijdelijke subsidie. 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.

⁵ Het college van B&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. Op deze gemeentelijke visie zullen we in een van onze volgende rapportages over subsidies nader ingaan.

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 hiervan (in de vorm van de SBD) zijn door de jaren heen gewijzigd. Hiervoor heeft niet altijd een evaluatie plaatsgevonden. Alleen voor de SIP is in 2010 dus een evaluatie uitgevoerd. Opvallend is echter dat sommige wijzigingen in de SBD 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 bureaunkosten, 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 zonder te evalueren gedeeltelijk weer teruggedraaid met een wijziging van de SBD.

3. Analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we onze hoofdconclusie over de mate waarin een doeltreffende besteding van subsidies voor diversiteit is geborgd. Naar aanleiding van deze hoofdconclusie volgt een analyse van de belangrijkste bevindingen en doen wij aanbevelingen ter verbetering van de besteding van subsidies.

3.1 Hoofdconclusie

Uit ons onderzoek blijkt dat de gemeente de doeltreffende besteding van subsidies voor diversiteit nog niet voldoende waarborgt. Positief is dat er duidelijke regels (subsidieregelingen en verordeningen) en beleid voor de resultaatgebieden van diversiteit zijn opgesteld. Ook zien we dat er vanuit het college steeds meer aandacht is voor een doelmatige en effectieve besteding van subsidies in het algemeen. De komst van het Subsidiebureau Amsterdam, een centraal subsidiebeheersysteem en de bestuursopdracht subsidies zijn daar voorbeelden van. De aandacht voor de doeltreffende besteding van subsidies is verbeterd, maar nog niet voldoende.

Dit onderzoek laat namelijk zien dat aandacht voor het verbeteren van het subsidieproces nog steeds hard nodig én een proces van lange adem is. De ambtelijke reorganisatie, de bezuinigingen en de komst van het Subsidiebureau zorgen voor continue veranderingen die het lastig maken om als gemeentelijke organisatie ook gericht te zijn op het goed laten verlopen van het subsidieproces. Voor een doeltreffende besteding van subsidies is dat echter wel van belang.

3.2 Analyse en aanbevelingen

We zien dat er op sommige punten waarborgen aanwezig zijn voor een doeltreffende besteding van subsidies diversiteit. Maar we zien ook verbeterpunten. We willen dat laten zien aan de hand van drie thema's: 1) gebrek aan grip op het subsidieproces bij diversiteit 2) weinig aandacht voor de effectiviteit en 3) weinig aandacht voor doelmatigheid. Deze verbeterpunten met bijbehorende aanbevelingen lichten we hieronder toe.

3.2.1 Gebrek aan grip op het subsidieproces bij diversiteit

Bij de subsidies voor diversiteit zien we dat de gemeente soms onvoldoende grip heeft op het subsidieproces. We begrijpen dat organisatorische veranderingen en de overgang naar een nieuw subsidiebeheersysteem een goede uitvoering van het subsidieproces bemoeilijken. Er is sprake van onduidelijkheden in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het Subsidiebureau Amsterdam (SBA) en de beleidsafdeling Diversiteit. Dit hebben we ook al geconstateerd in ons eerdere rapport *Grip op subsidies* (2014). In dat rapport hebben we ook aanbevolen om taken van het SBA nader uit te werken en te zorgen voor een betere afstemming met de beleidsafdelingen.

Eén van de gevolgen van de overgangssituatie en de onduidelijkheden in taken en verantwoordelijkheden is dat subsidies slecht worden verantwoord en vastgesteld. Er is onvoldoende grip op deze stappen in het subsidieproces. Bij het dossieronderzoek hebben we geconstateerd dat 67% van de subsidieverantwoordingen te laat zijn of ontbreken en 53% van de subsidievestigingen ontbreken. Dat is een probleem, omdat daardoor niet goed vast te stellen is of de subsidie effectief besteed is. Bovendien geeft dit een verkeerd voorbeeld richting subsidieaanvragers. Waarom zouden zij zich aan de regels houden als de gemeente dat niet doet?

Veranderingen in de organisatie kunnen geen excuus zijn voor zaken in het subsidieproces die niet goed gaan. De gemeentelijke organisatie is altijd in beweging. Daarom is het van belang dat de afdeling Diversiteit, de afdeling die uiteindelijk verantwoordelijk is voor een doeltreffende subsidieverstrekking, niet wijst naar andere afdelingen en afwacht, maar zelf de regie neemt en zorgt dat haar subsidies goed besteed worden.

Aanbeveling 1: Neem verantwoordelijkheid en zorg als beleidsafdeling voor een goede afhandeling van subsidieverstrekingen.

- a. Schep helderheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden.*
- b. Zorg als beleidsafdeling voor een goede afhandeling van subsidieverstrekingen door verantwoording van subsidies te controleren en subsidies op tijd vast te stellen.*

Bespreek welke taken en verantwoordelijkheden nog niet helder zijn en zorg dat dit goed wordt vastgelegd en duidelijk is voor de betrokken gemeentelijke organisaties. Stel als doel om elk jaar meer subsidies op tijd vast te stellen, bijvoorbeeld 75% van de subsidies in 2015 en 100% van de subsidies in 2016 wordt op tijd vastgesteld.

