



Rekenkamer Metropool Amsterdam



Subsidies bewonersondersteuning en belangenbehartiging

Een deelonderzoek in het kader van 'Grip op subsidies'

1 juni 2017



Inhoudsopgave

1	Samenvatting	5
2	Aanleiding en doel onderzoek	7
2.1	Aanleiding	7
2.2	Doel en onderzoeksvragen	9
3	Conclusie en aanbevelingen	11
3.1	Hoofdconclusie	11
3.2	Deelconclusie	12
3.3	Aanbevelingen	18
3.4	Reactie college B en W	27
3.5	Nawoord rekenkamer	33
4	Gedetailleerde onderzoeksbevindingen	37
4.1	Beleid	37
4.2	Normenkader	45
4.3	Doeltreffende besteding	52
4.4	Aansturing transitieprocessen	71
4.5	Doelmatige besteding	94
4.6	Rechtmatige besteding	118
5	Onderzoeksverantwoording	141
5.1	Colofon	141
5.2	Werkwijze	141
5.3	Geraadpleegde personen	142
5.4	Geraadpleegde documenten	143
5.5	Gebruikte afkortingen	146



1 Samenvatting

De gemeente wil bewonersondersteuning en belangenbehartiging aanbieden als basisvoorziening aan alle Amsterdammers. Wij zijn in dit onderzoek nagegaan of de gemeente in voldoende mate heeft geborgd dat het daarvoor beschikbaar gestelde budget doeltreffend, doelmatig en rechtmatig wordt besteed. We constateren dat de gemeente dit op hoofdlijnen in voldoende mate heeft gedaan. Het zicht van de gemeente op de doelmatige besteding van de subsidies is nog onvoldoende. Het ontvlechttingsproces van twee subsidieontvangende organisaties HA en ASW (thans !WOON) had beter gekund en er is nog geen sprake van een vruchtbare samenwerking tussen beide organisaties. Het onderzoek heeft aanleiding gegeven tot zes aanbevelingen.

1. Stel een handreiking op voor het opstellen van subsidiekadernotities
2. Ontwikkel en gebruik samen met de instelling kengetallen om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van instelling
3. Borg dat de subsidies van de verschillende beleidsterreinen of subsidieregelingen ten minste eens per 5 jaar worden geëvalueerd
4. Heb continu aandacht voor het verbeteren van het controle-instrumentarium
5. Zorg ervoor dat de instellingen de governance-code naleven en de financiën op orde hebben
6. Heb aandacht voor de consequenties van veranderingsprocessen voor de gesubsidieerde organisaties en geef hen heldere kaders mee

De aanbevelingen zijn zodanig geformuleerd dat ze niet alleen bruikbaar zijn voor de subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging maar ook voor andere beleidsvelden waar jaarlijks periodieke subsidies worden verstrekt.

Informatie nog onvoldoende voor oordeelsvorming

Ten aanzien van de doeltreffendheid is het positief dat de gemeente ervoor zorgt dat activiteiten aansluiten bij het gemeentelijk beleid door zo nodig vooraf de uit te voeren activiteiten in overleg met de organisaties vast te stellen. De subsidieaanvragen bevatten voor de gemeente voldoende informatie om te beoordelen of de activiteiten van de instelling aansluiten op het gemeentelijk beleid. Desondanks is er onvoldoende informatie beschikbaar om de doelmatigheid van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te kunnen beoordelen of wordt de wel beschikbare informatie nog onvoldoende benut om die beoordeling uit te voeren.

Rechtmatigheid voldoende gewaarborgd

Ten aanzien van de rechtmatige besteding van subsidies concluderen we dat het geheel van instructies en procedures dit in voldoende mate borgt. De

beschikkingen voldoen inhoudelijk aan de wettelijke eisen en worden door de gemeente nagenoeg altijd tijdig verleend. De naleving van de interne procedures kan nog worden verbeterd. Zo ontbreken in de subsidiedossiers 2016 de financiële beoordelingen. Ook waren in 2 van de 3 gevallen de statuten niet opgenomen in de relatiedossiers. Verder is het register, waarin alle subsidie verantwoordingen volgens ASA 2013 openbaar moeten worden gemaakt, nog niet aanwezig.

De transities zijn doorgevoerd, maar het proces kon beter

De gemeente is er in geslaagd de organisaties ASW en WSWonen te bewegen hun organisatie samen te voegen. De kaders van de reorganisatie heeft de gemeente vooraf via een brief duidelijk met de betrokken partijen gecommuniceerd. In de betreffende brief ontbraken echter de kaders voor de bekostiging van de proceskosten en de omgang met de eigen vermogens.

Het ontvlechtigingsproces van HA en ASW is rommeliger verlopen. Dat een ontvlechtigingsproces, mede door tegengestelde belangen van organisaties, doorgaans complexer is dan een samenvoegingsproces heeft de gemeente zich onvoldoende gerealiseerd. Daarnaast was er onevenwichtigheid in kennis en kunde van beide organisaties. Verschillende discussies tussen HA en het ASW over taakverdeling en financiële aspecten hebben ervoor gezorgd dat een vruchtbare samenwerking tussen de nieuwe organisaties nog niet is geborgd, terwijl dat voor een doelmatige en doeltreffende besteding van subsidiegelden wel essentieel is.

Bestuurlijke reactie en nawoord

In de reactie op dit rapport geeft het college een schets van de ingezette verbeteringslag bij de subsidieverlening in zijn algemeenheid en een specifieke toelichting op de transitieopgave bij de bewonersondersteuning en de belangenbehartiging. Tevens geeft het college aan vijf van de zes aanbevelingen volledig over te nemen. Alleen bij onze aanbeveling over een handreiking voor het opstellen van subsidiekadernotities vermeldt het college dat het de aanbeveling op een andere manier wil invullen. In ons nawoord geven we het college enkele overwegingen mee voor de uitwerking van de aanbevelingen.

De reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer zijn beide in dit rapport opgenomen.

2 Aanleiding en doel onderzoek

2.1 Aanleiding

In juni 2014 heeft de rekenkamer een rapport uitgebracht over de wijze waarop het college grip houdt op subsidies in zijn algemeenheid. Deze verkenning vormde de start om nader onderzoek te doen naar specifieke subsidies. Inmiddels zijn er onderzoeken gedaan naar subsidies voor labelstappen in het kader van duurzaamheidsbevordering (doelgroep: woningbouwcorporaties),¹ subsidies voor diversiteit (grotendeels incidentele subsidies voor belangenorganisaties)² en welzijnsinstellingen (opvolgingsonderzoek naar de aansturing).³ Dit subsidieonderzoek richt zich op de taken bewonersondersteuning en belangenbehartiging van huurders, waarvoor in de begroting 2017 subsidies⁴ van in totaal ruim €6 miljoen zijn opgenomen.

Meer informatie over subsidies in Amsterdam

De gemeente Amsterdam verstrekt in 2017 in totaal circa € 655 miljoen euro aan subsidies. Een subsidie is een 'aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvragers, anders dan betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'.⁵ Het inzetten van subsidies is één van de instrumenten van de gemeente om beleidsdoelstellingen te bereiken.

In het *Coalitieakkoord 2014-2018* staat dat de gemeente Amsterdam 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 vindt in 2016 plaats.

Binnen het subsidieproces kunnen de volgende stappen worden onderscheiden:

1. Beleidsformulering
2. Subsidieaanvraag door de instelling
3. Subsidieverlening door de gemeente
4. Tussentijdse verantwoording door de instelling
5. Aanvraag voor vaststelling door de instelling
6. Subsidievaststelling door de gemeente
7. Evaluatie door de gemeente

¹ Rekenkamer Amsterdam, Rapport *Energiebesparende maatregelen in corporatiewoningen*, 2016

² Rekenkamer Amsterdam, Rapport *Subsidies Diversiteit*, 2016

³ Rekenkamer Amsterdam, Rapport *Opvolgingsonderzoek Aansturing Welzijnsinstellingen*, 2016

⁴ De subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging zijn begrotingspost subsidies. In principe is de ASA dan niet van toepassing op deze subsidies, echter wordt in het algemeen bij de gemeente Amsterdam begrotingspost subsidies behandeld als periodieke subsidies. In het rapport worden verder ook de subsidies aangeduid als periodieke subsidies.

⁵ Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:21.

Een onderzoek naar de subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging van huurders is om verschillende redenen relevant. Ten eerste hebben raadsleden gevraagd om in het kader van onze onderzoeken naar 'Grip op subsidies' specifiek onderzoek te doen naar subsidies voor de bewonersondersteuning. Vóór de gemeentelijke reorganisatie per 1 januari 2015 werden de instellingen die zich bezig hielden met huurdersondersteuning namelijk gesubsidieerd door zowel de stadsdelen als de centrale stad, waardoor de subsidieverstrekking voor raadsleden weinig transparant was.⁶

Ten tweede heeft ook de Evaluatie Wijksteunpunten Wonen 2009-2013 van RIGO vragen opgeroepen over de mate waarin met de bestaande kaders en controlemechanismen een doelmatige en doeltreffende besteding van de subsidies is geborgd.

Welke vragen riep het RIGO-rapport op?

Uit het rapport *Evaluatie Wijksteunpunten Wonen 2009-2013 van RIGO* bleek dat de doelmatigheid van de subsidie nauwelijks onderwerp van gesprek is tussen de gemeente en de Wijksteunpunten. Verder blijkt uit het RIGO-rapport dat de prestatieafspraken met de verschillende Wijksteunpunten niet waren geüniformeerd, waardoor een goede beoordeling van de prestaties is bemoeilijkt. Er waren wel stedelijk afspraken vastgelegd in het convenant tussen stad en stadsdelen over de basistaken en de Wijksteunpunten Wonen. De stadsdelen waren subsidieverlener en in die zin verantwoordelijk voor de prestatieafspraken met de afzonderlijke Wijksteunpunten. Zij konden ook aanvullend op de basistaken specifieke afspraken maken over prioriteiten voor het eigen stadsdeel.

Ten derde zijn in de huidige coalitieperiode verschillende transitie binnen deze subsidierelaties in gang gezet. Zo is in het collegeakkoord 2014-2018 geformuleerd dat de huurdersondersteuning zal worden verbreed naar bewonersondersteuning. De zeven Wijksteunpunten Wonen (WSWonen) zullen ook hulp moeten gaan bieden aan mensen die na het kopen van een (corporatie-)woning deelnemen aan een vereniging van eigenaren (VvE) en aan mensen die een erfpachtcontract afsluiten.⁷ Daarnaast wenste de gemeente dat de WSWonen van de stadsdelen zouden samengaan met het Amsterdams Steunpunt Wonen (ASW) die volledig door de centrale stad werd gesubsidieerd.⁸ Gelijktijdig wilde de gemeente de collectieve belangenbehartiging van huurders versterken door deze taak meer onafhankelijk te organiseren ten opzichte van de bewonersondersteuning.⁹ De vraag is hoe de gemeente al deze gewenste veranderingen kan bewerkstelligen,

⁶ Gemeente Amsterdam, *Motie 860*, 5 november 2014

⁷ Coalitieakkoord, p.8

⁸ In het rapport *Evaluatie Wijksteunpunten Wonen 2009-2013 van RIGO* dd. 25 december 2015 is de complexe financiering en aansturing van de WSWonen door de centrale stad en stadsdelen in beeld gebracht.

⁹ Gemeente Amsterdam, *Brief Afspraken Andere Werkwijze Aansturing WSW*, 27 augustus 2015; Gemeente Amsterdam, *Brief Subsidie Huurdersvereniging Amsterdam per 1 januari 2017*, 3 september 2015.

terwijl de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de betreffende gesubsidieerde instellingen ligt.

2.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de mate waarin een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging zijn geborgd.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre is door de gemeente een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging geborgd?

Om de centrale vraag te beantwoorden, is een aantal deelvragen opgesteld:

1. Wat is het beleid van de gemeente Amsterdam voor bewonersondersteuning?
2. In hoeverre zijn er voldoende waarborgen aanwezig voor een doeltreffende besteding van de subsidie?
3. In hoeverre is de gemeente erin geslaagd de gesubsidieerde instellingen op een adequate manier te bewegen hun organisaties aan te passen aan de wensen van de gemeente?
4. In hoeverre zijn er voldoende waarborgen aanwezig voor een doelmatige besteding van de subsidie?
5. In hoeverre zijn er voldoende waarborgen aanwezig voor een rechtmatige besteding van de subsidie?

De gewenste transities zijn van groot belang om de subsidiegelden van het betreffende beleidsterrein doelmatig en doeltreffend te kunnen besteden. Om die reden is voor de transities een specifieke onderzoeksvraag (vraag 3) opgenomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van september 2016 tot en met maart 2017 met behulp van interviews, documentanalyse, dossieronderzoek en literatuurstudie. Het dossieronderzoek richt zich op organisaties die in de periode 2015-2017 subsidie hebben ontvangen van de centrale stad voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging van huurders.



3 Conclusie en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

Op hoofdlijnen heeft de gemeente een doeltreffende en rechtmatige besteding van de periodieke subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging in voldoende mate geborgd. Het zicht van de gemeente op de doelmatige besteding van de subsidies is nog onvoldoende.

Ten aanzien van de doeltreffendheid is het positief dat de gemeente ervoor zorgt dat activiteiten aansluiten bij het gemeentelijk beleid, door zo nodig vooraf de uit te voeren activiteiten in overleg met de organisaties vast te stellen. De subsidieaanvragen bevatten voor de gemeente voldoende informatie om te beoordelen of de activiteiten van de instelling aansluiten op het gemeentelijk beleid. Hoewel geborgd is dat de activiteiten aansluiten op het beleid, is onvoldoende informatie beschikbaar om de doelmatigheid van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te kunnen beoordelen of wordt de wel beschikbare informatie nog onvoldoende benut om die beoordeling uit te voeren.

Ten aanzien van de rechtmatige besteding van subsidies concluderen we dat het geheel van instructies en procedures dit in voldoende mate borgt. De beschikkingen voldoen inhoudelijk aan de wettelijke eisen en worden door de gemeente nagenoeg altijd tijdig verleend. De naleving van de interne procedures kan nog worden verbeterd. Zo ontbreken in de subsidiedossiers 2016 de financiële beoordelingen. Ook waren in 2 van de 3 gevallen de statuten niet opgenomen in de relatiedossiers. Verder is het register, waarin alle subsidie verantwoordingen volgens ASA 2013 openbaar moeten worden gemaakt, nog niet aanwezig.

De gemeente is er in geslaagd de organisaties ASW en WSWonen op een adequate manier te bewegen hun organisatie samen te voegen. De kaders van de reorganisatie heeft de gemeente vooraf via een brief duidelijk met de betrokken partijen gecommuniceerd. In de betreffende brief ontbraken echter de kaders voor de bekostiging van de proceskosten en hoe met de eigen vermogens moest worden omgegaan.

Het ontvlechtigingsproces van HA en ASW is rommeliger verlopen. Dat een ontvlechtigingsproces, mede door tegengestelde belangen van organisaties, doorgaans complexer is dan een samenvoegingsproces heeft de gemeente zich onvoldoende gerealiseerd. Daarnaast was er onevenwichtigheid in kennis en kunde van beide organisaties. Verschillende discussies tussen HA en het ASW over taakverdeling en financiële aspecten hebben ervoor gezorgd dat een vruchtbare samenwerking tussen de nieuwe organisaties nog niet is geborgd, terwijl dat voor een doelmatige en doeltreffende besteding van subsidiegelden wel essentieel is.

3.2 Deelconclusie

Hierna geven we uitgebreider antwoord op de deelvragen van dit onderzoek. We gaan in op de vraag of er voldoende waarborgen aanwezig zijn voor een doeltreffende besteding van de subsidie. Daarna bespreken we de mate waarin de gemeente erin is geslaagd om de gesubsidieerde instellingen op een adequate manier te bewegen hun organisaties aan te passen aan de wensen van de gemeente. Tot slot bekijken we in hoeverre er voldoende waarborgen aanwezig zijn voor een doelmatige en rechtmatige besteding van de subsidie. We starten met de vraag wat het beleid van de gemeente Amsterdam voor bewonersondersteuning voor de periode 2010 - 2018 inhoudt.

3.2.1 Beleid

De gemeente ziet de bewonersondersteuning als een basisvoorziening voor alle bewoners (huurders en eigenaar-bewoners) die woonvragen hebben. De ambitie om de basisvoorziening aan te bieden aan alle bewoners lag vast in het coalitieakkoord 2014-2018. Naar aanleiding van raadsvragen heeft het college de raad geïnformeerd over de ambities, de doelen en het budget voor de bewonersondersteuning. Het beleid voor bewonersondersteuning is niet uitgewerkt in een specifieke beleidsnota.

Beleidsnotitie voor bewonersondersteuning ontbreekt

De gemeenteraad maakt al sinds de jaren 90 middelen vrij voor huurdersondersteuning en belangenbehartiging.¹⁰ In de periode 2010-2014 is een verbreding ingezet door de huurdersondersteuning uit te breiden tot buiten de ring. In het coalitieakkoord 2014-2018 staat de ambitie om de ondersteuning verder uit te breiden naar alle bewoners, dus ook voor de eigenaar-bewoners.

Er is geen specifieke beleidsnotitie waarin het doel, de beleidsuitgangspunten en de ambities voor de bewoners-ondersteuning en belangenbehartiging zijn vastgelegd. De raad is over de bewoners-ondersteuning geïnformeerd nadat raadsleden hierover schriftelijk vragen hadden gesteld. Mede naar aanleiding daarvan heeft het college met de brief van 30 augustus 2016 uiteengezet welk beleid het voert ten aanzien van de bewonersondersteuning en belangenbehartiging. Uitgangspunten daarbij zijn centralisatie, taakverbreding en het verbeteren van de doelmatigheid. In de begroting 2017 wordt dit concreet gemaakt door aan te geven dat de nieuwe organisatie !WOON (voortgekomen uit het ASW en de 7 lokale Wijksteunpunten Wonen) de taken gaat verbreden. Daarnaast is vermeld dat HA voortaan alle huurders in de stad moet gaan vertegenwoordigen en niet meer alleen de huurders van sociale huurwoningen.

¹⁰ Beantwoording nadere schriftelijke vragen van de leden Torn en Van der Ree, 9 maart 2016, p.2

3.2.2 Doeltreffende besteding

De gemeente borgt in voldoende mate dat de gesubsidieerde activiteiten een bijdrage leveren aan het gemeentelijk beleid. De doeltreffendheid van het beleid wordt bewaakt door na te gaan of (het aannemelijk is dat) de producten of diensten van de instelling een positief effect (impact) hebben op door de gemeente gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Het is slechts beperkt mogelijk om de mate waarin de geleverde prestaties effect hebben te beoordelen. Belangrijke knelpunten zijn: ontbreken van normen en ontbreken van informatie. Om vast te stellen in welke mate de overeengekomen prestaties daadwerkelijk het gewenste effect sorteren is soms specifiek evaluatieonderzoek nodig.

Het doel van de subsidieactiviteiten sluit aan op het gemeentelijk beleid en de gemeente is bereid steun te verlenen

De gemeente heeft in voldoende mate geborgd dat de subsidieverlening aansluit op de gemeentelijke doelen. Dit heeft ze gedaan door in een vroegtijdig stadium te overleggen met het ASW (!WOON). De subsidieaanvraag van ASW (WOON!) bevat in zijn algemeenheid voldoende informatie om te beoordelen of de activiteiten van de instelling aansluiten op het beleid van de gemeente. Ook de subsidieaanvraag van de HA biedt de mogelijkheid om te beoordelen of de activiteiten van de HA bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente: meer zeggenschap voor huurders. Ten aanzien van de activiteiten van EBF hebben we geconstateerd dat het college – naar aanleiding van raadvragen – expliciet heeft bevestigd dat EBF voorziet in de behoeftes van de Amsterdamse woningmarkt via garantstellingen aan huurders.

De steun aan de instellingen moet van financiële aard zijn aangezien de instellingen geen grote vermogens hebben of een andere structurele inkomstenbron. De gemeente heeft nog geen centraal register waarin alle steunverleningen door de gemeente op goede wijze worden vastgelegd.

De instellingen verstrekken informatie over doelen, activiteiten en prestatie-indicatoren, maar niet altijd even SMART

De instellingen geven in hun prestatieaanbod/subsidieaanvraag aan wat ze het daaropvolgende subsidiejaar willen gaan doen voor het subsidiegeld. Hiermee geven ze inzicht in de activiteiten die ze willen uitvoeren en de prestaties die ze willen bereiken. Veelal zijn de beoogde prestaties ook nog voorzien van indicatoren om de prestaties te meten. De streefwaarden worden echter veelal niet vermeld. Tot en met 2016 werd bij ASW op programmaniveau nog wel inzicht gegeven in de gepresteerde inzet (hoeveelheid uren). In het subsidieaanbod van Stichting !WOON is niet meer te zien hoeveel tijd er is gepland voor de verschillende (hoofd-)activiteiten of programma's.

De mogelijkheden om de effecten van de prestaties te monitoren zijn soms beperkt

Het is niet eenvoudig om de maatschappelijke effecten van activiteiten en prestaties van de instellingen te meten. Hiervoor is veelal aanvullend onderzoek nodig. Ten aanzien van de effecten wordt bij !WOON wel enig inzicht verschaft door over de klanttevredenheid te rapporteren. De HA beschrijft in het jaarverslag de ontwikkelingen. Dit biedt soms enig inzicht in de effecten van de geleverde prestaties. Het EBF meet de effecten aan de hand van de resultaten van de afgeronde processen. Hierover doet ze jaarlijks uitgebreid verslag.

3.2.3 Aansturing transitieprocessen

De gemeente is er bij de samenvoeging in geslaagd de organisaties ASW en WSWonen te bewegen hun organisatie aan te passen conform de wensen van de gemeente. De aandacht voor de bekostiging van de proceskosten was echter beperkt en er zijn ook geen kaders gesteld voor de overdracht van de eigen vermogens. Het ontvlechtingproces van HA en ASW is rommeliger verlopen. Er was te weinig aandacht voor het verschil in know how tussen HA en ASW en de gemeente is bij de communicatie over de precieze scheiding tussen bewonersondersteuning (taak van !WOON) en belangenbehartiging (HA), de zogenaamde de knip, niet consistent geweest. Spanningen tussen de HA en !WOON maakt dat een vruchtbare samenwerking tussen beide instellingen nog niet tot stand is gekomen, terwijl samenwerking wel belangrijk is om de subsidiegelden doeltreffend te besteden.

De gemeente heeft onvoldoende aandacht gehad voor financiële aspecten

Bij een samenvoeging of ontvlechting van instellingen komt de vraag aan de orde in hoeverre er bezittingen en schulden overgedragen moeten worden. Wat betreft de inbreng van (een deel van de) eigen vermogens van de afzonderlijke werkgevers in de nieuwe stichting heeft de gemeente geen richtlijnen meegegeven. Ook waren er aanvankelijk geen richtlijnen over de financiering van de proceskosten.

Het ontvlechtingstraject is rommelig verlopen

Voor de ontvlechting hebben de HA en ASW een gezamenlijke projectgroep ontvlechting ingesteld, waarin beide organisaties een afvaardiging hadden. Die heeft al die tijd bestaan, maar niet altijd zijn werk goed kunnen doen. Dit vanwege onder meer de beperkte continuïteit in de afvaardiging van de HA en de discussies over de taakverdeling en financiële en personele aangelegenheden. Over de ontvlechting heeft de gemeente frequent overleg gevoerd met de betrokken partijen. Ten aanzien van het proces van vernieuwing van de HA is de gemeente bewust meer op afstand gaan staan, omdat het college de HA graag zoveel

mogelijk als *onafhankelijke gesprekspartner* beschouwt, die zelf haar eigen organisatie vormgeeft en haar doelen stelt, binnen de randvoorwaarden voor de subsidie.

De gemeente is naar de HA toe niet consistent geweest in waar de knip tussen bewonersondersteuning en belangenbehartiging zou moeten liggen

Bij de start in 2015 schrijft de gemeente dat er op lokaal niveau een einde zou komen aan de ondersteuning die de WSWonen tot die tijd aan de lokale Huurdersverenigingen gaf. Op 10 maart 2016 is in een overleg vastgelegd dat ondersteuning en advies van lokale huurdersverenigingen een taak van WSWonen zal blijven. Wij constateren dat de gemeente in haar communicatie naar de HA toe onvoldoende consistent is geweest over de knip.

De HA legt zich niet neer bij de gekozen knip en kostenverdeling transitieproces

Eind 2016 en begin 2017 stelt de HA gekozen knip tussen bewonersondersteuning en belangenbehartiging nog steeds ter discussie. De HA is van mening dat !WOON de lokale huurdersverenigingen en koepels niet mag adviseren omdat die advisering volgens hen onder belangenbehartiging valt. Ook is de HA van mening dat !WOON een groter deel van de transitiekosten zou moeten betalen. De door de gemeente gewenste goede samenwerking tussen HA en !WOON is mede daardoor nog niet van de grond gekomen. Dit leidt tot een ondoeltreffende inzet van subsidiemiddelen.

3.2.4 Doelmatige besteding

De gemeente borgt de doelmatige besteding nog onvoldoende. Wel wordt beoordeeld of de activiteiten van de organisaties een bijdrage leveren aan het gemeentelijk beleid. De beoordeling of de instellingen de governance en de financiën op orde hebben kan nog worden verbeterd. De instellingen beschrijven hun activiteiten en prestaties steeds beter. Maar de relatie tussen enerzijds de kosten en anderzijds de prestaties en effecten wordt nog onvoldoende in beeld gebracht. De beoordeling van de doelmatigheid is daarom nog maar beperkt mogelijk.

De gemeente gaat in beperkte mate na of de instellingen functioneren overeenkomstig de in de branche gebruikelijke governance

De gemeente is bekend met de beleidsvisie van de instellingen en wordt doorgaans op de hoogte gehouden van belangrijke ontwikkelingen in wijzigingen in de bestuurlijke organisatie. De gemeente had tot 1 oktober 2016 nog geen standaard procedures om de instellingen te vragen of ze voldeden aan de in de branche gebruikelijke governance code. ASW valt onder de governance code van Welzijn & Maatschappelijke dienstverlening, maar verstrekke in de jaarstukken niet alle informatie die op basis van die code verplicht is. Zo is er bijvoorbeeld

geen verslag van de raad van toezicht opgenomen. De gemeente kan daardoor slechts in beperkte mate het functioneren van de governance binnen de organisatie beoordelen. Verder viel op dat het bestuur van HA en EBF niet zeker wisten onder welke governance code zij vallen.

De gemeente beoordeelt in beperkte mate de financiële risico's

Verder zagen we dat de gemeente de financiële gezondheid van de organisaties veelal wel toetst, maar dat het niet helder is wat er met de uitkomsten van de toets wordt gedaan. !WOON heeft naast de gemeentelijke subsidie ook inkomsten uit verleende diensten voor derden. !WOON levert deze diensten tegen kostendeckende (uur-)tarieven. Gelet op dat een deel van de apparaatskosten gedekt wordt uit deze inkomsten, kan dit voor de gemeente een risico zijn. Namelijk als die inkomsten wegvallen is er onvoldoende dekking voor de (vaste) apparaatskosten. Uit de subsidiedossiers blijkt niet dat aan deze aspecten aandacht is besteed.

De gemeente vergelijkt de kosten niet met andere organisaties

De gemeente vergelijkt de kosten van de instellingen niet met vergelijkbare of andere organisaties. Hoe verhouden de overheadkosten zich bijvoorbeeld tot die van andere subsidie ontvangende organisaties en is er bij een afwijking een aannemelijke verklaring?

De gemeente heeft slechts beperkt inzicht in de kosten van de prestaties van de instellingen. Hierdoor beschikt de gemeente over beperkte informatie om de doelmatigheid van de geleverde prestaties te beoordelen

Een instelling is primair verantwoordelijk voor zijn eigen bedrijfsvoering. Echter omdat het om subsidiemiddelen gaat dient ook de gemeente zich wel een oordeel te vormen over of de kosten van de activiteiten wel passend zijn bij de beoogde en geleverde prestaties. Om zo'n beoordeling doelmatig te kunnen uitvoeren is het handig om te beschikken over kengetallen. Dit is altijd maatwerk en het ligt voor de hand om samen met de instellingen dergelijke kengetallen te ontwikkelen en te gebruiken voor het monitoren. Eén van de kengetallen is een integraal uurtarief. Zowel de HA als !WOON hebben dit tarief niet in hun prestatieaanbod vermeld. In het kader van het feitelijk wederhoor heeft de gemeente kanttekeningen gezet bij onze conclusie dat de gemeente maar beperkte informatie heeft om de doelmatigheid te beoordelen. Wij blijven echter bij onze constatering. We hebben echter wel bij wijze van uitzondering in ons onderzoeksrapport de gewisselde argumentatie opgenomen.

Afrekenen van voordelige financiële resultaten is maatwerk

Het college heeft met de *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies* geregeld dat een instelling een voordelig exploitatieresultaat mag houden indien de instelling

haar verplichtingen is nagekomen met als argument dat dit voordeel is ontstaan doordat de instelling efficiënt heeft gewerkt of innovatief is geweest.¹¹ Hoewel de prestatie-aanbiedingen van !WOON en HA een goed inzicht geven in de voorgenomen activiteiten, zijn ze ons inziens onvoldoende SMART beschreven om achteraf een gerealiseerd positief financieel resultaat zonder meer toe te kennen.

De afgesproken prestaties van de onderzochte instellingen hebben meer het karakter van een inspanningsverplichting dan van afrekenbare resultaatafspraken. Dat past ook bij een subsidierelatie waarbij de instellingen een veelheid aan verschillende activiteiten verrichten. Maar dat betekent ook dat een voordelig financieel resultaat niet per definitie is toe te schrijven aan een efficiënte inzet of een innovatieve aanpak van de instelling, zoals het college stelt. Het voordelig resultaat kan namelijk ook zijn ontstaan doordat er bijvoorbeeld gedurende het jaar er (tijdelijk) vacatures niet zijn vervuld.

Als instellingen het voordelig financieel resultaat *niet* mogen houden heeft dat wel als nadeel dat zij geen eigen vermogen kunnen opbouwen en in de toekomst geen middelen hebben om eventuele tekorten zelf te kunnen opvangen. Verder bestaat het risico dat de instellingen aan het eind van het jaar als nog allerlei, wellicht minder noodzakelijke, uitgaven doen om te voorkomen dat ze subsidiemiddelen moeten terugbetalen.

Een voordelig resultaat dat een instelling mag houden kan ze aan het eigen vermogen toevoegen (al dan niet in een bestemmingsreserve). We kunnen ons voorstellen dat de gemeente aan het eigen vermogen een maximum stelt. De omvang van zo'n vast te stellen maximum zou afhankelijk moeten zijn van de bedrijfsrisico's die een instelling loopt.

De gemeente heeft inzicht in de salarissen van de bestuur en topfunctionarissen

De subsidie-instellingen hebben in hun jaarrekening 2015 gegevens opgenomen over de salarissen en vergoedingen voor de topfunctionarissen (bij ASW) en het bestuur (HA en EBF). Op basis van de ontvangen informatie kan de gemeente zich een oordeel vormen over of aan de WNT-regeling wordt voldaan. Op basis van deze informatie concluderen we dat de instellingen zich houden aan de betreffende regeling. Verder merken we op dat het college een beleidsregel heeft vastgesteld voor hoe de WNT-norm in de praktijk moet worden getoetst en hoe eventueel een subsidie moet worden gekort indien een WNT-instelling zich niet houdt aan de WNT-norm. Wanneer een instelling van meerdere instanties subsidie ontvangt, is het voor de betreffende instellingen betrekkelijk eenvoudig om een WNT-korting op de subsidie te ontlopen.

¹¹ Gemeente Amsterdam, *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies*, collegebesluit 5 november 2013.

3.2.5 Rechtmatige besteding

De interne instructies en procedures van de gemeente borgen in voldoende mate een rechtmatige besteding van de subsidie. De naleving van deze procedures kan nog worden verbeterd. De beschikkingen voldoen inhoudelijk aan de wettelijke eisen en worden door de gemeente veelal tijdig verleend. Van de 12 beschikkingen die wij bestudeerd hebben zijn er 2 niet tijdig verleend. Er wordt niet altijd voldaan aan de interne procedures bij subsidieverlening en -vaststelling. Zo ook ontbreken in het relatiedossier de statuten van de Stichting !WOON en de HA. Verder is het register, waarin alle subsidieverantwoordingen volgens ASA 2013 openbaar moeten worden gemaakt, nog niet aanwezig.

Instructies en procedures borgen in voldoende mate een rechtmatige subsidiebesteding

De gemeente heeft interne procedures bij het verlenen van subsidies. Zo is geregeld dat er een financiële (vanaf medio 2015) en beleidsinhoudelijke beoordeling moet worden uitgevoerd op de subsidieaanvraag en moet worden nagegaan of er gelden op de begroting zijn gereserveerd voor de te subsidiëren activiteiten. In het subsidiebeheersysteem zijn voorzieningen getroffen om de gewenste functiescheiding tussen het Subsidiebureau en beleidsafdeling af te dwingen.

Naleving van de interne procedures kan nog worden verbeterd

Er wordt niet altijd voldaan aan de interne procedures bij subsidieverlening en -vaststelling. Zo ontbreken in de subsidiedossiers de statuten van de Stichting !WOON en HA. De financiële beoordeling voor 2016 ontbreekt bij alle drie de organisaties. Ook is de schriftelijke verantwoording van de drie organisaties niet opgenomen in het openbare subsidieregister van de gemeente.

Register voor openbaarmaking subsidieverantwoordingen niet aanwezig

De ASA schrijft voor dat de schriftelijke verantwoording over de besteding van de verleende subsidies in een openbaar register moeten worden vastgelegd. Op dit moment heeft het subsidiebureau niet zo'n centraal register en wordt dus niet aan deze wettelijke verplichting voldaan.

3.3 Aanbevelingen

Dat de gemeente bewonersondersteuning en belangenbehartiging wil aanbieden als basisvoorziening aan alle Amsterdammers is een politieke keuze. Wij zijn in dit onderzoek nagegaan of de gemeente in voldoende mate heeft geborgd dat het daarvoor beschikbaar gestelde budget doeltreffend, doelmatig en rechtmatig wordt besteed.

De aanbevelingen om het proces van subsidieverstrekking te verbeteren zijn geordend langs twee thema's:

- 1) Grip op subsidies: het waarborgen van een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige subsidiebesteding en
- 2) Het bewegen van de subsidieontvanger tot gewenst gedrag.

De aanbevelingen zijn zodanig geformuleerd dat ze niet alleen bruikbaar zijn voor de subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging maar ook voor andere beleidsvelden waar jaarlijks periodieke subsidies worden verstrekt.

3.3.1 Grip op subsidiebestedingen

Om op een adequate manier een subsidieorganisatie te kunnen aansturen is vertrouwen belangrijk. In de toelichting op de ASA wordt dat ook benadrukt, waarbij tegelijk wordt gewaarschuwd voor een blind vertrouwen. Wij onderschrijven dit uitgangspunt. Vertrouwen is noodzakelijk voor een efficiënte subsidierelatie. Dit geldt zeker als een instelling voor de gemeente een basisvoorziening uitvoert en de gemeente geen mogelijkheid heeft om dit door een andere partij te laten doen. Vertrouwen gaat vaak gepaard met samen optrekken. Dat is niet verkeerd, maar brengt wel twee risico's met zich mee. Ten eerste het risico van teveel bemoeienis met de uitvoering, waardoor de eigen verantwoordelijkheid van de instelling in het gedrang komt. Ten tweede het risico dat beleidsmedewerkers zich teveel gaan vereenzelvigen met de (belangen van de) instellingen waardoor er te weinig aandacht is voor sturing, controle en doelmatigheid. De sturing is gebaat bij heldere kaders van de politiek waarin is aangegeven welke ambities en doelen verwezenlijkt moeten worden. Het ambtelijke management zal met de genoemde risico's rekening moet houden, zonder de vertrouwensrelatie te ondergraven.

Handreiking voor subsidiekadernotitie specifieke subsidies

De gemeente hecht veel waarde aan bewonersondersteuning en belangenbehartiging als basisvoorziening voor alle Amsterdammers. Daarom verbaast het ons dat de gemeente geen notitie voor deze taak heeft ontwikkeld.¹² Gelet op de vragen door de raad, was daar wel behoefte aan. Via beantwoording van vragen van de raad en een voortgangsbrief over de reorganisaties is de raad wel goed geïnformeerd over het beleid en de voortgang daarvan. Hoewel in de diverse documenten gewag wordt gemaakt van het beleid, de ambities en de voortgang van het beleid verdient het aanbeveling om het beleid samen te vatten in een specifieke notitie en daar in de begroting naar te verwijzen. Voor de raad en de ambtelijke organisatie is het belangrijk dat dit soort notities een vast en

¹² De gemeente heeft als strategie om voor specifieke subsidies subsidieverordeningen of beleidsregels vast te stellen, waarin de kaders en spelregels voor de subsidieverstrekking vastliggen. Voor begrotingssubsidies, zoals voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging, ontbreken die richtlijnen.

overzichtelijk stramien hebben. Daarvoor is een handreiking nuttig. Daarnaast biedt een handreiking de ambtelijke organisatie houvast om dergelijke notities te schrijven. Een vast stramien in alle beleidsnotities maakt het voor de raad eenvoudiger om zich snel een beeld te vormen van het geldende beleid.

Aanbeveling 1: Stel een handreiking op voor het opstellen van subsidiekadernotities

Algemeen

In een handreiking kan het vaste stramien voor een beleidsnotitie worden vastgelegd en het begrippenkader worden omschreven. Hierbij denken we aan het definiëren van begrippen zoals probleemanalyse en beleidstheorie, doelen en ambities, input, throughput, output en outcome, effect- en prestatie-indicatoren, doelmatigheid en doeltreffendheid, impactanalyses en neveneffecten. Tot slot zou ook aandacht besteed kunnen worden aan hoe in de dagelijkse praktijk wordt omgegaan met kengetallen en subsidie-evaluaties.

Bewonersondersteuning

Concrete aspecten voor de verdere invulling van een subsidiekadernotitie voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging kunnen worden ontleend aan de collegevoordracht van 30 augustus 2016. In de begroting kan dan naar die notitie worden verwezen als het geldend beleidskader.

Benutten van kengetallen voor inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid

Een instrument om het proces van subsidieverstreking efficiënter te laten verlopen is meer gebruik te maken van kengetallen. In het prestatieaanbod hebben de gemeente en de instelling vooral oog voor de doeltreffendheid. Dragen de prestaties bij aan het gewenste beleid. In het prestatieaanbod is minder aandacht voor de doelmatigheid van het beleid (=kosteneffectiviteit) en doelmatigheid van de bedrijfsvoering (=efficiency). Omdat het om subsidiemiddelen gaat dient de gemeente zich een oordeel te vormen over de kosten van de activiteiten en de beoogde of geleverde prestaties. Dit is veelal maatwerk en het ligt voor de hand om samen met de instellingen bepaalde kengetallen te ontwikkelen en te gebruiken. Hierbij is het belangrijk onderscheid te maken tussen kengetallen voor de doeltreffendheid en voor de doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering.

Aanbeveling 2: Ontwikkel en gebruik samen met de instelling kengetallen om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de instelling

Algemeen

Kengetallen zijn indicatoren voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. Concrete getallen zijn nuttig voor het gesprek met instellingen. Dat gesprek en het verkregen inzicht kunnen bij beide partijen leiden tot aanpassingen. De verantwoordelijkheid voor de prestaties die moeten worden geleverd en de doeltreffendheid daarvan ligt bij de gemeente.

Meer informatie over mogelijke kengetallen.

Kengetallen kunnen zowel een absolute grootte als een verhoudingsgetal zijn. Een voorbeeld van een absolute grootte is het aantal individuele contacten per jaar. Een voorbeeld een verhoudingsgetal is het gemiddeld aantal individuele contacten per medewerker of per spreekuur. Het vaststellen van de *doeltreffendheid* vergt meestal een apart evaluatieonderzoek (zie aanbeveling hierna). Maar het kan praktisch zijn jaarlijks iets eenvoudigers te gebruiken zoals het kengetal “klanttevredenheid”. Een kengetal voor de *doelmatigheid* van het beleid en de bedrijfsvoering geeft inzicht in de kosten die zijn besteed. Bijvoorbeeld de kosten voor een bepaalde activiteit of groep van activiteiten, gemiddeld integraal uurtarief, de gemiddelde kosten per individueel contact, de verhouding overhead en directe kosten. Nagegaan zou kunnen worden of bij grotere instellingen voor het bepalen van de verhouding overhead – directe kosten dezelfde systematiek kan worden gebruikt als die sinds kort geldt voor gemeenten (zie BBV). Kengetallen krijgen *betekenis* als je ze kunt vergelijken met die van andere organisaties, met eerdere waarnemingen of bij een vergelijking tussen geraamde en gerealiseerde waarden. Om via kengetallen een instelling te kunnen monitoren is het van belang dat daarover tussen de gemeente en instellingen goede afspraken worden gemaakt. Bij die vergelijking hoort een verhaal waarin ingegaan wordt op de verschillen.