Als een subsidieproces niet volgens de regels verloopt, kan ook de vraag worden gesteld of de regels voor subsidieverstrekingen nog wel passend zijn. Subsidies worden verstrekt op basis van vooraf bepaalde 'spelregels'. Zo zijn er gemeentelijke regels over termijnen waarbinnen subsidies moeten worden aangevraagd, verleend en vastgesteld. We zien echter dat deze regels ten aanzien van termijnen in de praktijk niet altijd worden nagekomen. Dat geldt in eerste instantie voor de gemeente zelf bij bijvoorbeeld het verlenen van een subsidie. Maar dat geldt ook zeker voor de subsidieaanvragers. Zo is 30% van de onderzochte subsidiedossiers te laat aangevraagd. De gemeente heeft deze subsidies wel verleend, waardoor de regels niet worden nageleefd. Voordeel van deze werkwijze is dat maatwerk mogelijk wordt, maar nadeel is dat het leidt tot rechtsongelijkheid. De ene subsidieaanvrager wordt immers anders behandeld dan de andere subsidieaanvrager.

Daarnaast zijn er ook inhoudelijke 'spelregels' waaraan een subsidie moet voldoen en op basis waarvan een subsidie wordt verleend. Deze spelregels zijn vastgelegd in het beleid, subsidieregelingen en de subsidieverleningsbeschikking. We constateren dat deze (beleids)kaders in sommige gevallen relatief ruim zijn geformuleerd. Ook dit biedt ruimte voor maatwerk, maar heeft tevens als consequentie dat voor een subsidieaanvrager of subsidieontvanger bijvoorbeeld niet altijd duidelijk is op basis van welke gronden een subsidie wordt verleend dan wel afgewezen. Het is dus van

belang om richting de subsidieaanvragers transparant te zijn over de spelregels en deze in de praktijk ook na te komen.

Aanbeveling 2: Wees duidelijk over de 'spelregels' bij subsidieverlening.

a. Handhaaf termijnen of versoepel de regels.

b. Wees van tevoren duidelijk over de inhoudelijke regels en geef aan waarom een subsidieaanvraag al dan niet wordt verleend.

Er kan voor gekozen worden om termijnen strak te handhaven en te laat ingediende aanvragen niet in behandeling te nemen. Of termijnen kunnen worden aangepast door de ASA en de Subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit (SBD) te wijzigen. Daarnaast kan om meer duidelijkheid te creëren in bijvoorbeeld de afwijzingsbrief (meer) helder worden toegelicht waarom een subsidieaanvraag niet verleend wordt. Dit werkt ook preventief voor eventuele toekomstige subsidieaanvragen.

Het is niet alleen belangrijk om transparant te zijn richting subsidieaanvragers, maar ook om transparant te zijn binnen de eigen gemeentelijke organisatie. We zien dat de afdeling Diversiteit sommige zaken onvoldoende vastlegt. Voor de interne dossiervorming zou het goed zijn om bijvoorbeeld inhoudelijke beoordelingen van subsidieaanvragen (die worden goedgekeurd danwel afgewezen), afspraken, notities van tussentijdse bezoeken en beoordelingen van subsidieverantwoordingen intern goed vast te leggen. We hebben de indruk dat dergelijke informatie onvoldoende wordt geborgd. Dit is ook iets wat we vaker tegenkomen in onderzoek.⁶ Kennis over bepaalde onderwerpen of (in dit geval) subsidieontvangers kan sterk persoonsafhankelijk zijn. Door ziekte, (natuurlijk) verloop of veranderingen in een organisatie bestaat het risico dat deze kennis verloren gaat: er is dan sprake van 'geheugenverlies'.

Aanbeveling 3: Organiseer het geheugen en zorg voor transparanter subsidiebeheer.

Dit kan door informatie over het functioneren van subsidieontvangers en beoordelingen van aanvragen en verantwoordingen vast te leggen. Het nieuwe subsidiebeheersysteem (SBS) kan hierbij een belangrijke rol spelen. Het SBS biedt de ruimte om een toelichting te geven op de beoordeling. Belangrijk is dan wel dat specifieke inhoudelijke informatie over subsidieverleningen en subsidierelaties ook *daadwerkelijk* wordt vastgelegd in het systeem. Deze informatie over het functioneren van een subsidieontvanger kan worden gebruikt als eenzelfde subsidieontvanger bijvoorbeeld opnieuw een subsidieaanvraag indient. Daarnaast dwingt het vastleggen van dergelijke informatie de gemeente om elke keer opnieuw te kijken naar het nut en noodzaak van een subsidie aan een instelling.

⁶ Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Hoofdstuk 9. Geheugenverlies. Uit: Vooruitblikken & terugblikken. Over kwaliteit van beleid en meten van resultaten*, 2014, jubileum RMA, p. 73.

3.2.2 Weinig aandacht voor het effect van subsidies

De gemeente heeft te weinig aandacht voor wat er bereikt moet worden met subsidies voor diversiteit en wat het effect van deze subsidies is. Dit hebben we in eerdere onderzoeken naar subsidies geconstateerd en zien we nu ook in dit onderzoek naar subsidies diversiteit:

- Er vinden nauwelijks evaluaties van subsidieregelingen en subsidieverstrekkingen plaats.
- Die evaluaties die er zijn hebben vooral aandacht voor het proces, enigszins voor de resultaten en nauwelijks voor de bijdrage aan maatschappelijke effecten.
- In de subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit zijn belangrijke wijzigingen doorgevoerd (zoals uitbreiding doelgroep en subsidiabele activiteiten), maar deze zijn niet gebaseerd op een evaluatie. Deze wijzigingen hebben plaatsgevonden naar aanleiding van enkele signalen.