Bewonersondersteuning

In het prestatieaanbod 2017 van !WOON is een tabel opgenomen met kengetallen. Maar die kan beter. Er wordt geen inzicht gegeven in de kosten van de (hoofd-)activiteiten en het gemiddelde uurtarief. Ook is niet inzichtelijk gemaakt hoeveel formatie wordt ingezet voor de gemeente en hoeveel voor andere opdrachten. Het beoordelen van de doelmatigheid van !WOON is daardoor niet goed mogelijk.

Evaluatie subsidies

Het goed vaststellen van de doeltreffendheid vergt veelal een apart evaluatieonderzoek. Naast de evaluatie van de doeltreffendheid kan ook de doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering worden geëvalueerd. In *Visie op Subsidies* is opgenomen dat het van groot belang is dat de gemeente samen met de subsidieontvanger evalueert wat de effectiviteit van de subsidies is geweest vanuit het oogpunt van het te bereiken doel en dat de eindevaluatie in alle gevallen zorgvuldig dient plaats te vinden. De Visie vermeldt geen termijn voor de eindevaluatie.¹³ Artikel 4.24 van de Awb schrijft voor dat de doeltreffendheid en effecten van subsidies ten minste eens per vijf moeten worden geëvalueerd. Dit geldt voor alle subsidie die een wettelijke grondslag hebben.¹⁴ Strikt genomen zijn de subsidies voor de bewonersondersteuning en belangenbehartiging geen subsidies op basis van een wettelijke grondslag, maar zogenaamde begrotingssubsidies. Het lijkt ons echter ook voor begrotingssubsidies nuttig dat die ten minste eens in de 5 jaar worden geëvalueerd.¹⁵ De verantwoordelijkheid voor het (tijdig) uitvoeren van de evaluaties ligt bij de beleidsafdelingen. Toch is het nuttig om daarnaast iemand speciaal te belasten met de taak om er op toe te zien dat evaluaties worden uitgevoerd en zo nodig en mogelijk worden afgestemd met andere evaluaties en onderzoeken binnen de gemeente.

Aanbeveling 3: Borg dat de subsidies van de verschillende beleidsterreinen of subsidieregelingen ten minste eens per 5 jaar worden geëvalueerd

Algemeen

De jaarlijkse kengetallen en analyses kunnen belangrijke input zijn voor dergelijke evaluaties. De omvang en diepgang kunnen per evaluatie sterk variëren afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen, beleidswijzigingen en ervaringen met de subsidieverstrekingen.¹⁶ Gelet op de kosten is het belangrijk om in het onderzoek weloverwogen keuzes te maken. We kunnen ons voorstellen dat het evaluatieplan altijd eerst aan de raad wordt voorgelegd. De raad kan dan de voorgenomen evaluatie desgewenst nog bijsturen.

¹³ Wel wordt er in de visie een termijn genoemd wanneer het gaat om de juridische evaluatie op de ASA (eens in de 4 jaar).

¹⁴ Artikel 4:25 Awb: 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.

¹⁵ Subsidie-evaluatieonderzoeken, kunnen bijvoorbeeld als artikel 213a van de gemeentewet worden uitgevoerd. Op grond van dit artikel dient het college periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur.

¹⁶ Maar ook als die ervaringen positief zijn, blijft bij een evaluatie een kritische blik belangrijk. Het is als eerste een taak voor het management dat medewerkers kritisch blijven ten opzichte van de ontvangen informatie en zo nodig doorvragen. Om het risico van een te weinig kritische blik te verkleinen kan worden gedacht aan verschillende maatregelen, zoals opleidingen, collegiaal overleg, roulatie tussen medewerkers, aanscherpen functiescheiding beleidsafdeling, subsidiebureau en rve financiën.

Bewonersondersteuning

Het laatste evaluatieonderzoek met betrekking tot de bewonersondersteuning had betrekking op de WSWonen in de jaren 2009 -2013. Daarbij zijn zowel de doelmatigheid als de financiering en de aansturing door de gemeente onderzocht. De volgende evaluatie is nog niet gepland. Het zou volgens ons een goed idee zijn om voor de volgende evaluatie, overeenkomstig onze suggestie hiervoor, het evaluatieplan aan de raadscommissie voor te leggen.

Controle-instrumentarium

Er zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om het subsidieproces te controleren en op basis daarvan te verbeteren. In Visie op subsidies beschrijft de gemeente hoe zij rechtmatiger, effectiever en doelmatiger met haar subsidiegelden om kan gaan. Om die reden is ook ASA 2013 enkele malen aangepast en heeft het college voor de uitvoeringspraktijk nadere richtlijnen vastgesteld voor onder meer het afrekenen van subsidies en het toepassen van de Wnt-bepaling uit de ASA. Daarnaast zijn ook interne regels binnen het subsidiebureau en voor de samenwerking tussen het subsidiebureau en de beleidsafdelingen vastgelegd. Er is dus al veel en de afspraken en regels worden ook redelijk goed nageleefd, maar er zijn zeker nog verbeterpunten. Dat laat zien dat het werken aan een goed controle-instrumentarium nooit af is en het steeds weer onderhoud vergt.

Korte samenvatting van specifieke aandachtspunten voor de evaluatie

- In de *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies* is geregeld dat “als een organisatie een periodiek subsidie ontvangt en bij vaststelling blijkt dat aan de verplichting is voldaan dan wordt conform de verlening vastgesteld, ook als uit de verantwoording blijkt dat er geld over blijft. Het voordeel dat een organisatie heeft door efficiënt te werken of innovatief te zijn, is dan ook voor de organisatie.”
Bij de subsidies bewonersondersteuning is de verplichting (= de te leveren prestaties) niet zodanig SMART geformuleerd dat er zonder meer vanuit mag worden gegaan dat een financieel overschot een gevolg is van een efficiënte inzet of een innovatieve aanpak. Een overschot kan bijvoorbeeld ook (deels) veroorzaakt zijn door lagere personeelskosten als gevolg van vacatures. Met andere woorden: bij de vaststelling dient ook te worden gekeken naar de oorzaken van het overschot.
- Het instrument om de Wnt-norm te handhaven is niet sluitend. Als een instelling van meerdere instanties subsidie ontvangt is het betrekkelijk eenvoudig om een Wnt-korting op de subsidie te ontlopen door de kostentoe rekening in de subsidieaanvraag aan te passen. Naar we hebben begrepen stuit een verdere aanscherping van de regelgeving op juridische problemen.
- Met oog op de transparantie is het belangrijk om bij de subsidieverlening inzicht te hebben in alle vormen van (financiële) steun die een instelling ontvangt van de gemeente. Hierbij wordt gedacht aan het opzetten van een centraal register.¹⁷ Dat register is er nog niet.

¹⁷ Gemeente Amsterdam, *Visie op subsidies*, p. 12

- Ook wordt nog niet voldaan aan de bepaling uit ASA waarin is vastgelegd dat de schriftelijke verantwoordingen over de besteding van de verleende subsidies in een openbaar subsidierregister worden opgenomen.¹⁸
- Subsidiedossiers zijn meestal wel compleet, maar geven weinig inzicht in de inhoudelijke afwegingen die er zijn gemaakt. Hierdoor wordt de kennis die zit bij individuele ambtenaren geen kennis van de organisatie.

Aanbeveling 4: Heb continu aandacht voor het verbeteren van het controle-instrumentarium

Er is zowel aandacht nodig voor het verbeteren van de regelgeving als voor de naleving van die regelgeving. Het lijkt ons nuttig om regelmatig, bijvoorbeeld jaarlijks, de vraag aan de orde te stellen: ‘Wat kan er beter?’. Als wij onszelf nu na dit onderzoek die vraag stellen, zien we verschillende aandachtspunten.

Algemeen

- De aanpak die nu overwogen wordt bij de ontwikkeling van het openbare register van subsidieverantwoordingen kan wellicht beter. Het subsidiebureau wil gestandaardiseerd gegevens per instelling openbaar gaan maken. Dat is niet conform de letter van het ASA en het betekent ook dat de verantwoordingsstukken van de instellingen nog een extra bewerking moeten ondergaan. Dat lijkt weinig doelmatig. Overeenkomstig de formulering in de ASA zouden de toegezonden verantwoordingsdocumenten zelf ook openbaar kunnen worden gemaakt.
- Het centraal register van alle financiële steunverleningen aan gesubsidieerde instellingen is nog niet ontwikkeld. Wij zouden willen suggereren om bij zowel de subsidieaanvraag als bij de aanvraag tot subsidievaststelling de instellingen hier gericht naar te vragen.¹⁹ Wellicht is dan zo’n centraal register overbodig.
- Een instelling met een periodieke subsidie kan nu relatief eenvoudig een voordelig resultaat of overschot houden en aan het eigen vermogen toevoegen (of toevoegen aan een bestemmingsreserve). Ons lijkt het praktisch om aan het eigen vermogen en de omvang van de bestemmingsreserves een maximum te stellen dat afhankelijk is van de bedrijfsrisico’s die een instelling loopt.²⁰

¹⁸ De wethouder portefeuillehouder van het Subsidiebureau heeft de raadscommissie hiervan in 2016 op de hoogte gesteld.

¹⁹ We denken daarbij aan een vragenlijst die de instelling bij het indienen van de aanvraag digitaal kunnen invullen, zoals ook bij belastingaangifte gebruikelijk is. Een dergelijke methode past de gemeente vanaf 1 oktober 2016 al toe voor het verkrijgen van inzicht in de governance van de instelling. Mogelijke vragen zijn: welke andere gemeentelijke subsidies heeft u ontvangen, welke leningen of garanties heeft u gekregen en welke andere vormen van financiële steun, zoals het tegen een gereduceerd huren van huisvesting, heeft u gekregen.

²⁰ Artikel 17 ASA regelt onder meer dat bij beëindiging van de subsidierelatie de subsidieontvanger bij een batig saldo een vergoeding aan het college verschuldigd is. Er is niet helder aangegeven of de

- De communicatie tussen de beleidsafdeling en het subsidiebureau over naleving van interne procedures loopt niet altijd optimaal. Dat kan worden verbeterd door gezamenlijke werkafspraken te maken over de wijze waarop een beleidsafdeling adviezen van het subsidiebureau verwerkt.

Bewonersondersteuning

De gemeente moet erop aandringen dat de kosten van de verschillende (hoofd-) activiteiten en prestaties beter inzichtelijk worden gemaakt.²¹ Vervolgens moet bij de subsidievaststelling ook worden nagegaan wat de oorzaken zijn van het financiële resultaat. Een financieel overschot is niet zonder meer een gevolg van doelmatig of innovatief werken van de instelling.

3.3.2 De subsidieontvanger tot gewenst gedrag bewegen

Bij *grip op subsidies* gaat het allereerst om afspraken over de activiteiten die de instelling uitvoert. Bij instellingen die een periodieke subsidie ontvangen is het voor een goede besteding van subsidiegelden echter ook belangrijk dat die instellingen ‘in control’ zijn. De gemeente zal zich hierbij meestal terughoudend opstellen en zich niet bemoeien met de uitvoering en interne bedrijfsvoering van de instelling.²² Maar omdat het gaat over belastinggeld, heeft de gemeente wel de plicht de instellingen te stimuleren tot een transparante en efficiënte bedrijfsvoering. Hierbij valt onderscheid te maken tussen het continue toezicht in het kader van de jaarlijkse subsidieverstrekking en het toezien op het doorvoeren van een meer structurele verandering. Dat laatste komt minder frequent voor en hangt vaak samen met de visie van de gemeente op hoe een maatschappelijke taak meer doelmatig kan worden uitgevoerd. In ons onderzoek speelde in dit verband de wens dat organisaties zich zouden samenvoegen (ASW en de lokale WSWonen) en zouden ontvlechten (ASW en HA).

Continu toezicht

In *Visie op Subsidies* is opgenomen dat de instelling zich moet houden aan de in de branche gebruikelijke governance code. Uit ons onderzoek bleek dat ASW een toezichthoudend orgaan heeft, maar dat deze Raad van Toezicht zich niet

vermogensvorming, die geheel of gedeeltelijk in het verleden met gemeentelijke subsidies is ontstaan, ook bij deze afrekening betrokken moet worden.

²¹ In het prestatieaanbod zijn de prestaties “de aantallen individuele contacten” en “de aantallen unieke contacten” als afspraak geformuleerd. Hoewel we deze afspraak op basis van doeltreffendheid begrijpen ligt het niet in de reden om deze als afrekenbasis te nemen. Allereerst heeft !WOON slechts beperkt invloed op deze grootheid. Daarnaast worden er veel meer activiteiten door !WOON uitgevoerd waaraan ook kosten zijn verbonden. Een goede afrekeningssystematiek vereist inzicht in de kostendrijvers van de verschillende te leveren prestaties.

²² De gemeente heeft in ASA twee instrumenten opgenomen die (bij escalatie) kunnen worden ingezet: het college kan een onderzoek laten uitvoeren waaraan de instelling zijn medewerking moet verlenen (artikel 10 lid 4) en kan een toezichthouder aanwijzen die er op toeziet dat de subsidieontvanger de opgelegde verplichtingen nakomt (artikel 18).

verantwoordde in het jaarverslag.²³ 2 van de 3 instellingen wisten niet onder welke governance code zij vielen.

In het kader van continu toezicht is het ook belangrijk dat de instellingen het financieel beheer op orde hebben. Dit is zeker belangrijk indien de betrokken instellingen voor de gemeente een basisvoorziening uitvoeren, want bij financiële problemen zullen zij al snel aankloppen bij de gemeente.

Aanbeveling 5: Zorg ervoor dat de instellingen de governance code naleven en de financiën op orde hebben

Algemeen

Vanaf 1 oktober 2016 zijn instellingen verplicht om bij de aanvraag aan te geven onder welke governance-code ze vallen. Dat is een eerste stap. Vervolgens moet ook het toezicht goed geregeld zijn. Als er een interne toezichthouder is zoals een Raad van Toezicht en deze goed zijn werk doet, is dat voor de gemeente een belangrijk middel om het risico dat er onverantwoorde beslissingen worden genomen te verkleinen. De financiële gezondheid van een instelling wordt nu alleen beoordeeld op basis van liquiditeit en solvabiliteit. De beoordeling zou nog kunnen worden uitgebreid door ook de kwaliteit van de verklaringen van verschillen tussen begroting en realisatie kostensoort – dat gebeurt nu soms al – en activiteitenniveau te beoordelen. Voor grotere instellingen moet ook de financiële meerjarenbegroting in de beoordeling worden betrokken.

Bewonersondersteuning

Het ASW had naast de directie/raad van bestuur ook een toezichthoudend orgaan. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen heeft de Raad van Toezicht zich niet verantwoordt in het jaarverslag. Dat maakt het voor de gemeente moeilijk om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van het toezicht. De gemeente zou bij !WOON kunnen aandringen op een dergelijk verslag.

Toe zien op het doorvoeren van meer structurele veranderingen

Als de gemeente wil dat een instelling zich structureel anders gaat organiseren, zal ze duidelijk de kaders moeten aangeven, zowel voor het reorganisatieproces als voor de gewenste nieuwe situatie.

Bij de transitie rond de bewonersondersteuning subsidies zijn er wel kaders gesteld. Er is echter bij de ontvlechting onvoldoende oog geweest voor de tegengestelde belangen van ASW en HA en de onbalans tussen betrokken partijen in deskundigheid, menskracht en financiële middelen. Daarnaast was er ook onvoldoende aandacht voor de bekostiging van de proceskosten van de reorganisaties. Verder had de gemeente vanaf het begin van het traject consequent moeten communiceren over waar precies de knip zit tussen de taak van bewoners-

²³ Hier is uitgegaan van de governance code Welzijn & Maatschappelijke dienstverlening, de code waar de onderzochte instellingen onder vallen.

ondersteuning door !WOON en de taak van belangenbehartiging van huurders door HA.

Bij fusies en splitsingen van instellingen is het belangrijk dat helder is hoe met het eigen vermogen van de betrokken instellingen wordt omgegaan. Ook dat is bij de onderzochte transitie onvoldoende gebeurd.

Aanbeveling 6: Heb aandacht voor de consequenties van veranderingsprocessen voor de gesubsidieerde organisaties en geef hen heldere kaders mee

Algemeen

De transitietrajecten van samenvoeging en ontvlechting in het kader van bewonersondersteuning en belangenbehartiging bieden aanknopingspunten om lessen te formuleren voor het toezien op toekomstige gewenste veranderingstrajecten bij gesubsidieerde instellingen.

Bewonersondersteuning en belangenbehartiging

Bij het afronden van dit onderzoek was er nog steeds geen gedeelde visie over hoe de taakverdeling tussen !WOON en de HA precies zou moeten zijn.

Daarnaast is er ook geen overeenstemming over wie welk deel van de transitiekosten van de ontvlechting moet betalen. Dit soort zaken verdient nog aandacht omdat het ten koste kan gaan van een goede samenwerking. En die samenwerking blijft belangrijk voor een doelmatige en doeltreffende inzet van subsidiemiddelen ook al zijn de instellingen nu organisatorisch en financieel gescheiden.

3.4 Reactie college B en W

De rekenkamer heeft op 26 april 2017 het conceptrapport (bestaande uit een concept bestuurlijk rapport en een concept onderzoeksrapport) voorgelegd aan het college van B&W. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het concept bestuurlijk rapport. Op 22 mei 2017 ontving de rekenkamer de reactie van het college. Hierna volgt eerst de integrale tekst van de reactie. De paragraaf daarna bevat het nawoord van de rekenkamer hierop.

Op 26 april 2017 heeft het college van B&W het conceptrapport "Subsidies bewonersondersteuning en belangenbehartiging" ontvangen. In uw begeleidende brief nodigt u ons uit, conform de procedure bestuurlijk wederhoor, te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid. Hierbij vindt u onze bestuurlijke reactie.

Allereerst willen wij u bedanken voor het uitvoerige onderzoek dat de Rekenkamer Amsterdam (verder te noemen: Rekenkamer) heeft verricht naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidiebesteding voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging en naar de aansturing van de gewenste veranderingen in deze subsidierelaties per 1 januari 2017. Het is nuttig

dat subsidieverlening en veranderingsprocessen geregeld tegen het licht worden gehouden.

Leeswijzer

Onze bestuurlijke reactie bestaat uit de volgende onderdelen:

- I) Algemene indruk
- II) Invulling transitieopgave
- III) Reactie op de aanbevelingen

I) Algemene indruk

Het college ziet in de uitkomsten van het rekenkameronderzoek de erkenning van de zorgvuldige aanpak waarmee de subsidieverlening en de transitie in de bewonersondersteuning en belangenbehartiging zijn vorm gegeven.

Uitgangspunten bij de transitie waren centralisatie, taakverbreding en het verbeteren van de doelmatigheid. Binnen het bestaande budget is een verbreding van de taken gerealiseerd. Daarmee heeft het college samen met de partijen een flinke verbeterslag gemaakt.

Het college onderschrijft het grote belang van de doeltreffendheid van het subsidie-instrument. Daarom is dat ook 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. Op 2 juli 2015 heeft het college de *Visie op Subsidies* voorgelegd aan de raad, die daarmee heeft ingestemd. De uitwerking daarvan is afgelopen jaren voortvarend ter hand genomen, waardoor een professionaliseringsslag gemaakt is in de subsidieverlening. Inmiddels draait het subsidiebureau bijna drie jaar, wordt het toetsingskader behorend bij de Visie in praktijk gebracht, gelden sinds 1 oktober 2016 de aangepaste regels en presenteert het college in de 2e helft van 2017 de evaluatie van de visie op subsidies. Gelet op die evaluatie beperken we ons in deze bestuurlijke reactie hoofdzakelijk tot de subsidierelaties op bewonersondersteuning en belangenbehartiging.

II) Invulling transitieopgave

De evaluatie door het RIGO van de Wijksteunpunten Wonen over de periode 2009 - 2013 en de bespreking in 2014 ervan in de gemeenteraad resulteerde in een opdracht van de raad aan het college om vernieuwing en verbreding van huurdersondersteuning te realiseren binnen de context van de nieuwe bestuurlijke situatie. Met de splitsing in bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017 heeft het college vorm gegeven aan deze opdracht en daarmee aan het coalitieakkoord, waarin is opgenomen dat huurdersondersteuning wordt verbreed naar bewonersondersteuning. Gezien de druk op de woningmarkt in Amsterdam zal deze bewonersondersteuning de komende jaren hard nodig blijven.

Resultaat van de vernieuwing is:

- De start van de stichting !WOON op 1 januari 2017, de vernieuwde organisatie voor bewonersondersteuning in Amsterdam, voortkomend uit de 7 lokale Wijksteunpunten Wonen en het ASW.
- De ontvlechting van belangenbehartiging en bewonersondersteuning, door de verzelfstandiging en vernieuwing van de Huurdersvereniging Amsterdam (HA) per 1 januari 2017.

De transitie is uitgebreid besproken in de raad. De voorstellen voor de vernieuwing zijn eind september 2016 door de voltallige raad met instemming ontvangen. Het college heeft de raad op dat moment ook geïnformeerd dat de vernieuwing bij de HA meer tijd neemt. Het college beschouwt het jaar 2017 dan ook als overgangsjaar voor de HA.

De gemeente heeft in september 2016 prestatie-afspraken gemaakt met zowel !WOON als met de HA voor het jaar 2017. Het college zal komende jaren zeker nog werken aan verdere verbetering van de dienstverlening en de prestatieafspraken. Uw aanbevelingen zijn daarbij behulpzaam.

Sturen op doelmatigheid in vernieuwingstraject en bij prestatieaanbod 2017

1. !WOON:

Tijdens het hele vernieuwingstraject is nauw samengewerkt tussen het college en !WOON. In de gesprekken over de vernieuwing zijn zaken als de inrichting van de organisatie en de te leveren dienstverlening uitgebreid aan de orde geweest. Onderwerpen daarbij waren o.a. (het beperken van) de overhead, de huisvestingskosten, de governance-structuur en het versterken van de kwaliteitsontwikkeling binnen de nieuwe organisatie. De besprekingen hebben geleid tot een organisatieplan met begroting waar de gemeente vertrouwen in heeft.

Bij het prestatieaanbod heeft de gemeente afspraken gemaakt met !WOON over de te leveren dienstverlening. Aan alle diensten zijn prestatie-indicatoren gekoppeld. Er is een lijst met kengetallen opgesteld, die samen met de prestatie-indicatoren input levert voor voortgangsgesprekken die de gemeente regelmatig voert. De nieuwe organisatie krijgt nu de gelegenheid zich verder te ontwikkelen. De beoogde efficiency moet zijn beslag krijgen door o.a. meer digitale dienstverlening, schaalvergroting, een nieuwe taakverdeling en kwaliteitsontwikkeling. De verantwoordelijkheid voor de inrichting daarvan ligt bij de organisatie zelf. De komende tijd werkt de gemeente samen met de nieuwe instelling aan nadere invulling van kengetallen en voert aan de hand van de prestatie-indicatoren en de kengetallen het gesprek over relevante ontwikkelingen en het behalen van resultaten.

2. HA:

Inhoudelijk en organisatorisch heeft de gemeente doelbewust grote afstand gehouden in het vernieuwingstraject bij de HA, vanuit het belang dat deze belangenorganisatie onafhankelijk haar rol kan spelen in het Amsterdamse krachtenveld en dat de HA zelf haar eigen organisatie vormgeeft en haar doelen stelt, binnen de randvoorwaarden voor de subsidie. Ook bij de subsidieverlening aan de HA staat de gemeente doelbewust inhoudelijk meer op afstand dan bij !WOON.

Bij de start is aan de HA de voorwaarde meegegeven dat zij zich omvormt tot een zelfstandige partij met een duidelijke 'governance-structuur'. Bestuur, ondersteuning en lokale afdelingen moeten een eenheid (gaan) vormen en uitstralen, wat noodzakelijk is voor een transparante en effectieve belangenbehartiging van de Amsterdamse huurders. Voor het college is het van belang dat de HA de belangen behartigt van alle huurders in Amsterdam, in de sociale en particuliere voorraad, in betaalbare, middeldure en dure huur. Bij de verantwoording van de subsidie zal het college ook mede beoordelen of de HA hierin geslaagd is.

De uitwerking van de vernieuwing van de HA was volledig een zaak van de HA zelf. De gemeente heeft direct bij de start (oktober 2015) gewezen op het feit dat dit een ingewikkeld traject zou worden en geadviseerd een kwartiermaker aan te stellen.

Ook met de HA is de begroting en de inrichting van de vernieuwde organisatie besproken.

In de vernieuwing bij de HA zijn vier deeltrajecten te onderscheiden:

- a) Scheiding van de taken bewonersondersteuning en belangenbehartiging;
- b) Scheiding van de werkorganisaties van HA en ASW; Dit moest leiden tot:
- c) Verzelfstandiging van de HA: het werkgeverschap en de verantwoordelijkheid voor huisvesting, ICT etc. liggen voortaan bij HA;
- d) Vernieuwing van de vereniging van de HA, zodat de HA daadwerkelijk alle huurders van Amsterdam gaat vertegenwoordigen.

In het concept rapport oordeelt de Rekenkamer dat de gemeente onvoldoende consistent is geweest over de zogenaamde 'knip' bij de ontvlechting tussen HA en ASW. Het college herkent zich niet in dit oordeel. De knip is niet gewijzigd. Het gaat om de splitsing tussen belangenbehartiging en bewonersondersteuning en is op die manier vanaf het begin consequent doorgevoerd. Er is wel één praktische uitwerking gewijzigd. Dat is gebeurd op verzoek van de lokale huurdersorganisaties en in overleg met de betrokken partijen en heeft geleid tot een meer consistente uitwerking van de knip. Daarbij gaat het om de ondersteuning door de lokale teams van !WOON aan de lokale huurdersorganisaties. De afspraken over de "knip" zijn in maart 2016 vastgesteld. De HA heeft deze kaders verwerkt in haar voorstellen: zowel in het vernieuwingsplan van de HA (Voorstel naar een nieuwe HA, compacte versie juli

2016), als in het prestatieaanbod voor 2017. De HA heeft in deze documenten de taak op zich genomen van belangenbehartiging en geen voorstellen gedaan die liggen op het werkterrein van !WOON, de bewonersondersteuning.

Het klopt dat de HA later, in de winter van 2016/2017 de knip opnieuw ter discussie heeft gesteld. De gemeente heeft direct laten weten niet af te wijken van de afspraken en consequent te blijven bij de kaders van 10 maart 2016.

III) Reactie op de aanbevelingen van de Rekenkamer

Aanbeveling 1: Stel een handreiking op voor het opstellen van subsidiekadernotities

Reactie college:

Het college neemt deze aanbeveling als volgt over: na het zomerreces stelt het college een notitie vast waarin de verschillende soorten subsidies en bijbehorende (wettelijke) grondslagen worden opgesomd en uitgelegd, als bondig 'naslagwerk' voor alle medewerkers die met subsidies te maken hebben.

De gemeente stelt voor ieder beleidsterrein om de vier jaar een beleidskader op. Binnen dat kader is subsidie één van de instrumenten die kan worden ingezet om de beoogde doelstellingen te bereiken. Voor het opstellen of wijzigen van subsidieregelingen bestaat sinds oktober 2014 een format. Daarmee is het niet meer nodig om voor het subsidie-instrument afzonderlijk kadernotities op te stellen.

Aanbeveling 2: Ontwikkel en gebruik samen met de instelling kengetallen om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van instelling

Reactie college:

Het college neemt deze aanbeveling over. In vervolg op de vernieuwing hecht het college er belang aan om goede prestatieafspraken te maken over de te leveren dienstverlening. Daarbij krijgt de instelling de ruimte en verantwoordelijkheid om daar zelf invulling aan te geven.

Komende periode wordt samen met !WOON verder gewerkt aan het ontwikkelen van kengetallen. De gemeente hanteert vooralsnog geen streefwaarden bij de prestatie-indicatoren die zijn opgenomen in het prestatieaanbod. Aan de hand van de prestatie-indicatoren zal de gemeente met !WOON het gesprek blijven voeren over relevante ontwikkelingen en het behalen van resultaten. (tellen en vertellen).

Aanbeveling 3: Borg dat de subsidies van de verschillende beleidsterreinen of subsidieregelingen ten minste eens per 5jaar worden geëvalueerd

Reactie college:

Het college neemt deze aanbeveling over. In het najaar stelt het college een eindrapportage en evaluatie vast van de implementatie van de *Visie op Subsidies*. Daarin zal ook op dit onderwerp worden ingegaan.

Meer specifiek voor de subsidies bewonersondersteuning en belangenbehartiging: de transitie in 2015/2016 kwam voort uit een evaluatie die begin 2014 is besproken in de gemeenteraad. Die evaluatie resulteerde in een opdracht van de raad om met voorstellen te komen voor vernieuwing. De voltallige gemeenteraad heeft ingestemd met de vernieuwingsvoorstellen. Het college geeft de betreffende instellingen de gelegenheid om de nieuwe situatie gedurende enkele jaren goed uit te werken en zal dan halverwege de nieuwe bestuursperiode, in de zomer van 2020, op basis van de monitoring en verantwoording over de jaren 2017 t/m 2019, een evaluatie uitvoeren.

Aanbeveling 4: Heb continu aandacht voor het verbeteren van het controle-instrumentarium.

Er is zowel aandacht nodig voor het verbeteren van de regelgeving als voor de naleving van die regelgeving. Het lijkt ons nuttig om regelmatig, bijvoorbeeld jaarlijks, de vraag aan de orde te stellen: wat kan er beter.

Reactie college:

Het college neemt deze aanbeveling over. Het vernieuwingstraject bij !WOON heeft laten zien dat het veel op kan leveren als er goed gestuurd wordt op inzet en opbrengsten voor de stad. Het college zal jaarlijks bekijken wat er beter kan in de subsidieverlening voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging.

In de eindrapportage en evaluatie van de implementatie van de *Visie op Subsidies* die dit najaar aan de raad wordt voorgelegd, zal een voorstel worden gedaan voor regelmatige evaluatie, ook van het controle-instrumentarium. Daarnaast zal de eindrapportage verder ingaan op de door de Rekenkamer genoemde aandachtspunten.

Aanbeveling 5: Zorg ervoor dat de instellingen de governance-code naleven en definciën op orde hebben

Reactie college:

Het college neemt deze aanbeveling over. De Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA) kent een weigeringsgrond als de aanvrager niet voldoet aan de in de branche van de aanvrager gebruikelijke governance-code. Vooralsnog is er geen specifieke governance-code voor deze instellingen. !WOON volgt de governance-code van de welzijnssector. De toepassing daarvan door !WOON

wordt bij de vaststelling van de subsidie beoordeeld, evenals de financiële situatie. Dit laatste geldt ook voor de HA.

De financiële toetsen die door de Rekenkamer worden aanbevolen, vinden tegenwoordig al plaats. In vervolg op de *Visie op Subsidies* is in 2017 het Leerprogramma Subsidies Lerend Veranderen gestart voor iedereen die binnen de gemeente subsidieaanvragen behandelt. In dit leerprogramma wordt ook aandacht besteed aan de financiële toetsen. Hierbij wordt niet alleen uitgelegd hoe te toetsen, maar ook wat de betekenis is van de uitkomsten. Zodat de beleidsafdelingen ook een beter beeld hebben van de risico's, als die er zijn.

Aanbeveling 6: Heb aandacht voor de consequenties van veranderingsprocessen voor de gesubsidieerde organisaties en geef hen heldere kaders mee

Reactie college:

Het college neemt deze aanbeveling over. Ook in de toekomst zullen we aandacht hebben voor de complexiteit van veranderingsprocessen en geven we heldere kaders mee.

Over de afronding van de financiën van 2016 tussen HA en ASW loopt het eerste kwartaal van 2017 tot op dit moment (mei 2017) nog een discussie. De gemeente heeft hierin actie ondernomen en zet zich ervoor in dat de discussie op korte termijn wordt afgerond. De constatering van de rekenkamer dat \ \ een vruchtbare samenwerking tussen de nieuwe organisaties nog niet is geborgd, terwijl dat voor een doelmatige en doeltreffende besteding van subsidiegelden wel essentieel is", onderschrijft het college. In de afronding van de ontvlechting heeft dan ook de opbouw van de samenwerking tussen de vernieuwde organisaties alle aandacht.

3.5 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B en W voor zijn bestuurlijke reactie. Behalve een reactie op onze aanbevelingen maakt het college ook een aantal algemene opmerkingen en geeft het college een toelichting op de vernieuwing van de bewonersondersteuning en de ontvlechting belangenbehartiging en bewonersondersteuning.

Bij zijn algemene opmerkingen wijst het college op een evaluatie van de *Visie op subsidies*, die in de 2^e helft van 2017 aan de raad zal worden gepresenteerd. Het college beperkt zich in de bestuurlijke reactie daarom tot de bewonersondersteuning en belangenbehartiging. Ons onderzoek is echter een onderdeel van een serie onderzoeken naar grip op subsidie. De aanbevelingen zijn daarom breder geformuleerd en kunnen ook een bijdrage leveren aan de aangekondigde evaluatie die wij overigens toejuichen. Het lijkt ons in ieder geval belangrijk om in de evaluatie naast grip op de *doeltreffendheid* van het subsidie-instrument ook aandacht te besteden aan de *doelmatigheid* van het beleid ("wat zijn de kosten van de prestaties in verhouding tot de effecten").

Bij de toelichting op het vernieuwingstraject bij de bewonersondersteuning geeft het college aan dat vanaf 2017 de voortgangsgesprekken met !WOON zullen worden gevoerd aan de hand van prestatie-indicatoren en een lijst van 10 kengetallen. De gemeente wil de komende tijd samen met !WOON een nadere invulling geven aan de kengetallen. Wij zouden het belang willen benadrukken van financiële kengetallen. Dat is iets dat nu ontbreekt. Een (gemiddeld) uurtarief voor de dienstverlening zou bijvoorbeeld inzicht verschaffen in de efficiency van de instelling. Voor 2017 is een subsidie toegekend van bijna € 5,3 miljoen, zonder dat inzichtelijk is gemaakt wat de budgetten zijn voor de verschillende (hoofd-)activiteiten. Dat is niet transparant en biedt onvoldoende mogelijkheden om een afweging te maken over de inzet van middelen.

Het college benadrukt dat ze bij de belangenbehartiging door HA doelbewust op meer afstand wil staan dan bij de bewonersondersteuning door !WOON. Dat begrijpen we, maar dat laat onverlet dat er aandacht nodig is voor een doeltreffende en doelmatige besteding van de subsidiemiddelen (in 2017 ruim € 650.000). Aandacht voor de efficiency van HA en voor de samenwerking tussen HA en !WOON – twee zaken die wij in ons rapport aan de orde stellen - betekent niet dat het college op de stoel van het bestuur van HA gaat zitten. We constateren in ons rapport dat de samenwerking tussen HA en !WOON op dit moment niet optimaal is. Daar liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag. Het lijkt ons aannemelijk dat het feit dat het college niet consistent is geweest over de zogenaamde ‘knip’ bij de ontvlechting tussen de HA en ASW, één van die oorzaken was. Maar wat de reden ook moge zijn. Samenwerking is belangrijk voor een doelmatige inzet van het subsidiebudget. Indien de instellingen er zelf niet uitkomen, komt er een moment waarop de gemeente maatregelen moet treffen om een doelmatige inzet van subsidiemiddelen te borgen. Daarom is het goed dat de afronding van de ontvlechting en de opbouw van de samenwerking tussen de vernieuwde organisaties “alle aandacht” van het college heeft, zoals in de reactie bij aanbeveling 6 wordt aangegeven.

Het college neemt vijf van zes aanbevelingen volledig over. Alleen bij aanbeveling één geeft het college aan dat het de aanbeveling op een andere manier wil invullen. Wij gaan hieronder per aanbeveling kort in op de reactie van het college.

Aanbeveling 1: Stel een handreiking op voor het opstellen van subsidiekadernotities
Het college heeft geen behoefte aan een specifieke handreiking voor het opstellen van subsidiekadernotities omdat er al voor ieder beleidsterrein om de vier jaar een beleidskader wordt opgesteld en er een format bestaat voor het opstellen van subsidieregelingen. Wij zijn er niet op uit om het aantal voorschriften, handreikingen en formats steeds maar verder uit te breiden. Dus als het college een manier vindt om onze gedachtegang een plek te geven door het aanpassen van een bestaande werkwijze past dat bij onze aanbeveling. Maar daarbij nog wel een paar opmerkingen. Voor de raad en de ambtelijke organisatie is het belangrijk dat de productie en de inhoud van dit soort notities een vast en overzichtelijk stramien

hebben. Voor het iedere vier jaar vernieuwen van beleidskaders zijn geen voorschriften. Het gebeurt dus alleen *doorgaans* na de vorming van een nieuw college. In een dergelijk kader wordt niet systematisch aandacht besteed aan het beleid achter specifieke subsidies. Het format waar het college naar verwijst, is een juridisch kader. Dat is vanuit het perspectief van rechtmatigheid belangrijk. Het is echter logisch dat in dit juridische format aandacht voor het 'beleid' zich beperkt tot het voorschrift om een "doelbepaling" zo concreet mogelijk te formuleren. Het is echter ook nuttig – en dat ontbreekt nu – als er heldere richtlijnen zijn voor de beleidsmedewerkers welke elementen in een (subsidie)beleidskader moeten worden opgenomen en wat de gemeente onder de verschillende begrippen verstaat.

Aanbeveling 2: Ontwikkel en gebruik samen met de instelling kengetallen om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instelling

Het college neemt deze aanbeveling over. We hebben in het begin van ons nawoord al het belang van kengetallen benadrukt waarmee inzicht wordt gegeven in de kosten van de (hoofd-)activiteiten.

Aanbeveling 3: Borg dat de subsidies van de verschillende beleidsterreinen of subsidie-regelingen ten minste eens per 5 jaar worden geëvalueerd

Het college neemt de aanbeveling over. Omdat het college aangeeft dat bij bewonersondersteuning en belangenbehartiging de evaluatie zal plaatsvinden op basis van monitoring en verantwoording over de periode 2017 t/m 2019, zouden we willen waarschuwen dat dit vaak onvoldoende houvast biedt voor een *echte* evaluatie. Bij een evaluatie spelen andere vragen dan bij jaarlijkse monitoring. Het gaat om vragen zoals: "Had met minder subsidiemiddelen niet hetzelfde kunnen worden bereikt?", "Had met dezelfde middelen niet meer kunnen worden bereikt?" of "Is er geen alternatief om hetzelfde doel te realiseren tegen lagere kosten?".

Aanbeveling 4: Heb continu aandacht voor het verbeteren van het controle-instrumentarium

Het college neemt deze aanbeveling over en geeft aan dat bij de evaluatie van de implementatie van de *Visie op subsidies* in dit najaar een voorstel zal worden gedaan voor een regelmatige evaluatie, ook van het controle-instrumentarium. De concrete aandachtspunten die de rekenkamer in het rapport heeft vermeld zullen daarbij worden meegenomen.

Aanbeveling 5: Zorg ervoor dat de instellingen de governance-code naleven en de financiën op orde hebben

Het college neemt deze aanbeveling over en geeft aan dat !WOON en de HA worden beoordeeld op basis van de governance-code van de welzijnssector. Ten aanzien van de financiën verwijst het college naar het Leerprogramma *Subsidie Lerend Veranderen*. Medewerkers krijgen daarbij niet alleen uitgelegd hoe te toetsen, maar ook welke betekenis bepaalde uitkomsten hebben. Dit leerprogramma lijkt ons nuttig. In het verlengde hiervan zouden wij willen

adviseren om een escalatiemodel te introduceren, zodat bij uitzonderlijke uitkomsten financiële specialisten worden ingeschakeld en/of aan betrokken instellingen aanvullende eisen worden gesteld.

Aanbeveling 6: Heb aandacht voor de consequenties van veranderingsprocessen voor de gesubsidieerde organisaties en geef hen heldere kaders mee

Het college neemt de aanbeveling over. We zouden nogmaals willen benadrukken dat het ons hierbij vooral ging om financiële kaders. Verder waren we redelijk positief over de wijze waarop de gemeente het proces heeft aangestuurd. We misten kaders voor de omgang met de eigen vermogens en de richtlijnen voor de dekking van reorganisatiekosten.