De focus ligt veel meer op het verstrekken van geld in plaats van het daadwerkelijk vaststellen of de subsidie zinvol is geweest. Dit sluit aan bij de neiging van gemeenten om 'met volle kracht vooruit' te willen.⁷ Is er een probleem, een vraag van een instelling? Niet omkijken, maar handelen! Ook een relatief nieuw Subsidiebureau Amsterdam richt zich eerst op het nieuw in te richten subsidiebeheersysteem alvorens te kijken wat te doen met de oudere subsidies die nog in verschillende oudere subsidieregistratiesystemen moeten worden vastgesteld. Dat is heel begrijpelijk, maar het is de vraag of het ook wijs is. Deze werkwijze zorgt er namelijk voor dat er te weinig stil gestaan wordt bij wat geleerd kan worden van de verstrekte subsidies en wat er verbeterd kan worden. Meer systematische aandacht voor de doeltreffende besteding van subsidies is meer dan wenselijk om te zien of de subsidies bijdragen aan de beoogde ambities. Het college lijkt ook doordrongen van de noodzaak om meer aandacht te besteden aan evaluatie. In de *Visie op subsidies* staat: "De effectiviteit van subsidies zal beter geëvalueerd gaan worden"⁸. Hoe dit precies zal plaatsvinden, is nog niet duidelijk.

De wet schrijft voor dat eens in de vijf jaar de doeltreffendheid en effecten van een subsidie moeten worden onderzocht. Het is vaak lastig om de relatie tussen subsidie en het beoogd maatschappelijk effect goed te onderzoeken met een effectstudie.⁹ Zeker bij 'vage' maatschappelijk doelen én doelen die met meerdere instrumenten en op meerdere beleidsterreinen worden nagestreefd. Als er iets is waar de gemeentelijke overheid vaak mee te maken heeft, dan is dat wel de onzekerheid over de effecten van beleid.¹⁰ Daarnaast zijn dergelijke effectstudies ook kostbaar en is het niet doelmatig als de gemeente dat soort onderzoek jaarlijks uitvoert. Het is echter wel van belang dat de gemeente een idee heeft over wanneer, wat en op welke wijze subsidies zullen worden geëvalueerd. Daarom doen wij de aanbeveling om in 2016

⁷ Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Hoofdstuk 7. Volle kracht vooruit. Uit: Vooruitblikken & terugblikken. Over kwaliteit van beleid en meten van resultaten*, 2014, jubileum RMA, p. 55.

⁸ Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de raadsvergadering van 1 juli 2015, vaststellen van de notitie Visie op subsidies*, 2 juni 2015.

⁹ Rekenkamer Amsterdam, *Mogelijk rekenkameronderzoek naar de effectiviteit subsidies aan commissie JIF*, 8 oktober 2013.

¹⁰ Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Hoofdstuk 1. Vastlopen op onzekerheden. Uit: Vooruitblikken & terugblikken. Over kwaliteit van beleid en meten van resultaten*, 2014, jubileum RMA, p. 12.

daadwerkelijk een start te maken met het evalueren van een deel van de subsidies voor diversiteit.

Aanbeveling 4: Bepaal nu op welke wijze subsidies voor diversiteit geëvalueerd worden, bekijk na 2016 hoe deze systematiek werkt en stel deze indien nodig bij.

Bedenk op welke manier, wanneer en wat geëvalueerd kan worden in 2016. Een evaluatie kan op verschillende manieren en op verschillende niveaus worden uitgevoerd. Er kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen effectonderzoek op het niveau van maatschappelijke doelen en onderzoek op procesniveau naar het bereiken van prestaties en de uitvoering van activiteiten. Ga vervolgens na 2016 na hoe de systematiek van evalueren werkt en op welke punten deze systematiek eventueel kan worden bijgesteld.

Gesprekken met subsidieontvangers kunnen een volwaardig onderdeel zijn van de gemeentelijke evaluatiesystematiek. Bij de evaluatie van de SIP in 2010 is dat ook gedaan. We zijn van mening dat dit belangrijk is; de wereld van vertellen is anders dan de wereld van tellen. Dergelijke gesprekken kunnen een indruk geven van de resultaten van een subsidie, duidelijk maken waarom iets wel of niet werkt en een indruk geven van de doeltreffendheid. De gesprekken met subsidieontvangers kunnen op verschillende manieren worden ingestoken, bijvoorbeeld: Wat is het effect van de strengere subsidievoorwaarden die met de subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit zijn doorgevoerd? Worden onbekende doelgroepen bereikt? Ook kan een keuze worden gemaakt in groepen subsidieontvangers, bijvoorbeeld periodieke of juist eenmalige subsidies. Het voeren van gesprekken heeft daarnaast ook een tweede doel. Dergelijke gesprekken dragen ook bij aan bewustwording bij de subsidieontvangers dat een subsidie moet bijdragen aan het bereiken van een vooraf bepaald maatschappelijk effect. Kortom, het is van belang om de gesprekken met subsidieontvangers op zo'n manier in te zetten dat ze ook echt van waarde zijn om zicht te krijgen op de doeltreffendheid.

Aanbeveling 5: Maak gesprekken met subsidieontvangers onderdeel van de nieuwe evaluatiesystematiek.

De mogelijkheid dat subsidieontvangers kunnen worden benaderd voor een gesprek kan worden vastgelegd in de subsidieverleningsbeschikking. Maar ook bij deze aanbeveling geldt: niet met elke subsidieontvanger hoeft een gesprek plaats te vinden. Dit is afhankelijk van de gekozen systematiek voor evalueren (aanbeveling 4).

3.2.3 Weinig aandacht voor doelmatigheid

Het subsidiebudget van de afdeling Diversiteit is gedaald van € 5 miljoen in 2012 naar € 1,8 miljoen in 2015. Een daling in het subsidiebudget kan ertoe leiden dat subsidies meer doelmatig worden ingezet. Natuurlijk kunnen politieke ambities ook met andere instrumenten dan subsidies worden bereikt, maar we constateren dat ook het totaalbudget van de afdeling Diversiteit is gedaald van € 8 miljoen naar € 5,5 miljoen. We zien echter nergens een reflectie op de gevolgen van een dergelijke korting op het (subsidie)budget. We vinden deze bevindingen zodanig opvallend dat

we hier apart aandacht aan geven, zeker ook omdat het college hoge ambities heeft voor diversiteit. Het is belangrijk om stil te staan bij de consequenties van lagere subsidiebudgetten zodat hierin bewuste keuzes kunnen worden gemaakt.