4 Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

In het kader van onze onderzoeken naar ‘Grip op subsidies’ richt dit rapport zich op de subsidies die de gemeente Amsterdam verstrekt ten behoeve van bewonersondersteuning (dienstverlening aan bewoners over woonvragen) en belangenbehartiging van huurders. Omdat deze subsidies in het verleden door zowel de centrale stad als de stadsdelen werden verstrekt, werden zij door raadsleden weinig transparant bevonden. Ook zijn uit de Evaluatie Wijksteunpunten Wonen 2009-2013 vragen opgerezen of een doelmatige en doeltreffende besteding van deze subsidies voldoende was geborgd. In de huidige coalitieperiode zijn reeds verschillende transities in gang gezet, te weten: 1) een verbreding van ondersteuning aan huurders naar bewoners; 2) het opgaan van het Amsterdams Steunpunt Wonen (centrale stad) en de Wijksteunpunten Wonen (stadsdelen) in de Stichting !Woon en 3) het onafhankelijk organiseren van de collectieve belangenbehartiging door ontvlechting van de Huurdersvereniging Amsterdam. In dit onderzoek gaan we zodoende na of er sprake is van voldoende borging van een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging in de periode 2015-2017. Daarnaast is gekeken of de gemeente de gewenste veranderingen binnen deze subsidierelaties adequaat heeft aangestuurd.

Als context zal in de volgende paragraaf eerst het beleid worden beschreven dat de gemeente Amsterdam rondom bewonersondersteuning en belangenbehartiging in de vorige en huidige coalitieperiode (2010-2018) heeft ontwikkeld. Vervolgens wordt uiteengezet op basis van welke normen we hebben beoordeeld in hoeverre een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van de subsidiegelden is geborgd, evenals in hoeverre er sprake is geweest van een adequate aansturing van de gewenste transities. In de paragrafen daarna zijn de uitkomsten van de beoordelingen terug te vinden.

4.1 Beleid

De gemeente heeft verschillende belangen op het gebied van bewonersondersteuning en belangenbehartiging van huurders. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke ambities en beleid de gemeente heeft ontwikkeld voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging in de periode 2010-2018. Dit onderzoeken we aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke ambities had en heeft het college voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging in de periode 2010-2018? (paragraaf 4.1.1)
2. Op welke wijze zijn deze ambities uitgewerkt in beleid? (paragraaf 4.1.2)
3. Hoeveel budget heeft de gemeente over voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging? (paragraaf 4.1.3)

4.1.1 Conclusie

We concluderen dat de gemeente belang hecht aan bewonersondersteuning als basisvoorziening voor alle bewoners van Amsterdam. Sinds 2014 is de ambitie de taken te verbreden naar eigenaar-bewoners en de vertegenwoordiging van huurders te vernieuwen. Ook wilde de gemeente een duidelijkere scheiding van taken met betrekking tot bewonersondersteuning en belangenbehartiging van huurders. Verder wilde de gemeente dat per 1 januari 2017 de Wijksteunpunten Wonen en het ASW zich zouden omvormen tot één juridische entiteit (!WOON) en dat de HA financieel en organisatorisch zou verzelfstandigen. Het beleid voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging is niet uitgewerkt in een specifieke beleidsnota. In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen heeft rve Wonen ons gemeld dat op dit moment wordt gewerkt aan de Woonagenda, waarin bewonersondersteuning en belangenbehartiging als belangrijk onderdeel zijn opgenomen. Het college geeft de Woonagenda binnenkort vrij voor inspraak. Wel wordt het beleid duidelijk in een voordracht aan de raad en beantwoording van raadvragen. Het totale budget voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging is voor 2017 €6.087.552. Hiervan gaat €5.295.550 naar !WOON, €656.590 naar de HA en €135.412 naar het EBF.

4.1.2 Ambities

De gemeenteraad maakt al sinds de jaren 90 middelen en geld vrij voor huurdersondersteuning en belangenbehartiging.²⁴ Tot 2017 werd gesproken van huurdersondersteuning omdat de ondersteuning zich alleen richtte op huurders. Vanaf 2017 is dit verbreed naar bewonersondersteuning en richt de ondersteuning zich ook op eigenaar-bewoners. In het programmakkoord, de coalitieakkoorden en begrotingen heeft de gemeente haar ambities op het gebied van huurdersondersteuning en belangenbehartiging weergegeven. In deze paragraaf gaan we na welke ambities de gemeente had en heeft voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging in de periode 2010-2018.

Programmakkoord 2010-2014

In het Programmakkoord 2010-2014 is de ambitie van het college opgenomen om de doorstroom op de Amsterdamse woningmarkt en de woningbouwproductie te stimuleren. Het college streeft naar een eigen woningbezit van 35% in Amsterdam.²⁵ Bij nieuwbouw blijft het nagestreefde percentage sociale woningen 30%. Huurdersondersteuning in de gehele stad is belangrijk voor het college. Door middel van de Wijksteunpunten wordt huurdersondersteuning buiten de ring uitgebreid.²⁶

²⁴ Beantwoording nadere schriftelijke vragen van de leden Torn en Van der Ree, 9 maart 2016, p.2

²⁵ In het Programmakkoord 2006-2010 worden geen streefpercentages genoemd.

²⁶ Gemeente Amsterdam, *Programmakkoord 2010-2014*, p.13

Coalitieakkoord 2014-2018

In het coalitieakkoord 2014-2018 is het nog steeds de ambitie om meer beweging te krijgen op de Amsterdamse woningmarkt. Het college wil daarnaast onder meer huurdersondersteuning verbreden naar bewonersondersteuning (zie coalitieakkoord 2014-2018). De Wijksteunpunten Wonen moeten voortaan ook hulp en ondersteuning aanbieden aan mensen die na het kopen van een (corporatie-)woning aan een Vereniging van Eigenaren deelnemen en aan mensen die een erfpachtcontract afsluiten.²⁷

Begrotingen 2015, 2016 en 2017

De ambities in het coalitieakkoord 2014-2018 zijn verder uitgewerkt in de begrotingen 2015, 2016 en 2017 onder het Programma Stedelijke Ontwikkeling en Wonen.

Begroting 2015

Onder het Programma Stedelijke Ontwikkeling en Wonen valt het programma-onderdeel Wonen en Stedelijke vernieuwing. Dit programmaonderdeel richtte zich in 2015 op het hoofddoel *'de omvang, samenstelling en het verdelen van de woningvoorraad en het verbeteren van de leefkwaliteit in wijken'*. Op het gebied van huurdersondersteuning en belangenbehartiging heeft de gemeente als subdoel opgenomen: *'Bewoners hebben grote invloed op hun leefomgeving en ervaren een hoge leefkwaliteit'*. De redenatie van de gemeente is dat als bewoners invloed hebben, zij ook meer betrokken zijn wat weer positieve invloed heeft op sociale cohesie en woontevredenheid.²⁸ Als activiteit is opgenomen dat de bewoners ondersteund moeten worden bij hun woonvragen en de medezeggenschap van huurders moeten worden vergroot.²⁹ Als indicator voor het doel neemt de gemeente het aantal gebieden waar de buurttevredenheid lager is dan een 6,5. Dit mochten er in 2016 vijf zijn, in 2017 vier en in 2018 drie (van de 97 gebieden). Voor de activiteiten heeft de gemeente in 2015 geen indicatoren of streefwaarden bepaald.

Begroting 2016

Het programmaonderdeel Wonen en Stedelijke vernieuwing richtte zich in 2016 op *'het bewaken van de omvang, samenstelling, verdeling, beschikbaarheid en kwaliteit van de woningvoorraad, met aandacht voor huurdersondersteuning en bewonersbetrokkenheid'*.³⁰ Ten opzichte van 2015 is hier dus bewonersondersteuning en belangenbehartiging expliciet opgenomen in het hoofddoel van dit programmaonderdeel. Als subdoel is opgenomen: *'Meer ruimte voor zeggenschap voor bewoners, zowel huurders als eigenaren'*. Als activiteit is opgenomen dat er een uitwerking moet komen van de verbreding van het takenpakket van de Wijksteunpunten Wonen en dat er nieuwe vormen van medezeggenschap moeten worden ontwikkeld.³¹ Als indicator hiervoor is opgenomen dat de Wijksteun-

²⁷ Gemeente Amsterdam, *Coalitieakkoord 2014-2018*, p.8

²⁸ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2015*, p. 215

²⁹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2015*, p. 216

³⁰ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2016*, p. 208

³¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2016*, p. 209

punten Wonen in 2016 44.000 contacten moet leggen. Dit aantal loopt geleidelijk op tot 53.000 contacten in 2019.³²

Begroting 2017

Het programmaonderdeel Wonen en Stedelijke vernieuwing in de begroting van 2017 richt zich op het *'bewaken van de omvang, samenstelling, verdeling, beschikbaarheid en kwaliteit van de woningvoorraad met aandacht voor huurdersondersteuning en bewonersbetrokkenheid'*. In dit hoofddoel is net als in 2015 bewonersondersteuning en belangenbehartiging expliciet genoemd. Als subdoel heeft de gemeente voor 2017 opgenomen dat er meer ruimte moet zijn voor zeggenschap voor bewoners, zowel huurders als eigenaren. De geformuleerde activiteiten om dit doel te behalen zijn het verbreden van het takenpakket van !WOON naar bewonersondersteuning en het vernieuwen van vormen van vertegenwoordiging. Dit laatste houdt in dat de HA belangen gaat behartigen van alle huurders in de stad, niet meer alleen de huurders van sociale huurwoningen. In de begroting 2017 is opgenomen dat !WOON zich heeft omgevormd tot één juridische entiteit en de HA financieel en organisatorisch is verzelfstandigd.³³

Samenvatting van de bevindingen

Uit het coalitieakkoord 2014-2018 blijkt dat het college belang hecht aan bewonersondersteuning als basisvoorziening voor alle bewoners van Amsterdam. In 2010-2014 was al een verbreding ingezet doordat de gemeente de huurdersondersteuning wilde uitbreiden tot buiten de ring. Uit de begrotingen van 2016 en 2017 blijkt dat de gemeente de taken wil verbreden naar bewonersondersteuning en de vormen van vertegenwoordiging wil vernieuwen. In 2017 wordt dit concreet gemaakt door in de begroting op te nemen dat de nieuwe organisatie !WOON de taken gaat verbreden en de HA alle huurders in de stad moet gaan vertegenwoordigen. Daarnaast moet !WOON één juridische entiteit worden en de HA verzelfstandigen.

4.1.3 Uitwerking ambities

In deze paragraaf gaan we na in hoeverre de ambities om bewonersondersteuning te verbreden en nieuwe vormen van vertegenwoordiging te ontwikkelen zijn uitgewerkt in beleid.

Er speelde al langer een discussie in de gemeenteraad over de verschillende rollen van HA en de organisaties met betrekking tot de bewonersondersteuning.³⁴ De taken bewonersondersteuning en belangenbehartiging van de organisaties waren niet strikt gescheiden.³⁵ Een duidelijke scheiding van de taken was daarom

³² Gemeente Amsterdam, *Begroting 2016*, p. 210

³³ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2017*, p.278

³⁴ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief gespreksverslag rve Wonen*, 14 september 2016, p.4

³⁵ E-mail Raad van bestuur ASW dd 3 juli 2015. Hierin wordt het gesprek met de gemeente samengevat over de door de gemeente gewenste transitie. Hierin meldt hij onder meer dat de reorganisatie nodig is vanwege de overlap belangenbehartiging en ondersteuning.

gewenst.³⁶ Het college heeft hieraan gehoor aangegeven door de organisaties in de zomer van 2015 per brief op te dragen een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de twee taken en de organisaties gevraagd met een voorstel te komen voor een vernieuwde organisatie in de stad per 1 januari 2017.³⁷

Beantwoording raadsragen

In oktober 2015 heeft het college de raad geïnformeerd over het reorganisatieproces, via een brief met daarin de beantwoording van het 2^e deel van motie 860. In deze motie verzoekt de raad het college *‘met een voorstel te komen over de huurders-ondersteuning vanaf 2016, waarbij de aanbevelingen uit het RIGO-rapport en de nieuwe bestuurlijke situatie (verhouding centrale stad – bestuurscommissies) worden betrokken’*.³⁸

In de brief van het college van oktober 2015 staat het volgende voorstel opgenomen: *‘Het uitgangspunt van dit proces is centralisatie en het verbeteren van de doelmatigheid, waardoor binnen de bestaande budgetten een verbreding van de taken gerealiseerd kan worden. Huurdersondersteuning wordt verbreed naar bewonersondersteuning, zoals is afgesproken in het coalitieakkoord. De Wijksteunpunten Wonen zullen nadrukkelijk hun werkzaamheden ook richten op eigenaar bewoners. Dit omvangrijke reorganisatieproces zal naar verwachting per 1 januari 2017 afgerond zijn’*.

In november 2015 heeft de VVD vragen gesteld inzake ‘subsidieverstrekking aan huurdersverenigingen’. Uit de vraagstelling van de raadsleden bleek dat daarmee alle subsidies aan bewonersondersteuning en belangenbehartiging werden bedoeld. De VVD vroeg zich onder andere af waarom gekozen was voor een subsidierelatie in plaats van een inkooprelatie en of bewonersondersteuning niet efficiënter zou kunnen.³⁹ Uit de beantwoording van deze vragen blijkt dat het college als visie heeft dat zij uitgaat van de dynamiek en diversiteit van bewonersvragen en vindt dat de organisatie daar flexibel op moet kunnen inspelen.⁴⁰

³⁶ Brief College B&W aan de raad, *Vernieuwing bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017*, dd. 30 augustus 2016, p.4

³⁷ Opdrachtbrief rve Wonen aan WSW, *Afspraken andere werkwijze aansturing WSW*, 27 augustus 2015 en opdrachtbrief rve Wonen aan de HA, 3 september 2015

³⁸ Motie 860: Huurdersondersteuning, van de Ree, 5 november 2014

³⁹ Gemeente Amsterdam, *Schriftelijke vragen van de raadsleden Torn van der Ree inzake subsidieverstrekking aan huurdersverenigingen*, 24 november, 2015

⁴⁰ Gemeente Amsterdam, *Beantwoording nadere schriftelijke vragen leden Torn en Van der Ree*, 9 maart 2016

College voordracht augustus 2016

In augustus 2016 heeft het college via een voordracht aan de raad de vernieuwing van bewonersondersteuning en belangenbehartiging gepresenteerd. Het college geeft aan met de vernieuwing uitvoering te geven aan de ambitie genoemd in het coalitieakkoord: het verbreden van huurdersondersteuning naar bewonersondersteuning.⁴¹ In de begroting stond ook opgenomen dat de gemeente vernieuwing van vertegenwoordiging wil realiseren. In de voordracht geeft het college ook hier uitvoering aan door in te gaan op de vernieuwing van de organisatie en taken van HA.

Het college heeft de raad over de voortgang van de transitie van bewonersondersteuning in Amsterdam laten weten dat de vernieuwing per 1 januari 2017 moest resulteren in de nieuwe organisatie !WOON, voortkomend uit de 7 lokale Wijksteunpunten Wonen en het ASW die zich statutair zullen omvormen tot een vernieuwde juridische entiteit.⁴² Het college benoemde een aantal belangrijke onderdelen van deze transitie. De bewonersondersteuning is sinds 2016 stedelijk⁴³ verbreed naar eigenaar-bewoners. De inzet van de met ingang van 2017 vernieuwde bewonersondersteuning is een groei naar 20% nieuwe doelgroepen en 25%⁴⁴ uitbreiding van de dienstverlening ten opzichte van het reguliere prestatieaanbod in 2015 en 2016. Dit wordt mogelijk gemaakt door een efficiëncyslag.⁴⁵

Rondom de voortgang van de ontvlechting van belangenbehartiging en bewonersondersteuning en de transitie van de belangenbehartiging in Amsterdam laat het college weten dat de transitie resulteert in een vernieuwing van de HA per 1 januari 2017. De HA treedt op als de stedelijke belangenbehartiger van alle Amsterdamse huurders, zowel in de sociale huursector als de particuliere huur sector.⁴⁶ Voor het college is het van belang dat de HA de belangen behartigt van alle huurders in Amsterdam, in de sociale en particuliere voorraad, in betaalbare en dure huur. Ook is het van belang dat er per 1 januari 2017 een sterke gesprekspartner staat op het brede terrein van wonen, met kennis van zaken en als vertegenwoordiger van alle huurders in de stad.⁴⁷

⁴¹ Gemeente Amsterdam, Brief College B&W aan de raad, Vernieuwing bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017, 30 augustus 2016, p.2

⁴² Gemeente Amsterdam, Brief College B&W aan de raad, Vernieuwing bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017, 30 augustus 2016,, p.8

⁴³ In stadsdelen Zuid en West konden eigenaar-bewoners al terecht bij de wijksteunpunten voordat de uitbreiding had plaatsgevonden.

⁴⁴ In de begroting wordt deze groei voorzien in de periode van 2017-2019. Zie ook de brief van B&W aan de raad van 30 augustus 2016: "De inzet is een groei naar 20% nieuwe doelgroepen en 25% uitbreiding van de dienstverlening ten opzichte van het reguliere Prestatieaanbod in 2015 en 2016."

⁴⁵ Brief College B&W aan de raad, Vernieuwing bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017, dd. 30 augustus 2016, p.2

⁴⁶ Brief College B&W aan de raad, Vernieuwing bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017, dd. 30 augustus 2016, p.4

⁴⁷ Brief College B&W aan de raad, Vernieuwing bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017, dd. 30 augustus 2016, p.4

Hoewel de HA een eigen bestuur heeft was het werkgeverschap van de HA voor 2017 nog belegd bij ASW. De taken die tot nu toe nog bij het ASW lagen en die vallen onder belangenbehartiging zullen vanaf 2017 geheel door de HA worden uitgevoerd. Het jaar 2017 zal nodig zijn om het voorstel voor de nieuwe structuur van vereniging en werkwijze verder vorm te geven.⁴⁸

In de voordracht staat ook beschreven wat de kerntaken van beide organisaties worden. Voor HA staat opgenomen:

'Het kernproces van de HA bestaat uit: signaleren, bundelen en vertegenwoordigen van de belangen van huurders in Amsterdam. Zoals in het voorstel staat opgenomen doet de HA dit bijvoorbeeld door:

(...)

- Als stedelijke netwerkorganisatie verbindingen te leggen tussen de achterban en de belangenbehartiging op wijkniveau met de stedelijke belangenbehartiging,

(...)

- Stedelijke –en mogelijk landelijke- acties van huurders te initiëren en/of acties van huurdersorganisaties te ondersteunen.'

(...)⁴⁹

Samenvatting van de bevindingen

Door het college is geen specifieke beleidsnotitie opgesteld voor de bewonersondersteuning en de belangenbehartiging van huurders. De manier waarop het college uitvoering wil geven aan de ambities komt naar voren in beantwoording van raadsragen en in de voordracht aan de raad in augustus 2016. In de beantwoording van raadsragen wordt ook duidelijk dat huurdersondersteuning een gemeentelijk doel is waar de gemeente hier al jaren aan hecht.

4.1.4 Budget

Zowel de stadsdelen als de centrale stad reserveerden in hun begrotingen financiële middelen voor bewonersondersteuning en voor belangenbehartiging van huurders .

Door de gemeentelijke reorganisatie en door de veranderingen in de subsidierelaties is verdeling van de subsidies de afgelopen jaren veranderd.

Tabel 1 geeft een overzicht van de subsidies van de jaren 2013 t/m 2017 voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging. Zie voor een uitgebreider overzicht de hiertoe ingevoegde bijlage bij dit rapport.

⁴⁸ Brief College B&W aan de raad, *Vernieuwing bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017*, dd. 30 augustus 2016, p.4

⁴⁹ Brief College B&W aan de raad, *Vernieuwing bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017*, dd. 30 augustus 2016, p. 6

Tabel 1 - Uitsplitsing middelen bewonersondersteuningen belangenbehartiging 2013 – 2017 (in euro's)

Organisatie	Besteed 2013	Besteed 2014	Begroting 2015	Begroting 2016 ⁵⁰	Begroting 2017
Huurdersvereniging Amsterdam	486.740	486.740	486.740	486.740	656.590
Wijksteunpunten bijdrage rve Wonen	1.885.680	1.876.410	1.667.136	3.720.868	5.295.550
Wijksteunpunten bijdrage stadsdelen	2.340.248	2.481.105	2.326.869	0	0
Amsterdams Steunpunt Wonen (ASW)	1.604.690	1.604.690	1.604.690	1.744.532	0
Emil Blaauw Proceskostenfonds	130.412	125.412	135.412	135.412	135.412
Totaal	6.447.770	6.574.357	6.215.847	6.087.552	6.087.552
Totaal centrale stad	3.977.110	3.967.840	3.758.566	6.087.220	6.087.220

Tabel 1 laat zien hoe de situatie over de afgelopen jaren is veranderd. Vanaf 2016 verstrekt centrale stad 2016 alle subsidies. Het totale subsidiebedrag is in 2017 niet gewijzigd ten opzichte van 2016. De subsidiebedragen van ASW en WSWonen zijn samengevoegd en voor 2017 toegekend aan de Stichting !WOON. Aan !WOON is voor 2015 een bedrag van € 5.295.550 toegewezen. Dit is iets minder dan het gezamenlijke subsidiebedrag van 2016. Dit komt omdat € 169.850 is overgeheveld naar HA. HA heeft voor 2017 een bedrag toegekend gekregen van € 656.590. De subsidie aan het EBF van € 135.412 is sinds 2015 ongewijzigd.

Zoals in de vorige paragraaf besproken heeft het college op 15 oktober 2015 aan de raad laten weten dat de reorganisaties bij de ASW en Wijksteunpunten en verzelfstandiging van HA budgettair neutraal moet verlopen. Voor de reorganisatiekosten zijn geen speciale subsidies beschikbaar gesteld. De opdracht aan de organisaties was om zelf het proces te financieren zonder dat dit ten laste kwam van de reguliere taken. De financiering heeft plaatsgevonden uit budgetten voor innovatieve ontwikkelingen en uit het eigen vermogen. Hierdoor is het eigen vermogen van ASW gedaald tot 6%.⁵¹ ASW heeft voor een deel ook de kosten betaald voor de verzelfstandiging van de HA.

⁵⁰ In 2016 ontvangt de centrale stad alle subsidie voor de stadsdelen. Het was echter wel mogelijk om uit de begroting 2016 te halen hoeveel subsidie er gaat naar elk stadsdeel. Dit is in de tabel vermeld. In begroting 2017 wordt geen verdeling weergegeven van hoeveel elk stadsdeel ontvangt aan subsidie, dus is het niet mogelijk dit in het overzicht te vermelden.

⁵¹ Normaal gesproken houdt ASW een reserve van minimaal 10% aan.

4.2 Normenkader

In dit onderzoek beoordelen we in hoeverre een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige besteding van subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging voor huurders is geborgd. Bij de doeltreffendheid gaat het over de relatie tussen prestaties en (beoogde) effecten. Bij de doelmatigheid betreft het een beoordeling van *de kosten* van de prestaties en de effecten. Bij rechtmatigheid gaat het erom of het subsidieproces volgens interne en externe wet- en regelgeving is verlopen.

Tot slot wordt ook gekeken of de gemeente de gewenste veranderingen binnen deze subsidierelaties adequaat heeft aangestuurd: zijn er heldere kaders meegegeven en is de realisatie van de veranderingen binnen de gestelde kaders voldoende bewaakt?

Meer informatie over gewenste transities

In het collegeakkoord 2014-2018 geformuleerd dat de huurdersondersteuning zal worden verbreed naar bewonersondersteuning. Zo zullen de zeven Wijksteunpunten Wonen (WSWonen) ook hulp moeten gaan bieden aan mensen die na het kopen van een (corporatie-)woning deelnemen aan een vereniging van eigenaren (VvE) en aan mensen die een erfpachtcontract afsluiten.⁵² Daarnaast wenste de gemeente dat de WSWonen van de stadsdelen zouden samengaan met het Amsterdams Steunpunt Wonen (ASW) die volledig door de centrale stad werd gesubsidieerd.⁵³ Gelijktijdig wilde de gemeente de collectieve belangenbehartiging van huurders versterken door deze taak meer onafhankelijk te organiseren ten opzichte van de bewonersondersteuning.

Ten behoeve van de beoordeling van de borging van een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding evenals de aansturing van de transities hebben we verschillende normen geformuleerd. Deze zijn in onderstaande tabel terug te vinden.

⁵² Coalitieakkoord, p.8

⁵³ In het rapport *Evaluatie Wijksteunpunten Wonen 2009-2013 van RIGO* dd. 25 december 2015 is de complexe financiering en aansturing van de WSWonen door de centrale stad en stadsdelen in beeld gebracht. (RIGO, Definitief rapport Evaluatie Wijksteunpunten Wonen 2009-2013).

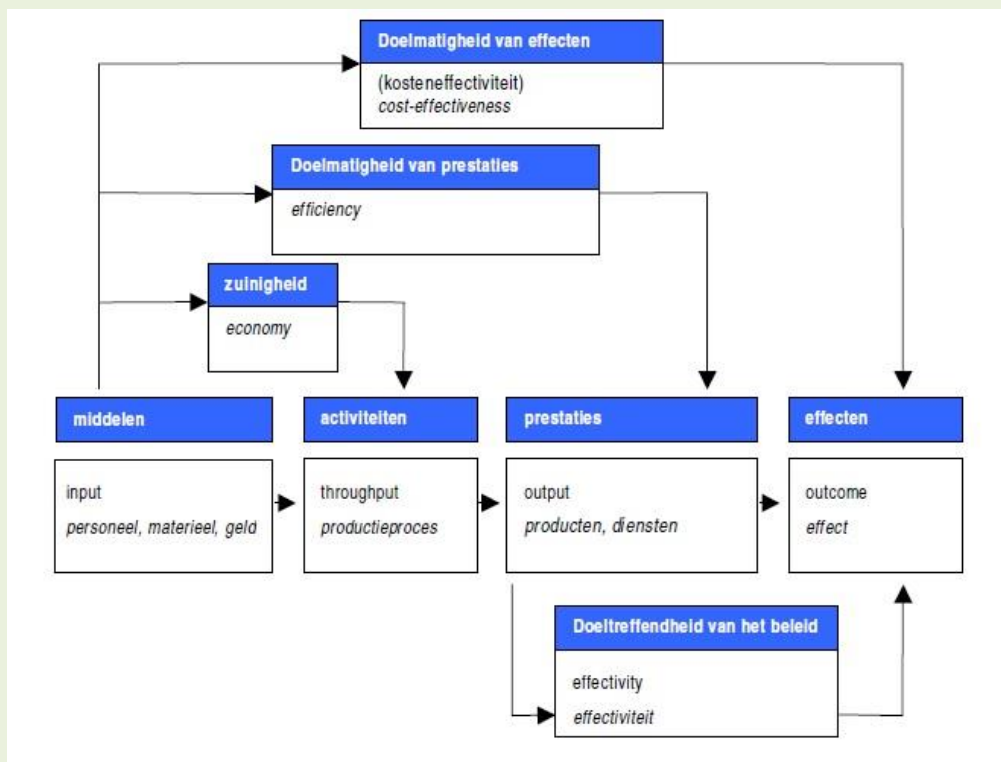
Tabel 2 - Normenkader voor borgen van een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van subsidies en een adequate aansturing van gewenste transitie

Deelvraag	Normen
Borging van doeltreffende besteding	Het doel van de subsidieactiviteiten sluit aan op het gemeentelijk beleid en de gemeente is bereid daarvoor steun te leveren.
	De te subsidiëren organisatie werkt doeltreffend.
Adequate aansturing van transitieprocessen	De gemeente heeft duidelijk en tijdig aangegeven wat haar wensen zijn ten aanzien van de transitieprocessen.
	De gemeente heeft adequate randvoorwaarden gesteld om de transitieprocessen naar wens te laten verlopen.
	De gemeente gaat na of de instellingen de organisaties aanpassen aan de wensen van de gemeente.
Borging van doelmatige besteding	Het bestuurlijke en financiële beheer van de instelling is op orde.
	De te subsidiëren organisatie werkt doelmatig.
Borging van rechtmatige besteding	De subsidieaanvraag voor verlening is rechtmatig aangevraagd.
	Het subsidieverleningsproces is rechtmatig verlopen.
	De aanvraag tot vaststelling is rechtmatig aangevraagd.
	Het subsidievaststellingsproces is rechtmatig verlopen.

Om na te gaan of voldaan is aan de gestelde normen, zijn bijbehorende toetspunten opgesteld. Deze toetspunten worden steeds bij de beoordeling van de betreffende norm uitgewerkt, maar zijn links alvast integraal te bekijken.

Aan welke bronnen zijn de normen ontleend?

De normen zijn onder andere ontleend aan de ASA, Visie op subsidies en het rekenkamerrapport Subsidies Diversiteit. Daarnaast is gebruik gemaakt van de Handleiding *Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de Algemene Rekenkamer*.⁵⁴ In die handleiding is schematisch het verschil tussen de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid inzichtelijk gemaakt (zie onderstaand figuur).



Afbakening

De beoordeling vindt plaats op basis van alle periodieke subsidies⁵⁵ die door de centrale stad zijn verstrekt voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging van huurders voor de jaren 2015, 2016 en 2017.⁵⁶ Dit betreffen de periodieke subsidies aan het Amsterdams Steunpunt Wonen (ASW) en de Wijksteunpunten Wonen (WSWonen), die de dienstverlening aan bewoners met betrekking tot woonvraagstukken uitvoeren. Vanaf 1 januari 2017 zijn deze organisaties opgegaan in de nieuwe rechtspersoon Stichting !Woon.⁵⁷ De collectieve

⁵⁴ Algemene Rekenkamer, *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*, 12 januari 2005.

⁵⁵ De subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging zijn begrotingspost subsidies. In principe is de ASA dan niet van toepassing op deze subsidies, echter wordt in het algemeen bij de gemeente Amsterdam begrotingspost subsidies behandeld als periodieke subsidies. In het rapport worden verder ook de subsidies aangeduid als periodieke subsidies.

⁵⁶ De subsidieverstrekingen door de stadsdelen worden niet in het onderzoek betrokken, omdat sinds 2016 het subsidieproces volledig is gecentraliseerd.

⁵⁷ Gemeente Amsterdam, *Brief Afspraken Andere Werkwijze Aansturing WSW*, 27 augustus 2015; Gemeente Amsterdam, *Brief Subsidie Huurdersvereniging Amsterdam per 1 januari 2017*, 3 september 2015.

belangenbehartiging is primair de taak van de Huurdersvereniging Amsterdam (HA). Daarnaast ontvangt ook de stichting Emil Blaauw Proceskostenfonds jaarlijks een periodiek subsidie, die garanties verstrekt aan huurders voor proceskosten.

Meer informatie over gesubsidieerde instellingen

Voor de bewonersondersteuning en belangenbehartiging van huurders verstrekt de gemeente periodieke subsidies aan de volgende instellingen:

1. ASW en de Wijksteunpunten Wonen (vanaf 2017 !WOON),
2. Huurdersvereniging Amsterdam en
3. het Emil Blaauw Proceskostenfonds

Hieronder worden de instellingen kort beschreven.

1. ASW/!WOON en de Wijksteunpunten

Stichting !WOON is sinds 2017 de organisatie in Amsterdam die bewonersondersteuning uitvoert. Deze stichting zet per 1 januari 2017 de activiteiten voort van ASW en WSWonen. !WOON werkt voor individuele bewoners en bewonerscollectieven. Voor !WOON is in de begroting 2017 een periodieke subsidie opgenomen van € 5.295.550.

De missie van !WOON is bewoners informeren, adviseren en ondersteunen.

Verder wil zij een bijdrage leveren aan de stad door in te spelen op gemeentelijke agenda's en de behoefte van bewoners. !WOON wil verder op stedelijk niveau relevante stakeholders bij haar organisatie betrekken, wederzijds signalen en informatie uitwisselen en zo de basis voor samenwerking aan gemeenschappelijke opgaven versterken. !WOON werkt in de eerste maanden van 2017 aan het opbouwen van dit stedelijke netwerk van stakeholders, zoals deelnemers vanuit huurdersorganisaties, organisaties van eigenaar-bewoners, makelaars/vastgoed kringen, maar ook van maatschappelijke organisaties.⁵⁸

De taken van !WOON zijn⁵⁹:

- Voorlichting, advies en informatie
- Groepsgewijze bewonersondersteuning
- Signaleren van ontwikkelingen en knelpunten
- Ondersteunen van nieuwe woon- en verbeterinitiatieven

De lokale dienstverlening aan bewoners wordt verzorgd door zeven lokale teams, de Wijksteunpunten, welke geografisch zijn verspreid over de stad.

De organisatie telt in 2017 in totaal 75 fte met circa 100 medewerkers verdeeld over 8 locaties. De loonkosten vormen de grootste kostenpost voor !WOON. De meeste medewerkers werken lokaal (45 fte) of stadsbreed in de directe dienstverlening (20 fte) en zijn flexibel inzetbaar. Circa 10 fte is ingezet voor de ondersteuning en aansturing. Dit betreft het bestuur/directie, financiën, P&O, ICT, PR en communicatie en het

⁵⁸ !WOON, *Prestatieaanbod 2017*

⁵⁹ !WOON, *Prestatie aan Gemeente Amsterdam Stichting !WOON, nieuwe organisatie voor bewonersondersteuning*, 27 juni 2016

secretariaat/administratie. Er is een directie (Raad van Bestuur) die de eindverantwoordelijkheid draagt voor de gehele organisatie. De directie laat zich op het gebied van de dienstverlening adviseren door een externe Adviesraad. Het personeelsbelang wordt gewaarborgd door de Ondernemingsraad, welke is gekoppeld aan de Raad van bestuur. De Raad van Toezicht ziet toe op het functioneren van de gehele organisatie.⁶⁰ In 2015 ontvingen de leden van de Raad van Toezicht een vaste vergoeding van €3.780 per jaar voor hun werkzaamheden.

Voorheen, vóór 2017, heette !WOON nog ASW. ASW bestond uit een Stedelijk Bureau voor de Wijksteunpunten en een team voor de vernieuwende activiteiten (innovatie). Verder was ASW ook rechtspersoon voor enkele Wijksteunpunten.

Het Stedelijk Bureau WSWonen faciliteerde en ondersteunen de Wijksteunpunten. Het Stedelijk Bureau zorgde voor de kwaliteit, ontwikkeling, vernieuwing, stedelijke signalering, deskundigheidsbevordering en samenwerking van de lokale Wijksteunpunten.⁶¹ De taken waren voorheen voornamelijk gericht op huurders. Sinds het nieuwe coalitieakkoord 2014-2018 werd in enkele stadsdelen de dienstverlening uitgebreid naar eigenaar-bewoners. Vanaf 2017 is de dienstverlening voor eigenaar-bewoners uitgebreid naar de hele stad.

In de situatie vóór 2017 waren er acht organisaties (ASW en 7 Wijksteunpunten) en zes rechtspersonen. ASW was de ontvanger van de stedelijke subsidie en de ontvanger van de subsidie voor Wijksteunpunt West en Zuidoost. Voor deze twee Wijksteunpunten was ASW ook de werkgever. ASW had verder een samenwerkingsverband met Wijksteunpunt Nieuw-West en was hiervan de penvoerder. Voor de Wijksteunpunten Zuidoost, West en Nieuw-West vroeg ASW de subsidie aan. ASW had tot slot ook een samenwerkingsverband met Wijksteunpunt Zuid, maar was hier niet de penvoerder van en vroeg dus ook niet de subsidie voor Wijksteunpunt Zuid aan. Met de overige drie Wijksteunpunten had ASW geen financiële relatie.⁶² In de tabel hieronder zijn de organisaties met bijhorende rechtspersonen weergegeven.

Tabel 3 - Overzicht organisaties en rechtspersonen m.b.t. Stedelijk Bureau en Wijksteunpunten

Naam organisatie	Actief voor stadsdeel	Werkgever/rechtspersoon	Aanvrager subsidie
ASW	Stedelijk	ASW	ASW
Wijksteunpunt Wonen Centrum	Centrum	Wijksteunpunt Wonen Centrum	Wijksteunpunt Wonen Centrum
Eigenwijks	Nieuw-West	Eigenwijks	ASW (o.b.v. samenwerkingsverband)
Wijksteunpunt Zuidoost	Zuidoost	ASW	ASW (o.b.v. rechtspersoon)

⁶⁰ !WOON, Brief Voorstel op hoofdlijnen nieuwe organisatie Wijksteunpunten Wonen per 1 januari 2017, 25 september 2015

⁶¹ ASW, Prestatieaanbod 2016

⁶² Rekenkamer Amsterdam, Definitief Gesprekslag !WOON, 12 januari 2017

Wijksteunpunt West	West	ASW	ASW (o.b.v. rechtspersoon)
Woonbond Kennis- en Adviescentrum	Noord	Woonbond Kennis- en Adviescentrum	Woonbond Kennis- en Adviescentrum
Stichting Dynamo Wijkcentrum	Oost	Stichting Dynamo	Stichting Dynamo
Wijkcentrum Ceintuur/De Pijp	Zuid	Wijkcentrum Ceintuur/De Pijp	Wijkcentrum Ceintuur/De Pijp
8 organisaties		6 werkgevers	

ASW verleende tot 1 januari 2017 op basis van een samenwerkingsovereenkomst tevens diensten aan de Huurdersvereniging Amsterdam. Een specifiek team van ASW ondersteunde het bestuur van de Huurdersvereniging Amsterdam, zowel beleidsmatig als met betrekking tot de uitvoering van de belangenbehartiging. Ook het Emil Blaauw Proceskostenfonds werd ambtelijk ondersteund door ASW.

2. Huurdersvereniging Amsterdam

Huurdersvereniging Amsterdam (HA) doet de belangenbehartiging van huurders in Amsterdam, zowel sociale huur als particuliere huur. Met ingang van 2017 ontvangt de HA een periodiek subsidie van € 656.590. Het hoofddoel van de HA is het behartigen van en opkomen voor de belangen van alle huurders in Amsterdam op stedelijk niveau. De HA werkt als een netwerkorganisatie: dit houdt in dat de HA is opgebouwd uit een netwerk van actieve groepen huurders, verenigd in verschillende thema's en in verschillende gebieden in de stad. Op stedelijk niveau bundelt de HA standpunten en informatie. Actieve groepen huurders hebben toegang tot het netwerk en kunnen ondersteuning vragen van de HA, bijvoorbeeld in de vorm van contacten, kennis of goede voorbeelden elders. De HA bereikt, betreft en vertegenwoordigt zoveel mogelijk huurders. Het kernproces van de Huurdersvereniging Amsterdam bestaat uit het signaleren, bundelen en vertegenwoordigen van de belangen van huurders in Amsterdam.⁶³

De taken van de Huurdersvereniging Amsterdam zijn:

- Op stedelijk niveau namens de huurders te onderhandelen met verhuurders en overheid.
- Proactief te opereren en invloed te hebben op de politieke agenda van de stad.
- Strategisch partnerschap met andere maatschappelijke organisaties in de stad.
- Stedelijk en landelijk beleid en trends op de voet te volgen en huurders in Amsterdam en hun organisaties te informeren en te raadplegen daarover.
- Als stedelijke netwerkorganisatie verbindingen te leggen tussen de achterban en de belangenbehartiging op wijkniveau met de stedelijke belangenbehartiging.

⁶³ Huurdersvereniging Amsterdam, Voorstel *Naar een nieuwe huurdersvereniging Amsterdam*, 6 juli 2016

- Stimuleren van gebiedsgericht mobiliseren van huurders in stevige netwerken die problemen zo dichtbij mogelijk aanpakken, in samenhang met de aanpak van andere problemen.
- Stedelijke –en mogelijk landelijke- acties van huurders te initiëren en/of acties van huurdersorganisaties te ondersteunen.⁶⁴

Tot 1 januari 2017 lag het werkgeverschap van de medewerkers van de HA bij het ASW. Deze medewerkers werden “HA-medewerkers” genoemd en presenteerden zich zo naar buiten. De inhoudelijk opdracht lag bij het bestuur van de HA, hun dagelijkse opdrachten kregen ze van het HA- bestuur. Het bestuur van de HA stelde mede het profiel op, zat met de werkgever ASW in de sollicitatiecommissie en had een vetorecht bij de aanstelling van nieuwe medewerkers. HA en ASW hadden een samenwerkingsovereenkomst over de taakverdeling en samenwerking op diverse terreinen. ASW en HA waren tot 1 januari 2017 ook financieel vervlochten. ASW rekende op basis van uren de personeelskosten door aan de HA. Dit was in 2015 € 497.252. Voor deze kosten ontving de HA zelf de subsidie. Daarnaast ontving HA in 2015 ruim € 114.000 van ASW voor materiële kosten.⁶⁵

De Huurdersvereniging Amsterdam heeft vanaf 1 januari 2017 eigen medewerkers in dienst. De formatie bestaat uit afgerond 5 fte. Deze bestaat uit de algemeen secretaris, netwerk coördinatoren, digital Intelligence / PR en Office manager. Het bureau zorgt in opdracht van het bestuur dat vrijwilligers hun werk kunnen doen, dat de faciliteiten voor het werk in orde zijn en dat de uitvoering gebeurt zoals met de leden in de Algemene Vergadering is afgesproken.