Aanbeveling 6: Wees bewust van de relatie tussen de hoogte van het subsidiebudget en de realisatie van beleidsdoelen en maak alsnog duidelijk wat de gevolgen van de verlaging van het subsidiebudget voor ambities op het terrein van diversiteit betekent.

Verlaging van het subsidiebudget betekent dat er minder subsidies en/ of lagere subsidies kunnen worden verstrekt. Wordt er gekozen voor de kaasschaafmethode waarbij meerdere subsidieontvangers minder subsidie ontvangen of wordt ingezet op een het goed verstrekken van een beperkt aantal subsidies? Een verlaging van het subsidiebudget zal naar alle waarschijnlijkheid consequenties hebben voor subsidieontvangers en mogelijk ook voor de mate waarin subsidies doeltreffend en doelmatig kunnen worden besteed. Alleen door inzicht te krijgen in de consequenties van een lager subsidiebudget kunnen weloverwogen keuzes worden gemaakt ten aanzien van subsidieverstrekingen.

4. Bestuurlijke reactie

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 27 januari 2016 voorgelegd aan het college van B&W met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Op 10 februari 2016 heeft de rekenkamer een reactie van het college van B&W ontvangen. Deze reactie is opgenomen in paragraaf 4.1. Paragraaf 4.2 bevat het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie college van B&W

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en wethouders (hierna: Het College) op het rapport 'Grip op subsidies, deelonderzoek subsidies diversiteit'.

Het onderzoek

In juni 2014 is het Rekenkamerrapport Grip op subsidies gepubliceerd, waarin is nagegaan in hoeverre de gemeentelijke subsidieorganisatie in opzet goed is geregeld. Het onderzoek naar subsidies Diversiteit is een eerste in een reeks verdiepende deelonderzoeken. De afdeling Diversiteit verstrekte in 2013 in totaal 87 subsidies voor een totaal bedrag van € 3 miljoen en in 2014 zo'n 77 subsidies voor een totaal bedrag van €1.8 miljoen. Het betreft hier een beperkt aantal (4) periodieke subsidies en een groter aantal kleine subsidies aan vrijwilligersorganisaties.

Algemene reactie op het onderzoek

Het College dankt de Rekenkamer voor het rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen. Het college onderschrijft het grote belang dat de Rekenkamer hecht aan de doeltreffendheid van het subsidie-instrument. Daarom is ook het doelmatiger en effectiever besteden van de subsidies expliciet opgenomen in het coalitieakkoord 2014-2018 en heeft het College zich ten doel gesteld de manier waarop de gemeente Amsterdam subsidies verleent te vernieuwen.

De door de Rekenkamer onderzochte dossiers diversiteit dateren van 2013 en 2014. Sinds 2013 is er veel veranderd: het college, de ambities van het college, de geldende beleidskaders, de bijbehorende subsidieregelingen en de organisatie. Daarnaast is op basis van de herbeoordeling en analyse van de wijze van subsidie verlenen tot dan toe, een Visie op subsidies (d.d. 2 juli 2015) vastgesteld met bijbehorend toetsingskader. De implementatie van deze Visie op Subsidies vindt op dit moment plaats. Samen met de invoering van het Stedelijk SubsidieBeheerSysteem (SBS) biedt dit het kader om de doelmatigheid en effectiviteit van de gemeentelijke subsidieverlening te verbeteren.

Voorbeelden van verbeterpunten uit de Visie op subsidies die op dit moment geïmplementeerd worden zijn:

- implementeren, borgen en continu verbeteren van het bij de Visie vastgestelde toetsingskader;
- aanpassen van de subsidiestaat;
- (ondersteunen bij het) structureel maken van een beargumenteerde keuze

- tussen subsidie of inkoop;
- ontwikkelen en implementeren van voortgangsbewaking en effectmeting bij verleende subsidies;
 - verbeteren van de inhoudelijke toetsingsgronden voor de subsidieverlening en aanpassen van de Algemene Subsidieverordening Amsterdam om de voorgestelde verbeteringen een solide juridische basis te geven;
 - opzetten van een centrale registratie van alle vormen van financiële steun door de gemeente;
 - instellen van een gebruikersplatform, bestaande uit vertegenwoordiging van gemeentelijke subsidieverleners, DJZ, rve SIS en DMC voor het volgen van de werking van de nieuwe subsidiesystematiek en het doen van verbetervoorstellen, indien nodig.

In deze bestuurlijke reactie wordt hoofdzakelijk ingegaan op de huidige situatie.

Doelstellingen, kader en instrumentarium

Het gemeentelijk Diversiteitsbeleid omvat (de ontwikkeling en uitvoering van) een strategische agenda onder de noemer Amsterdam is van iedereen, Amsterdam is een rechtvaardige stad waarin vrijheid een kracht is, iedereen mee kan doen en kansen krijgt. Diversiteitsbeleid richt zich erop om Amsterdammers in hun kracht te zetten via het bevorderen van onderlinge verbinding, emancipatie en eigen kracht. In de strategische agenda Diversiteit zijn de volgende thema's opgenomen:

- Emancipatie van LHBT'ers (Roze Uitvoeringsagenda)
- Vrouwenemancipatie
- Antidiscriminatie (inclusief antisemitisme en moslimdiscriminatie) en het programma Amsterdam Inclusief (gericht op het creëren van gelijke kansen op de arbeidsmarkt)
- Gedeelde geschiedenis incl. slavernijverleden en erfenis
- Tegengaan radicalisering en polarisatie, Actieprogramma Dialoog
- Lokale mensenrechten agenda

De portefeuille Diversiteit heeft een aanjaagfunctie. Met een relatief beperkt budget moet het diversiteitsbeleid onderdeel worden van alle beleidsterreinen van de gemeente. Daarnaast zet de afdeling Diversiteit een gevarieerd palet van beleidsinstrumenten in als onderzoek en monitoring, inkoop, netwerk- en dialoogbijeenkomsten, en management by speech.

Kennisoverdracht en -bevordering is een belangrijke taak van de afdeling. Netwerkontwikkeling en -onderhoud is van groot belang. Ter ondersteuning van het beleid vindt de gemeente het belangrijk om goede netwerken in de stad te hebben, om te kunnen signaleren en vragen te kunnen adresseren, om partnerschappen aan te gaan en verbinding tussen groepen te bevorderen.

De gemeente werkt inmiddels met het Stedelijk Subsidiebureau Amsterdam (SBA). De taken van het SBA zijn faciliterend, coördinerend, administratief van aard. In de zomer van 2015 is het digitale SubsidieBeheerSysteem (SBS) ingevoerd. Hiermee komt er meer overzicht op alle bij de gemeente Amsterdam aangevraagde subsidies, waardoor bijvoorbeeld beter kan worden geregistreerd, gearchiveerd en gemonitord. Het systeem geeft in volgorde de workflow en daarmee automatisch de onderscheiden rollen van de verschillende ketenpartners weer.

Doelmatige en effectieve subsidieverlening is ook afhankelijk van een goede samenwerking in de keten. De gemeentelijke subsidieverlener is verantwoordelijk voor de doelmatigheid, beslist over de inzet van het instrument subsidie en stelt een bijbehorende regeling op. De gemeentelijke subsidieverlener stelt ook de beschikking op, maakt prestatieafspraken, regelt budget, laat subsidieplafonds vaststellen. De effectiviteit ligt in de keten. Het SBA registreert, controleert, vraagt aanvullende informatie op, stuurt reminders. Ook kan het SBA overzichten genereren, bijvoorbeeld om de voortgang te monitoren, en ontwikkelt het 'hulpmiddelen, zoals formats, checklists en handreikingen ten behoeve van de beleidsafdelingen van de Gemeentelijke subsidieverstrekker (rve of BCO).

Reactie op de aanbevelingen van de Rekenkamer

1. Neem verantwoordelijkheid en zorg als beleidsafdeling voor een goede afhandeling van subsidieverstrekingen

Het college erkent dat bij een aanzienlijk aantal subsidiedossiers de subsidieverantwoording ontbreekt. Een van de oorzaken hiervoor is dat in de transitieperiode onduidelijkheid bestond over de verantwoordelijkheidsverdeling in het proces van subsidieverstreking. De Rekenkamer geeft aan dat er prioriteit werd gegeven aan het systeem en nieuwe subsidies. Dat ligt wat ons betreft nog iets genuanceerder. Het interview waaraan de Rekenkamer refereert werd gevoerd op een moment waarop sprake was van de jaarlijkse piek in subsidieaanvragen (aug en sept, -omdat voor veel aanvragen geldt dat ze voor 1 oktober moeten zijn ingediend). Het is dus alleen gedurende die twee maanden geweest dat prioriteit gegeven werd aan de verwerking van nieuwe subsidieaanvragen en het nieuwe digitale Subsidie beheersysteem. In het nieuwe subsidiesysteem is de taakverdeling voor registratie van verantwoordingen helder. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt over het gezamenlijk afhandelen van de openstaande oudere dossiers.

2. Wees duidelijk over de (spelregels) bij subsidieverlening

Het college neemt de aanbeveling dat meer duidelijkheid over de 'spelregels' moet komen over. In de huidige situatie is de verdeling van verantwoordelijkheden goed vastgelegd en duidelijk. Bij oprichting van het SBA is dit afgesproken en ingeregeld. De vakafdeling heeft de verantwoordelijkheid voor de inhoud en doelmatige besteding van de middelen. Het SBA werkt faciliterend. Hierover bestaat geen misverstand. Het college erkent dat e.e.a. in de transitieperiode niet helemaal goed is gegaan: er is niet genoeg afgestemd, SBA heeft prioriteiten elders gelegd met de blik naar de toekomst en ook de vakafdeling had meer aandacht kunnen hebben voor goede afwikkeling van de oude dossiers. Nu is het noodzakelijk procedures verder aan te scherpen en goede werkafspraken te maken. In het kader van de implementatie visie op subsidies is dit opgepakt.

Zowel de kwaliteit van de aanvraag als de tijdigheid van indiening zullen verbeteren met het gebruik van het SubsidieBeheerSysteem (SBS). De overgangssituatie, waarin oude systemen worden uitgefaseerd -terecht benoemd door de Rekenkamer- heeft betrekking op subsidieverlening in de jaren vóór 2016. Vanaf zomer 2015 loopt het subsidieproces, via het digitale Subsidie Beheersysteem (SBS). Het SBS geeft in volgorde de workflow weer, dus wie wanneer wat moet

doen. Dat betekent ook dat we voor bewaking van de tijdigheid en volledigheid via SBS meer in control zijn. Als bijvoorbeeld een aanvraag onvolledig is, vraagt SBA aanvullende informatie op, en als een aanvraag te laat wordt ingediend adviseert het SBA de Gemeentelijke subsidieverstrekker/budgethouder om de subsidie te weigeren. De gemeentelijke subsidieverstrekker beoordeelt de aanvraag aan de hand van de geldende regeling. Tijdige subsidieverlening en transparante onderbouwing van verlening en afwijzing is vervolgens noodzakelijk. Daarnaast zal aan de voorkant van het proces, vanuit het beleid, helder moeten zijn dat de aanvrager in haar aanvraag duidelijk moet opnemen aan welke gemeentelijke doelstelling de subsidies zal bijdragen en hier een onderbouwing voor leveren. Via verschillende communicatie kanalen waaronder de subsidie-regeling, de website subsidieaanvragen, via folders en workshops zal meer aandacht komen hoe subsidies aan te vragen.