De Algemene Vergadering (AV) is het toetsende en controlerende orgaan van de Huurdersvereniging Amsterdam. De AV van de vernieuwde HA komt in principe twee keer per jaar bijeen. De Algemene Vergadering heeft twee elkaar aanvullende opdrachten:

- Formele besluitvormende stem
- Benutten en bewaken van ledenperspectief

De nieuwe AV bestaat uit de leden en drie tot vijf ongebonden personen, die – op basis van een voordracht van het bestuur – door de AV worden benoemd. De stemverhouding is 35 stemmen voor de koepels, 35 stemmen voor de huurdersverenigingen en lidorganisaties, en 9 stemmen (3 zetels) voor ongebonden huurders van andere groepen (mensen uit de vrije sector, particulier huurders, bijzondere huurdersgroepen als expats, deelnemers). Voor de open zetels maakt de AV een profiel en wordt publiek geworven. Het profiel van deze zetels kan aangepast worden naar expertise of kenmerken die in een bepaald tijdsbestek van belang zijn. In totaal zijn er tussen de 15-25 zetels en maximaal 79 stemmen.

Het bestuur bestaat uit 5 mensen, aangedragen door leden. Dit kunnen interne maar ook externe kandidaten zijn. Het bestuur krijgt een teamprofiel met een combinatie van

⁶⁴ Huurdersvereniging Amsterdam, Voorstel *Naar een nieuwe huurdersvereniging Amsterdam*, 6 juli 2016

⁶⁵ Jaarrekening HA 2015, p. 15

relevante kenmerken van leden en benodigde kwaliteiten. Dat profiel met de relevante kenmerken wordt voorgelegd ter besluitvorming aan de AV.⁶⁶ Het bestuur van de HA ontving voor de reorganisatie, vóór 1 januari 2017, geen vergoeding. Sinds 1 januari 2017 ontvangen bestuursleden € 750 per maand voor hun werkzaamheden.

De Huurdersvereniging Amsterdam heeft samenwerkingsafspraken met de gemeente en de woningcorporaties voor de periode 2015 t/m 2019. Jaarlijks wordt de voortgang van de afspraken en de ontwikkelingen op de huurmarkt gemonitord. Sinds 1 juli 2015 is de nieuwe Woningwet van kracht. Hierin is onder meer geregeld dat corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties met elkaar moeten samenwerken om te komen tot jaarlijkse prestatieafspraken die voortkomen uit het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid.

3. *Emil Blaauw Proceskostenfonds*

Het Emil Blaauw Proceskostenfonds (EBF) is een fonds voor het borgstellen voor proceskosten van individuele huurders die juridische processen voeren die van collectief belang kunnen zijn. EBF ontvangt € 135.412 subsidie per jaar. Daarnaast ontvangt het jaarlijks € 25.000 van ASW/!WOON voor processen die worden aangedragen door het Meldpunt Ongewenst Verhuurbedrag.

Het doel van het Emil Blaauw Proceskostenfonds is het ondersteunen van huurders om hun recht te halen. Het beroep doen op het fonds verloopt via de Wijksteunpunten, het Stedelijk Bureau en het Meldpunt Ongewenst Verhuurbedrag, en vanaf 1 januari 2017 via !WOON. Het secretariaat van het fonds wordt gevoerd door !WOON. !WOON verzorgt ook de boekhouding. Het bestuur bestaat uit vijf leden en vergadert gemiddeld eens per kwartaal. De bestuursleden ontvangen geen vergoeding voor hun werkzaamheden.

4.3 Doeltreffende besteding

In deze paragraaf beoordelen we de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn er voldoende waarborgen aanwezig voor een doeltreffende besteding van de subsidie?

De gemeente Amsterdam verstrekt subsidie als zij de realisatie van activiteiten wil ondersteunen en die zonder subsidie niet zouden kunnen plaatsvinden.

Bij doeltreffendheid gaat het met name over de prestaties en of met de prestaties het (beoogde) effect wordt gerealiseerd. Dit wordt in dit hoofdstuk behandeld. Bij doelmatigheid gaat het om de beoordeling van *de kosten* van de prestaties en de effecten. Ga direct naar Doelmatige besteding.

⁶⁶ Huurdersvereniging Amsterdam, Voorstel *Naar een nieuwe huurdersvereniging Amsterdam*, 6 juli 2016

De vraag of de gemeente een doeltreffende besteding voldoende waarborgt beantwoorden we aan de hand van onderstaand normenkader. In de paragrafen hierna gaan we na in hoeverre de gemeente bij de subsidieverstreking aan ASW en WSWonen,⁶⁷ Huurdersvereniging Amsterdam (de HA) en het Emil Blaauw Proceskostenfonds (EBF) aandacht heeft voor doeltreffendheid. De subsidies verstrekt aan WSWonen door de stadsdelen hebben we niet in het onderzoek meegenomen, omdat sinds 2016 alleen de centrale stad nog subsidies verstrekt voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging.

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid hebben we onder meer gebruik gemaakt van de Handleiding *Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de Algemene Rekenkamer*.⁶⁸ In de betreffende handleiding is een figuur opgenomen waarin aan de hand van een modelmatige weergave van het productieproces in de publieke sector de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid worden beschreven.

Normenkader

Aan de hand van de volgende twee normen beoordelen we in hoeverre de gemeente een doeltreffende besteding van subsidies voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging heeft geborgd:⁶⁹

Normen voor het borgen van een doeltreffende besteding van subsidies

1. Het doel van de subsidieactiviteiten sluit aan op het gemeentelijk beleid en de gemeente is bereid daarvoor steun te leveren.
2. De te subsidiëren organisatie werkt doeltreffend.

Per norm zijn specifieke toetspunten geformuleerd. De normen en bijbehorende toetspunten zijn in de bijlage opgenomen. De mate waarin de gemeente voldoet aan de toetspunten hebben we via de volgende kleuren inzichtelijk gemaakt:

- = voldoet (grotendeels) aan de norm;
- = voldoet in beperkte mate aan de norm;
- = voldoet niet of grotendeels niet aan de norm.

4.3.1 Conclusie

We concluderen dat de gemeente nagaat of de activiteiten van de instellingen aansluiten op het gemeentelijke beleid. !WOON en de HA beschrijven de te leveren prestaties gedetailleerd. De beschrijvingen zijn vaak ook voorzien van indicatoren, echter zijn veelal niet SMART beschreven. Wat de maatschappelijke effecten zijn van de prestaties wordt grotendeels kwalitatief beschreven. Wel voert

⁶⁷ Vanaf 1 januari 2017 vormen ASW en WSWonen samen !WOON.

⁶⁸ Algemene Rekenkamer, *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*, 12 januari 2005.

⁶⁹ De normen zijn onder andere ontleend aan de ASA, *Visie op Subsidies* en het rekenkameronderzoek *Subsidies Diversiteit*.

!WOON periodiek een enquête uit op basis waarvan een oordeel kan worden gevormd over de klanttevredenheid. Om een goed inzicht te krijgen in de maatschappelijk effecten van !WOON en de HA is een specifiek (evaluatie-)onderzoek nodig. Het EFB rapporteert jaarlijks uitgebreid over de resultaten van de processen.

4.3.2 Norm: aansluiting subsidieactiviteiten op gemeentelijk gebied

Het doel van de subsidieactiviteiten sluit aan op het gemeentelijk beleid en de gemeente is bereid daarvoor steun te leveren.

Toelichting op de norm

Om een doeltreffende besteding van de subsidie te borgen, moet de gemeente nagaan of de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt, daadwerkelijk zijn gericht op een gemeentelijk doel of hieraan een bijdrage leveren.⁷⁰ Toetspunten daarbij zijn dat de activiteiten voldoende helder zijn beschreven en dat duidelijk is voor welke doelgroepen de activiteiten bestemd zijn. Daarnaast is het belangrijk alleen steun of subsidiëring te verlenen als zonder die steun of subsidiëring de betreffende activiteiten niet zouden worden uitgevoerd.⁷¹

Om na te gaan of aan deze norm wordt voldaan, hebben we de volgende toetspunten gebruikt:

1. De gemeente gaat na of de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd een bijdrage leveren aan de realisatie van de gemeentelijke doelen (paragraaf 4.3.2.2).
2. De gemeente gaat na of de gemeentelijke steun van financiële aard moet zijn (paragraaf 4.3.2.3).

Aanpak en werkwijze

We hebben met de rve Wonen en de subsidieaanvragers gesprekken gevoerd om inzicht te krijgen hoe in de praktijk wordt geborgd dat de subsidieaanvraag aansluit op het gemeentelijk beleid. Voor de jaren 2015 tot en met 2017 hebben we verder de subsidiedossiers geraadpleegd om te zien in hoeverre er een beleidsmatige beoordeling heeft plaatsgevonden van de subsidieaanvraag.

⁷⁰ Norm ontleend aan de notitie Visie op subsidies, 2 juni 2015, p. 6

⁷¹ Ook moet bij de subsidieverlening worden nagegaan of de gemeenteraad voor de betreffende activiteiten financiële middelen beschikbaar heeft gesteld en er nog ruimte is om tot subsidieverlening over te gaan. Dit aspect hebben we bekijken in het volgende hoofdstuk waarin we de rechtmatigheid van de subsidieverlening beoordelen.

4.3.2.1 Samenvatting

Het doel van de subsidieactiviteiten sluiten aan op het gemeentelijk beleid en de gemeente is bereid steun te verlenen

De gemeente heeft in voldoende mate geborgd dat de subsidieverlening aansluit op de gemeentelijke doelen. Dit heeft ze gedaan door in een vroegtijdig stadium te overleggen met het ASW (!WOON). De subsidieaanvraag van ASW (WOON!) bevat in zijn algemeenheid voldoende informatie om te beoordelen of de activiteiten van de instelling aansluiten op het beleid van de gemeente. Ook de subsidieaanvraag van de HA biedt de mogelijkheid om te beoordelen of de activiteiten van de HA bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente: meer zeggenschap voor huurders. Ten aanzien van de activiteiten van EBF hebben geconstateerd dat het college – naar aanleiding van raadsvragen – expliciet heeft bevestigd dat EBF voorziet in de behoeftes van de Amsterdamse woningmarkt aan de hand van garantstellingen aan huurders.

De steun aan de instellingen moet van financiële aard zijn aangezien de instellingen geen grote vermogens hebben of een andere structurele inkomstenbron. De gemeente heeft nog geen centraal register waarin alle steunverleningen door de gemeente op goede wijze worden vastgelegd.

4.3.2.2 Toetspunt 1

De gemeente gaat na of de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd een bijdrage leveren aan de realisatie van de gemeentelijke doelen.

Toelichting op het toetspunt

De subsidieaanvragen voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging moeten passen binnen het gemeentelijk beleid. Het gemeentelijk beleid is in het vorige hoofdstuk geschetst. In dat hoofdstuk staat ook dat in het coalitieakkoord 2014-2018 huurdersondersteuning verbreed wordt naar bewonersondersteuning. Dit betekent een uitbreiding van de taken van de Wijksteunpunten. Daarnaast vindt er in 2016 een transitie plaats: ASW en de Wijksteunpunten moeten worden samengevoegd en de HA moet worden omgevormd tot een onafhankelijke belangenorganisatie voor alle huurders in Amsterdam. De subsidieaanvragen moeten aantonen dat de organisaties inspelen op deze veranderingen. De vraag of de gemeente er goed op toeziet dat de instellingen de transities uitvoeren in overeenstemming van met wensen van de gemeente wordt in het volgende hoofdstuk beantwoord.

Om vast te stellen of subsidieaanvraag past binnen het beleid zal de gemeente kennis moeten hebben van welke activiteiten de instelling wil uitvoeren en op welke doelgroepen die activiteiten zich richten. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de subsidieaanvragen voldoende informatie bevatten op basis waarvan de gemeente de activiteiten kan beoordelen. Om duidelijkheid te verkrijgen over de precieze koppeling tussen activiteiten en beleid kan het nuttig zijn dat de

subsidieaanvrager en gemeente vooraf hierover overleg hebben.⁷² De gemeente zal in de subsidieverleningsbeschikking duidelijk moeten aangeven welke activiteiten worden gesubsidieerd en welke voorwaarden er eventueel gelden. Dit is nodig om in een later stadium met succes een beeld te kunnen krijgen van de effectiviteit van de verleende subsidie.⁷³ In Visie op Subsidies staat vermeld het college bij periodieke subsidies ervoor wilt waken dat automatismen ontstaan. Er wordt bij subsidieaanvragen voor periodieke subsidies jaarlijks een check gedaan op de actualiteit van het doel, dat met de voorgenomen activiteiten bereikt moet worden en op de hoogte van de subsidie.⁷⁴ We verwachten dat zulke beoordelingen in het subsidiedossier aanwezig zijn.

Beoordeling Aansluiting activiteiten op gemeentelijke doelen ASW/!WOON

Voor subsidiejaar 2015 heeft het ASW een prestatieaanbod⁷⁵, een begroting en een productieplan aangeleverd. Het prestatieaanbod 2015 geeft een uitgebreide beschrijving van de activiteiten die het ASW wil uitvoeren. Zo biedt ASW hulp, voorlichtings- en advieswerk aan bewoners op woning- en complexniveau. Ook blijkt uit het prestatieaanbod dat ASW naast het ondersteunen van bewoners (veelal via de lokale Wijksteunpunten) ook belangbehartiging en beleidsparticipatie een belangrijke taak vinden. In het voorwoord maakt ASW melding dat er vanwege het programma-akkoord nieuwe onderwerpen en taken bij de WSWonen bijkomen, zoals advies aan kleine VvE's, gemengde VvE's en – termijn - WOZ-kwesties. Het prestatieaanbod is systematisch opgebouwd. Aan de hand van het prestatieaanbod is het voor de gemeente mogelijk te beoordelen of de voorgenomen activiteiten passen binnen het beleid en of er ten opzichte van een vorig jaar de activiteiten en/of doelgroepen zijn gewijzigd. In het dossier is daarvan evenwel geen vastlegging van de gemeente aanwezig. Doordat de gemeente voorafgaande aan het prestatieaanbod met de instelling heeft overlegd over wat zij van de instelling verlangt⁷⁶, mag worden aangenomen dat daardoor wel in voldoende mate de aansluiting met het gemeentelijk is geborgd.

Voor subsidiejaar 2016 heeft ASW een prestatieaanbod en een begroting aangeleverd. In het prestatieaanbod 2016 wordt aangegeven dat ASW samen met de Wijksteunpunten een samenhangend pakket aan activiteiten levert. Er wordt ook gemeld dat vanwege de samenvoeging per 1 januari 2017 het jaar 2016 een overgangsjaar zal zijn, waarin al wel wordt voorgesorteerd op de nieuwe situatie door de dienstverlening te verbreden naar alle bewoners: huurders en eigenaren. Ook geeft ASW aan welke beleidskaders⁷⁷ voor het opstellen van het

⁷² Visie op subsidie, 2 juni 2015, pagina 6

⁷³ Visie op subsidie, 2 juni 2015, pagina 6

⁷⁴ Visie op Subsidies, 2 juni 2015, pagina 10

⁷⁵ Het prestatie aanbod is onderdeel van de subsidieaanvraag.

⁷⁶ Rekenkamer Amsterdam, Definitief Gespreksverslag Rve Wonen, 20 december 2016

⁷⁷ Belangrijke beleidskaders voor ASW: 1) gemeentelijk beleid Wonen en Stedelijke vernieuwing/Stadsontwikkeling; 2) Samenwerkingsafspraken; 3) Nieuwe woningwet (Rijk), 4) Nota

prestatieaanbod belangrijk waren en welke speerpunten er voor 2016 zijn geformuleerd.

Aan de hand van het prestatieaanbod is het voor de gemeente mogelijk te beoordelen of de voorgenomen activiteiten passen binnen het beleid en of ten opzichte van een vorig jaar de activiteiten en/of doelgroepen zijn gewijzigd.

In het subsidiebeheersysteem is de vraag: *‘De activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd komen niet overeen of dragen niet bij aan het vastgestelde beleid’* met Nee beantwoord. Dit betekent dat de beleidsmedewerker heeft geoordeeld dat de subsidieaanvraag past binnen het vastgestelde beleid. In het subsidiedossier is echter geen vastlegging aanwezig van wijzigingen ten opzichte van de subsidieaanvraag van 2015. Doordat de gemeente voorafgaande aan het prestatieaanbod met de instelling heeft overlegd over wat zij van de instelling verlangd⁷⁸ mag worden aangenomen dat daardoor wel in voldoende mate de aansluiting met het gemeentelijk is geborgd. De wethouder Wonen heeft in een brief aan de ASW en de WSWonen (d.d. 15 oktober 2015) nogmaals bevestigd dat er een verbreding van taken moet plaatsvinden bij de ondersteuning van VvE's zoals genoemd in het coalitieakkoord.

Voor subsidiejaar 2017 heeft !WOON (betreft het ASW en de lokale Wijksteunpunten Wonen) een prestatieaanbod aangeleverd. !WOON vermeldt als kernfunctie het informeren, adviseren en ondersteunen van individuele bewoners en georganiseerde bewoners, die vragen hebben over en zich inzetten voor een goede woonsituatie in een prettige woonomgeving. De activiteiten voor bewoners en voor bewoners op complexniveau en complex overstijgend niveau zijn afzonderlijk gespecificeerd. Bij iedere activiteit is ook een doelstelling opgenomen. Er is niet aangegeven aan welke gemeentelijke doelstellingen een bijdrage wordt geleverd. Uit de interviews met rve Wonen en !WOON kwam naar voren dat het prestatieaanbod in nauw contact met de gemeente tot stand is gekomen⁷⁹. In het subsidiebeheersysteem is de vraag: *‘De activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd komen niet overeen of dragen niet bij aan het vastgestelde beleid’* met Nee beantwoord. Dit betekent dat de beleidsmedewerker heeft geoordeeld dat de subsidieaanvraag past binnen het vastgestelde beleid. Doordat de gemeente voorafgaande aan het prestatieaanbod met de instelling overlegd heeft over wat zij van de instelling verlangt⁸⁰, mag worden aangenomen dat daardoor wel in voldoende mate de aansluiting met het gemeentelijk is geborgd.

Ouderenhuisvesting; 5) Duurzaamheidsagenda; 6) Aanvalsplan Armoede, actielijn 7 Wonen. (ASW, prestatieaanbod 30 september 2016, pagina 4).

⁷⁸ Rekenkamer Amsterdam, Definitief Gespreksverslag Rve Wonen, 20 december 2016

⁷⁹ Rekenkamer Amsterdam, Gespreksverslag Rve Wonen, 20 december 2016

⁸⁰ Rekenkamer Amsterdam, Definitief Gespreksverslag Rve Wonen, 20 december 2016

Activiteiten van ASW/!WOON dragen bij aan gemeentelijke doelen	2015	2016	2017
	●	●	●
De gemeente heeft in voldoende mate geborgd dat de subsidieverlening aansluit op de gemeentelijke doelen. Dit heeft ze gedaan door in een vroegtijdig stadium te overleggen met ASW (!WOON). De subsidieaanvraag van ASW (WOON!) bevat in zijn algemeenheid voldoende informatie om te beoordelen of de activiteiten van de instelling aansluiten op het beleid van de gemeente. In het subsidiebeheersysteem hebben we echter geen inhoudelijke analyse aangetroffen waarin bijvoorbeeld de wijzigingen ten opzichte het vorig jaar worden verklaard.			

Beoordeling Aansluiting activiteiten op gemeentelijke doelen HA

Voor subsidiejaar 2015 heeft HA een prestatieaanbod en een begroting aangeleverd. In prestatieaanbod 2015 staat vermeld dat het hoofddoel van de HA is het op stedelijk niveau behartigen en opkomen voor de belangen van alle huurders in Amsterdam. Op pagina 47 van de begroting 2015 geeft de gemeente aan de inspraak van huurders te willen vergroten. Aan de hand van het prestatieaanbod is het voor de gemeente mogelijk te beoordelen of de voorgenomen activiteiten passen binnen het beleid en of ten opzichte van een vorig jaar de activiteiten en/of doelgroepen zijn gewijzigd. Hoewel er geen inhoudelijke toets in het dossier aanwezig is, kan aan de hand van de documenten wel worden vastgesteld dat de activiteiten van de HA passen binnen het gemeentelijk beleid.