3. Organiseer het geheugen en zorg voor transparanter subsidiebeheer

Het college erkent dat onderbouwing van zowel verlening als afwijzing, zoals dat bij de onderzochte dossiers uit 2013 en 2014 ging, beter moet.

Vanaf het subsidiejaar 2016 loopt het subsidieproces via het digitale SubsidieBeheerSysteem, waarmee alle vereiste stappen in het proces van de ketenpartners zijn ingeregeld en geüniformeerd. Hiermee verbetert ook de transparantie (zo kan bijvoorbeeld de subsidieaanvrager het verloop van zijn eigen aanvraag volgen) en de onderbouwing van toekenning (al dan niet van een lager subsidiebedrag) en afwijzing. Het systeem geeft namelijk signalen, maar ook verschillende processtromen –voor weigeren, conform verlenen of lager verlenen– met bijbehorende stappen, standaard sjablonen en invulvelden voor de motivering.

In het kader van de implementatie van de Visie op Subsidies wordt ook de checklist inhoudelijke beoordeling uitgebreid. Dit hulpmiddel voor de kwalitatieve beoordeling is nu nog slechts gebaseerd op de weigeringsgronden in de huidige Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA).

In de verleningsbeschikking zal consequent de bijdrage van de subsidie aan de doelstelling van beleid worden opgenomen. De conclusie van de Rekenkamer dat niet altijd goed wordt toegelicht waarom een subsidieaanvraag wordt afgewezen, herkent het college niet geheel omdat de gemeente instellingen altijd de mogelijkheid biedt om nadere toelichting te vragen op de onderbouwing van de afwijzing. Daar wordt in de praktijk een enkele keer gebruik van gemaakt.

4. Bepaal nu op welke wijze subsidies voor diversiteit geëvalueerd worden, bekijk na 2016 hoe deze systematiek werkt en stel deze indien nodig bij.

Het college kan zich vinden in de noodzaak van periodieke evaluatie. Ook deze aandachtspunten zijn in de Visie op Subsidies benoemd en worden nu uitgewerkt in het kader van de implementatie. Net als de voortgangsbewaking is ook de meting van effectiviteit van subsidies na afloop van de subsidieperiode een verbeterpunt dat in het implementatieplan voor de Visie op Subsidies is geadresseerd.

De meest recente aanpassing van de subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit (1 september 2015) betrof een update in lijn met het beleid en zorgde ervoor dat de regeling meer tegemoet komt aan gesignaleerde behoeften vanuit de stad, door

toevoeging van de mogelijkheid voor nieuwe organisaties (vooral ook voor kwetsbare groepen) om een eenmalige opstartsubsidie voor inloopactiviteiten w.o. spreekuren te ontvangen.

Daarnaast is het aantal tranches teruggebracht van 4 naar 3 en opengesteld voor zowel grotere als kleine subsidies. De Subsidieregeling zal nog in 2016 aan een eerste tussenevaluatie worden onderworpen. Hierbij zal nadrukkelijk het punt van doeltreffendheid en transparantie worden meegenomen.

De komende tijd buigen we ons over succesvol gebleken interventies in het sociale domein. En bij nog op te stellen beleid nemen we nadrukkelijker mee welke instrumenten we inzetten om de doelstellingen te realiseren.

Daarnaast zal bij de uitvoering van reeds vastgestelde beleidskaders worden gemonitord en zullen voortgangsrapportages worden voorgelegd aan de raad. In het kader van de implementatie Visie op Subsidies is al in gang gezet om verder uit te werken hoe bij nieuwe subsidieverleningen voortaan de effectiviteit van de subsidie geëvalueerd wordt.

5. Maak gesprekken met subsidieontvangers onderdeel van de nieuwe evaluatiesystematiek

Het college neemt deze aanbeveling over en vindt het echter ook van groot belang dat gemeente en subsidieontvanger samen analyseren of de uitgevoerde activiteiten ook inderdaad het maatschappelijke effect en de resultaten hebben die zij er beide van verwachtten. Dit gebeurt bij Diversiteit veelal in tussentijdse gesprekken met de ontvanger. Door aan dit aspect meer en consequent aandacht te geven, kan de effectiviteit van onze subsidieverstrekingen ook toenemen. De verslaglegging hiervan kan beter en zal ook in het systeem worden vastgelegd. Dit wordt geïntegreerd in het proces.

6. Wees bewust van de relatie tussen de hoogte van het subsidiebudget en de relatie van de beleidsdoelen en maak alsnog duidelijk wat de gevolgen van de verlaging van het subsidiebudget voor ambities op het terrein van diversiteit betekent

Het college neemt de aanbeveling over en erkent dat de ambitie voor diversiteit hoog is en de beschikbare middelen beperkt. Dit vergt een andere aanpak op de uitvoering van diversiteit waardoor met minder middelen een grotere ambitie gerealiseerd wordt. Diversiteit heeft een aanjaagfunctie naar andere portefeuilles en zet beschikbare middelen met name in om ontwikkelingen in beweging te helpen brengen, verbindingen te realiseren etc. Daarnaast is dit vertaald naar een doelmatige / specifieke subsidieregeling die meer in lijn is met de vastgestelde beleidskaders. De verlaging van het budget heeft als consequentie gehad dat er alleen nog maar projectsubsidies worden verstrekt, zaken als bv. huisvesting en personeel zijn niet langer subsidiabel. Tevens is het te voorbarig de conclusie te trekken dat de nieuwe subsidieregeling niet meer handvaten biedt dan voorheen, in 2016 komt een evaluatie van de subsidieregeling waarin de gevolgen van verlaging van het budget worden meegenomen.

Samenvattend

Het College onderschrijft het belang van een doeltreffende en effectieve inzet van het subsidie-instrument voor de stad, waarbij de ketenonderdelen goed samenwerken. Het voorliggende rapport richt zich nog een keer op de noodzaak

hiervan. Voorafgaand aan het verschijnen van dit rapport zijn al veel stappen gezet in de juiste richting.

Het College erkent dat uit de administratie onvoldoende blijkt dat goed beargumenteerd wordt op basis waarvan subsidies worden verleend. Het college wil benadrukken dat wel degelijk kritisch wordt gekeken naar de aanvraag en de relevantie daarvan voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen, temeer aangezien met schaarser wordende middelen vrij ambitieuze doelen moeten worden bereikt (zoals de Rekenkamer zelf ook constateert).

Tot slot

Het onderzoek van de Rekenkamer laat zien dat de subsidiesystematiek inderdaad aanscherping verdient en een goede ketensamenwerking vergt binnen de gemeentelijke onderdelen. We hebben al behoorlijk wat stappen in de goede richting gedaan en gaan door met het verbeteren van de aspecten (uit onder andere het onderzoek Grip op Subsidies van 2014 en de Visie op Subsidies) die nog geïmplementeerd moeten worden. Over de voortgang en evaluatie van het subsidieproces en de doelmatigheid van de beleidsuitvoering diversiteit zal de gemeenteraad te zijner tijd op de hoogte worden gesteld.

4.2 Nawoord

Wij bedanken het college van burgemeester en wethouders voor de reactie op ons bestuurlijk rapport. Het college erkent de knelpunten die wij signaleren en neemt de meeste aanbevelingen over. In dit nawoord zullen we nog kort ingaan op de opmerkingen die het college bij onze aanbevelingen heeft gemaakt.

Maak in verbeterprocessen de mijlpalen concreet (aanbeveling 1)

Bij de reactie op de eerste aanbeveling erkent het college dat veel verantwoordingen ontbreken bij de subsidies die in 2013 en 2014 verleend zijn en dat het college daar ook wat aan wil doen. Daar zijn we blij om. We vinden dit namelijk meer dan een formele omissie. Subsidieverantwoordingen zijn nodig om iets te kunnen zeggen over de doeltreffende besteding van de subsidies. Het gaat echter niet alleen mis bij de verantwoordingen, maar ook bij de vaststelling van subsidies. Bij 53% van de onderzochte subsidiedossiers voor diversiteit ontbreekt de eindafrekening in de vorm van de subsidievaststelling.

In de verdere reactie gaat het college vooral in op één van de mogelijke verklaringen die wij noemen voor de problemen, namelijk: de onduidelijke taakverdeling tussen de beleidsafdeling Diversiteit en het Subsidiebureau Amsterdam in de huidige overgangssituatie. Sommige problemen speelden echter al voor de 'overgangssituatie'. Ook van subsidies verstrekt in 2013 ontbreekt de eindafrekening in de vorm van een subsidievaststelling.

Het college wijst er op dat er inmiddels duidelijke afspraken zijn gemaakt tussen de beleidsafdeling Diversiteit en het Subsidiebureau over de afhandeling van lopende dossiers. Dat juichen we toe; dat zal zeker helpen om problemen op te lossen. Er zijn echter ook andere oorzaken voor de ontbrekende verantwoordingen en

vaststellingen. In ons rapport wijzen we op de al bestaande grote achterstand bij het vaststellen van subsidies, de neiging om in ieder geval geld te willen verlenen en de subsidieontvanger tegemoet te willen komen. Dit zijn zaken die los staan van de komst van het subsidiebureau en vooral te maken hebben met de werkwijze van de afdeling Diversiteit.

We zien ook parallellen met eerder uitgevoerd onderzoek.¹¹ Ons inziens is er bij de wat losse omgang met het subsidieproces sprake van een al langer bestaand, diepgeworteld en gemeentebreed probleem. Wij zijn er daarom niet gerust op dat een goede afhandeling van subsidies nu daadwerkelijk gaat plaatsvinden. De verandering in de houding en de achterliggende cultuur vergen een lange en hardnekkige aandacht.

Wat helpt om een verbeterproces op de agenda te zetten en ook consequent te houden zijn mijlpalen. Daarom wijzen wij er bij onze eerste aanbeveling ook op dat het een goed idee zou zijn streefcijfers te formuleren over het percentage tijdige subsidievaststellingen, zoals 75% van de subsidies in 2015 en 100% van de subsidies in 2016. Ter voorbereiding van zinnige streefcijfers is het wellicht ook verstandig om goed zicht te hebben op de stand van zaken. Daarom hebben wij nog een aanvullend advies.

Wij adviseren de gemeenteraad om het college te vragen om te rapporteren aan de raad over het percentage (tijdige) vaststellingen van subsidies diversiteit die zijn verstrekt in de periode 2013 tot en met 2016.

Wees duidelijk over spelregels en gebruik subsidiebeheersysteem (aanbevelingen 2 en 3)
Het college onderschrijft dat tijdige subsidieverlening en transparante onderbouwing van verlening en afwijzing noodzakelijk is. Dit zal verbeteren door het subsidiebeheersysteem (SBS) dat vanaf september 2015 in werking is. Ook wij verwachten – zie ons rapport – dat het SBS een goede stap vooruit kan zijn bij het grip houden op het subsidieproces. Het verstrekken en registreren van subsidies blijft echter ook dan mensenwerk. Daarbij is het belangrijk dat er geen misverstanden bestaan over de verwachtingen en dat vraagt om duidelijkheid van het college en de ambtelijke leiding.

Het subsidiebeheersysteem vraagt om het systematisch aflopen van een aantal stappen. Dat doen een beleidsafdeling (in dit geval afdeling Diversiteit) en het subsidiebureau samen. Het subsidiebureau controleert daarbij de spelregels. Als bijvoorbeeld een aanvraag te laat binnenkomt, waarschuwt het systeem en moet het subsidiebureau adviseren – het college wijst daar terecht op – een subsidieaanvraag af te wijzen. De beleidsafdeling is echter niet verplicht om dat advies te volgen. De subsidieverstrekker blijft dus de mogelijkheid houden om – mogelijk op basis van goede gronden – toch deze subsidie te verlenen. Dit biedt enerzijds ruimte voor zinvol maatwerk, maar kan ook leiden tot rechtsongelijkheid. We hebben in ons onderzoek gezien dat dat ook gebeurt. Als dat mag, dan moeten de regels ook

¹¹ Zie bijvoorbeeld; Rekenkamer Amsterdam, *Vervolgonderzoek subsidiëring welzijnsinstellingen*, 3 juli 2007.

zodanig worden geformuleerd dat daar ruimte voor is en als het niet mag moeten de regels worden gehandhaafd. Zo eenvoudig is het volgens ons. Maar de duidelijkheid ontbreekt. We vinden het daarom jammer dat het college niet echt ingaat op onze tweede aanbeveling: wil het college de termijnen handhaven of wil het college de regels versoepelen en maatwerk toestaan?

Het subsidiebeheersysteem biedt, zoals het college ook naar voren brengt, de mogelijkheid om de interne dossiervorming en transparantie richting subsidieontvanger te verbeteren. Deze mogelijkheid zien wij ook. Tegelijkertijd moet, zoals ook benoemd in aanbeveling 3, het subsidiebeheersysteem dan ook *daadwerkelijk* worden gevuld met inhoudelijke informatie over subsidieverleningen en subsidierelaties. Verder kunnen we ons voorstellen dat het voor de transparantie richting subsidieaanvragers ook goed is om proactief te communiceren over redenen van verlening of afwijzing, in plaats van vragen van subsidieaanvragers over de onderbouwing van de afwijzing af te wachten.

Wij adviseren de gemeenteraad om het college te vragen de reacties op aanbevelingen 2 en 3 te verduidelijken zodat het helder wordt wat het college met de aanbevelingen gaat doen.

Maak evaluatiesystematiek concreet (aanbeveling 4, 5 en 6)

In de bestuurlijke reactie wordt verwezen naar het plan *Implementatie Visie op subsidies* dat het college in navolging van de *Visie op subsidies* heeft vastgesteld. In dit implementatieplan is opgenomen dat op 1 april 2016 uitgewerkt zal zijn hoe gemeente en subsidieontvanger samen evalueren wat de effectiviteit van (nieuwe) subsidies is geweest én hoe de resultaten van deze evaluaties zullen worden vastgelegd in effectrapportages over de besteding van het subsidiegeld. Ook wordt opnieuw aangegeven dat het college eens in de vier jaar het juridisch kader zal evalueren en zo nodig aanpassen. We vinden deze aandacht voor evalueren van subsidies positief. Het kan ons inziens nog wel een stapje concreter.

Het college geeft in de bestuurlijke reactie aan dat er in 2016 een eerste tussen-evaluatie van de subsidieregeling Burgerschap en Diversiteit zal plaatsvinden (aanbeveling 4), waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de gevolgen van de verlaging van het budget (aanbeveling 6). Naar aanleiding van aanbeveling 5 verwijst het college naar *tussentijdse gesprekken* met subsidieontvangers. Dat zijn nuttige stappen. Wij vinden echter ook de onderlinge samenhang belangrijk. En er wordt niet aangegeven hoe deze gesprekken met subsidieontvangers en gesprekken *na afloop*, die wij ook belangrijk vinden, onderdeel worden van de nieuwe evaluatiesystematiek.

Wij adviseren de gemeenteraad het college te vragen om de reactie op aanbevelingen 4, 5 en 6 te concretiseren zodat helder wordt op welke wijze subsidies Diversiteit geëvalueerd worden. In lijn met 'Implementatie Visie op subsidies' zou kunnen worden overwogen om specifiek voor Diversiteit een concrete opzet voor evaluatie te vragen, dat daarna als gemeentebreed voorbeeld voor de uitwerking van de evaluatiesystematiek kan dienen.

Tot slot nog een laatste algemene opmerking. We realiseren ons in welke situatie wij dit onderzoek hebben gedaan. De organisatie is duidelijk in beweging. Sinds 2013 zijn er al veel goede stappen gezet richting de verbetering van het subsidieproces. De

gemeentelijke *Visie op subsidies*, de komst van het Subsidiebureau Amsterdam en een centraal subsidiebeheerssysteem zijn hoopvolle ontwikkelingen. Dat is gerealiseerd in een organisatie die te maken had en heeft met bezuinigingen en een grote reorganisatie. Dan is het moeilijk om hoge ambities te realiseren. Tegelijkertijd is de gemeente altijd in beweging. Dat mag dus geen excuus zijn om niet ook systematisch te blijven werken aan meer alledaagse verbeterprocessen. Wij hopen dan ook dat het college en de ambtelijke organisatie dit rapport aangrijpen om een aantal hardnekkige problemen rond subsidieverlening op te lossen. Wij zullen zelf in het kader van 'Grip op subsidies' ook een vinger aan de pols houden via deelonderzoeken op andere beleidsterreinen.



Rekenkamer Amsterdam

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

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