Voor subsidiejaar 2016 heeft HA een prestatieaanbod en een begroting aangeleverd. In het prestatieaanbod 2016 staat vermeld dat de gemeente verwacht dat de HA de belangen vertegenwoordigt van alle huurders in Amsterdam. Dit sluit aan bij het doel van de gemeente om de inspraak van huurders te vergroten.⁸¹ De gemeentebegroting 2016 vermeldt als toelichting op de subsidie, dat HA als hoofddoel heeft het behartigen van en opkomen voor de belangen van alle huurders in Amsterdam op stedelijk niveau. Verder heeft de gemeente in de brief van 27 augustus 2015 opdracht gegeven om belangenbehartiging en bewonersondersteuning op zowel stedelijk niveau als stadsdeelniveau uit elkaar te halen.

Als voorwaarde voor de nieuw in te stellen subsidierelatie is dat de HA zich omvormt tot een zelfstandige organisatie. De HA meldt in het prestatieaanbod dat zij al in 2015 is gestart met het opzetten van een plan voor de reorganisatie om die uiterlijk 1 januari 2017 te kunnen implementeren.

⁸¹ Gemeente Amsterdam, begroting 2016, p. 47.

Evenals bij ASW (!WOON) is in het subsidiebeheersysteem de vraag: *‘De activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd komen niet overeen of dragen niet bij aan het vastgestelde beleid’* met Nee beantwoord. Dit betekent dat de beleidsmedewerker heeft geoordeeld dat de subsidieaanvraag past binnen het vastgestelde beleid. In het subsidiedossier is echter geen beleidsinhoudelijke analyse aanwezig. Gelet op de toelichting in de begroting 2016 is het aannemelijk dat de activiteiten passen binnen het vastgestelde beleid van de gemeente.

Voor subsidiejaar 2017 heeft HA een prestatieaanbod en een begroting aangeleverd. De HA vermeldt in haar prestatieaanbieding niet hoe zij bijdraagt aan gemeentelijke doelen, maar geeft wel aan dat zij hierover overleg heeft gehad met de gemeente. De activiteiten sluiten aan op de doelstelling in de gemeentebegroting 2017 om huurders (en bewoners) meer ruimte te geven voor zeggenschap.⁸² Ook geeft HA aan dat zij vanaf 2017 een nieuwe koers voortzet en nieuwe taken gaat uitvoeren zoals is afgesproken met de gemeente.⁸³ Op basis van deze informatie kan de gemeente vaststellen dat de activiteiten aansluiten op gemeentelijke doelen. Een vastlegging van de beleidsinhoudelijke analyse was echter niet in het subsidiedossier opgenomen.

Activiteiten van HA dragen bij aan gemeentelijke doelen	2015	2016	2017
	●	●	●
De gemeente heeft in voldoende mate geborgd dat de verleende subsidie aansluit op de gemeentelijke doelen. Aan de hand van de subsidieaanvraag is te zien dat de activiteiten van de HA bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente: meer zeggenschap voor huurders. De gemeente heeft HA de opdracht gegeven zich tot een zelfstandige organisatie om te vormen. In het prestatieaanbod wordt aangegeven dat HA hieraan zal werken.			

Beoordeling Aansluiting activiteiten op gemeentelijke doelen EBF

Het EBF heeft in 2015 voor het eerst bij de centrale stad een structurele bijdrage gevraagd voor garantstellingen aan huurders die willen procederen. Tot 2014 ontving het EBF jaarlijks bijdragen van de stadsdelen voor in totaal € 135.412. In 2016 en 2017 was het subsidieverzoek ook voorzien van een begroting op basis van het aantal te verwachten procedures. Bij de aanvraag voor het subsidiejaar 2015 had EBF geen begroting bijgevoegd. In de gemeentebegroting 2015 zijn de activiteiten van het EBF zijn niet specifiek genoemd. In de beantwoording van raadvragen meldt het college dat de activiteiten van EBF in de behoeftes van de Amsterdamse woningmarkt voorziet. De huurders kunnen door het fonds hun rechten halen.⁸⁴ In de gemeentebegroting 2016 is expliciet vermeld dat het EBF

⁸² Gemeente Amsterdam, Begroting 2017, p.291-294

⁸³ Huurdersvereniging Amsterdam, Prestatieaanbod 2017

⁸⁴ Gemeente Amsterdam, Beantwoording raadvragen Torn en van der Ree inzake subsidieverstrekking aan huurdersverenigingen, 9 maart 2016

subsidie ontvangt voor juridische ondersteuning van huurders. In de begroting 2017 is de subsidie als een begrotingssubsidie opgenomen, maar ontbreekt en toelichting op de taken.⁸⁵

Activiteiten van EBF dragen bij aan gemeentelijke doelen	2015	2016	2017
	●	●	●
De gemeente heeft in voldoende mate geborgd dat de subsidieaanvraag aansluit op de gemeentelijke doelen. Dat de garantstellingen aan huurders bijdragen aan gemeentelijke doelen is door het college bevestigd in de beantwoording van raadsvragen. Het EBF voorziet in de behoeftes van de Amsterdamse woningmarkt doordat huurders hun rechten kunnen halen.			

4.3.2.3 Toetspunt 2

De gemeente gaat na of de gemeentelijke steun van financiële aard moet zijn.

Toelichting op het toetspunt

Indien de subsidieaanvraag aansluit op gemeentelijke doelen, moet de gemeente volgens *Visie op Subsidies* ook nagaan of gemeentelijke steun nodig is om het doel te bereiken. Als er is aangetoond dat gemeentelijke steun noodzakelijk is, moet nagegaan worden of deze steun van financiële aard moet zijn. Er moet vastgesteld worden dat de aanvrager zelf niet over voldoende geld beschikt om de gewenste activiteiten uit te voeren. De gemeente kan de subsidie weigeren als blijkt dat de aanvrager ook zonder subsidie over voldoende gelden kan beschikken om de activiteiten te realiseren. Waar ook naar gekeken moet worden is of de aanvrager met betrekking tot de voorgenomen activiteiten misschien al profiteert van andere subsidies of inkomsten. Ook is van belang om na te gaan of de instelling het gemeentelijk subsidie niet gebruikt om voor derden activiteiten uit te voeren tegen een niet kostendekkende prijs. Bij de jaarlijkse subsidieaanvragen zal de gemeente met name de wijzigingen in de vermeldde subsidieactiviteiten beoordelen en nagaan of voor de activiteiten gelden op de begroting zijn opgenomen.

In *Visie op subsidies* is vermeld dat de gemeente niet alleen subsidie verleend, maar ook ondersteuning kan bieden met behulp van andere financiële instrumenten zoals borgstellingen, achtergestelde lening en terbeschikkingstelling van activa tegen een prijs die beneden kostprijs ligt. Soms is er bij de gemeente geen inzicht in de samenloop van dergelijke steunvormen. De beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van de geboden ondersteuning kan daaronder lijden. De gemeente heeft zich voorgenomen om alle steunvormen goed en

⁸⁵ Gemeente Amsterdam, begroting 2017, p. 459.

centraal te registreren. We zijn nagegaan of de betrokken instellingen ook nog andere vormen van steun van de gemeente ontvangen.

Beoordeling Toets op gemeentelijke steun (ASW/!WOON, HA en EBF)

In het kader van de transitie van ASW en WSWonen is de afweging subsidie of inkoop afgestemd met het subsidiebureau.⁸⁶ De afweging tussen subsidie en inkoop is gemaakt op een aantal onderdelen, namelijk het doel van de activiteiten, de prijs, initiatief en zeggenschap. Hier kwam uit naar voren dat subsidieverstrekking het meest geëigende instrument is om nakoming af te dwingen om het doel te bereiken.⁸⁷

De gemeente wil de bewonersondersteuning en belangenbehartiging als een basisvoorziening aan bewoners aanbieden.⁸⁸ Beoordeeld moet worden in hoeverre voor de activiteiten gemeentelijke steun nodig is en of deze van financiële aard moet zijn.

Vanaf 2016 moet de beleidsmedewerker bij de inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag de volgende vraag beantwoorden: *“De aanvrager beschikt ook zonder subsidie over voldoende gelden, of uit eigen middelen of uit middelen van derden om de activiteit te realiseren.”* Voor alle organisaties is het antwoord *Nee* ingevuld.

De instellingen hebben naast de subsidie van de gemeente relatief weinig reserves of eigen inkomsten om de activiteiten zelf structureel te kunnen financieren. De reserves dienen om eventuele tekorten in de exploitatie op te vangen.⁸⁹

Voor een goede beoordeling is het van belang dat instellingen over de overige te verwachten inkomsten ook informatie verschaffen in de subsidieaanvraag. In 2015 geeft ASW aan welke inkomsten zij verwacht te krijgen⁹⁰. In prestatieaanbod 2016 en 2017 worden de geraamde inkomsten niet meer vermeld.

De Huurdersvereniging Amsterdam ontvangt jaarlijks van haar leden contributies om organisatiekosten te dekken. In 2015 ontving de HA €52.946 aan contributies. In de subsidieaanvraag wordt melding gemaakt van deze neveninkomsten.

⁸⁶ Sinds november 2015 bestaat de adviesgroep Subsidie of Inkoop. Deze adviesgroep adviseert bij het maken van de keuze tussen subsidie en inkoop. De leden zijn deskundigen op het gebied van Inkoop (DJZ, Concern Inkoop, team Inkoop SIS) en Subsidies (DJZ, JB, SIS, SBA).

⁸⁷ Gemeente Amsterdam, Advies en afstemming partijen bij voordracht: Vernieuwing Bewonersondersteuning en Belangenbehartiging per 1 januari 2017, 12 juli 2016

⁸⁸ Rekenkamer Amsterdam, Definitief gespreksverslag Rve Wonen, 20 december 2016

⁸⁹ EBF heeft in de jaren 2014 en 2015 de eigen organisatiekosten van circa € 11.000 gefinancierd met het eigen vermogen. Vanaf 2016 zullen die kosten ten laste van de subsidie worden gebracht.

⁹⁰ !WOON is sinds 2012 ook werkzaam in Leiden. !WOON geeft aan zij dezelfde tarieven hanteren voor andere opdrachtgevers als voor de gemeente Amsterdam om kruissubsidies te voorkomen en dat zij met kostendekkende tarieven werkt.

Het Emil Blaauw Proceskostenfonds ontvangt jaarlijks € 22.500 van ASW voor processen die worden aangedragen door het Bureau Ongewenst Verhuurgedrag. Uit de bovenstaande bevindingen blijkt dat de inkomsten van de organisaties uit overige activiteiten niet zodanig zijn gerealiseerd dat daarmee (een deel van de) door de gemeente gewenste activiteiten structureel kunnen worden gefinancierd. Verder is ons niet gebleken dat de instellingen nog andere vormen van steun van de gemeente ontvangen dan subsidie. Daarbij merken we op er nog geen register aanwezig is waarin alle vormen van gemeentelijke steun “goed en centraal” worden geregistreerd.

Om doel te bereiken met gemeente instellingen financieel steunen	2015	2016	2017
	●	●	●
De gemeente is nagegaan of de steun van financiële aard moet zijn. Zo geeft het college in de beantwoording van raadsvragen aan dat gemeentelijke steun nodig is om het doel te bereiken en dat deze steun ook van financiële aard moet zijn, omdat er zonder financiële steun geen adequate invulling van bewonersondersteuning mogelijk is. Wel merken we op dat ASW (bij de subsidieaanvraag 2016) en !WOON (bij de subsidieaanvraag 2017) geen inzicht heeft verschaft in welke overige inkomsten ze verwachten). Het voornemen om alle vormen van gemeentelijke steunverleningen centraal en goed te registreren is nog niet gerealiseerd. ⁹¹			

4.3.3 Norm: doeltreffende organisatie

De te subsidiëren organisatie werkt doeltreffend.

Toelichting op de norm

Voor een doeltreffende besteding van de subsidie moeten de gesubsidieerde organisaties doelmatig en kosteneffectief werken. De mogelijkheden om te beoordelen of een instelling doelmatigheid en kosteneffectiviteit werkt, hangt sterk af van de aard van de activiteiten, de aanwezig van kengetallen en de informatie die de instellingen verstrekken.

De gemeente zal per instelling moeten nagaan *wat de mogelijkheden* zijn om goed zicht te krijgen of activiteiten zoals ze zijn gepland ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd en *in welke mate* de prestaties een bijdrage leveren aan het gemeentelijke beleid. Hiervoor is het nodig dat de prestaties SMART worden

⁹¹ DMC is actiehouders van dit verbeterpunt. Deze actie is in volgorde en prioritering ná het verbeterpunt Subsidie staat geplaatst, omdat de activiteiten rondom de subsidie staat meer tijd vroegen dan tevoren ingeschat. DMC organiseert voor alle betrokken partijen (RVE-F, Subsidie bureau, Treasury, en deelnemingen) een sessie om af te spreken hoe, door wie en met welke planning dit verbeterpunt het best kan worden aangepakt.

beschreven. Het is niet altijd eenvoudig om de (veelheid aan) activiteiten en prestaties SMART te beschrijven en het effect van de prestaties te meten.

Om na te gaan of aan deze norm wordt voldaan, hebben we de volgende toetspunten gebruikt:

1. De gemeente stelt vast dat de prestaties SMART zijn beschreven, zodat achteraf kan worden vastgesteld in hoeverre daaraan is voldaan (paragraaf 4.3.3.2).
2. De gemeente gaat na in hoeverre de prestaties effect sorteren (impact hebben) voor de gemeentelijke doelen (paragraaf 4.3.3.3)

Aanpak en werkwijze

Voor de jaren 2015 tot en met 2017 kijken wij gekeken of in de subsidieaanvragen (prestatieaanbod) de prestaties voldoende SMART zijn beschreven. En of in de subsidiedossiers zichtbaar is beoordeeld in hoeverre voorgenomen prestaties ook zijn gerealiseerd en wat de impact was van de prestaties. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met de rve Wonen, het subsidiebureau en de subsidieaanvragers om een beeld te krijgen hoe ze aankijken tegen dit (ingewikkelde) vraagstuk. Onze bevindingen met betrekking tot de drie onderzochte subsidierelaties zijn in de volgende paragrafen beschreven.

4.3.3.1 Samenvatting

De instellingen verstrekken bij de subsidieaanvraag informatie over de doelen, de activiteiten en (kern-)prestatie-indicatoren, maar de prestaties zijn niet altijd even SMART beschreven

De instellingen geven in hun prestatieaanbod/subsidieaanvraag aan wat ze het daaropvolgende subsidiejaar willen gaan doen voor het subsidiegeld. Hiermee geven ze inzicht in de activiteiten die ze willen uitvoeren en de prestaties die ze willen bereiken. Veelal zijn de beoogde prestaties ook nog voorzien van indicatoren om de prestaties te meten. De aantallen te leveren prestaties en de streefwaarden worden echter veelal niet vermeld. Tot en met 2016 werd bij ASW op programmaniveau nog wel inzicht gegeven hoeveel uren daarvoor werden gepland. In het subsidieaanbod van Stichting !WOON is niet meer te zien hoeveel tijd er is gepland voor de verschillende (hoofd-)activiteiten c.q. programma's.

De mogelijkheden om de effecten van de prestaties te monitoren zijn beperkt

Het is veelal niet eenvoudig om de maatschappelijke effecten van activiteiten en prestaties van de instellingen te meten. Hiervoor is veelal aanvullend onderzoek nodig. Bij !WOON wordt wel systematisch nagegaan de klanttevredenheid nagegaan. De HA beschrijft in het jaarverslag biedt enige houvast om te beoordelen wat ze hebben gedaan en wat de effecten zijn geweest. Het EBF rapporteert uitgebreid over de resultaten van de gevoerde processen.

4.3.3.2 Toetspunt 1

De gemeente stelt vast dat de prestaties SMART zijn beschreven, zodat achteraf kan worden vastgesteld in hoeverre daaraan is voldaan.

Toelichting op het toetspunt

De gemeente heeft bij de eerste norm reeds vastgesteld dat de prestaties bijdragen aan het gemeentelijk beleid. Bij dit toetspunt gaat het erom of de gemeente heeft beoordeeld dat de prestaties voldoende SMART zijn beschreven om achteraf ook te kunnen vaststellen dat de activiteiten zijn uitgevoerd. Aangezien sommige organisaties een veelheid aan activiteiten uitvoeren is het doorgaans praktisch niet mogelijk om voorafgaand aan het subsidiejaar alle activiteiten de prestaties SMART te beschrijven. Toch vinden we het belangrijk dat voor de activiteiten waaraan het (meeste) geld wordt besteed zo SMART mogelijk worden beschreven.

Beoordeling SMART-heid van de prestaties ASW/!WOON

In het prestatieaanbod 2015 wordt voor 13 te onderscheiden hoofdactiviteiten (diensten) vermeld hoeveel uren daarvoor worden geraamd. In het prestatieaanbod is verder beschreven wat zo'n hoofdactiviteit zoal inhoudt, wat de beoogde resultaten zijn en met welke indicatoren je de prestaties kunt monitoren. Er wordt geen inzicht verstrekt over hoeveel uren per deelactiviteit of prestatie wordt besteed. De indicatoren zijn doorgaans niet zodanig SMART beschreven dat de instelling daarop achteraf financieel kan worden afrekenen.

In de jaarrapportage 2015 vergelijkt ASW de gerealiseerde en geraamde uren per hoofdactiviteit. Ook uitgevoerde activiteiten en prestaties worden meer gedetailleerd beschreven waarbij in een aantal gevallen ook aantallen worden genoemd, zoals het aantal gevoerde overleggen, aantal uitgebrachte nieuwsitems, aantal meldingen Meldpunt Ongewenst verhuurbedrag, aantal energiechecks, etc. De aantallen bieden de gemeente wel informatie om een enig beeld te krijgen in de geleverde prestaties. In het subsidiedossier heeft de beleidsmedewerker in en standaardformulier vermeld dat ASW de prestaties heeft geleverd. Hoe de beleidsmedewerker tot dit oordeel is gekomen blijkt niet uit het dossier.

Het prestatieaanbod 2016 is grotendeels qua opzet vergelijkbaar met die van 2015.

ASW en WSWonen zijn sinds 1 januari 2017 opgegaan in de stichting !WOON. Het prestatieaanbod 2017 bevat de subsidieaanvraag van zowel stadsbrede activiteiten (voormalige ASW) als de lokale activiteiten (grotendeels de voormalige WSWonen). Ten opzichte van het prestatieaanbod 2015 en 2016 van het ASW is ook de opzet van het prestatieaanbod gewijzigd. Het prestatieaanbod onderscheidt vier typen diensten aan bewoners⁹² en twee aanvullende activiteiten.⁹³ Alle

⁹² Diensten voor: A: Online diensten (voor alle klantgroepen); B: Individuele bewoners; C: Bewonersorganisaties op complexniveau en complex-overstijgend niveau; D: Bewoners--initiatieven.

diensten zijn in bijlagen op een uniforme wijze toegelicht door de activiteiten kort te beschrijven en vervolgens de doelstelling en de (kern) prestatie(s) en indicatoren te vermelden. Echter de indicatoren zijn niet gekwantificeerd, ook is niet aangegeven hoeveel uren aan de verschillende prestaties besteed zullen worden. Zo is bijvoorbeeld uit het prestatieaanbod niet op te maken hoeveel uren zijn geraamd voor activiteit/dienst Bewonersinitiatieven. In hoeverre de formatie wordt ingezet voor de gemeente is niet duidelijk aangezien het overzicht inclusief inzet voor derden is.⁹⁴ !WOON heeft ons tijdens het interview desgevraagd gemeld dat er intern meer gegevens zijn die inzicht geven de omvang van de verschillende activiteiten. Deze zijn niet aan de gemeente verstrekt omdat de gemeente er ook niet om heeft gevraagd. In de inleiding van het prestatieaanbod zijn wel 10 kengetallen opgenomen:

Tabel 4 – Kengetallen !WOON⁹⁵

		Prognose prestatieaanbod 2017	Prestatieaanbod 2016
Afspraak	Individuele contacten, afspraak op weg naar 55.000 in 2019	48.000	41.000
	Unieke contacten, afspraak op weg naar 12.400 in 2019.	10.700	9.000
Stuur/Signalering	Spreekuur contact	8.050	8.050
	Woningopname / huisbezoek	2.200	2.060
	Begeleide trajecten	2.000	1.905
	Voorlichtingsbijeenkomsten	100	77
	waarvan doelgroep VvE-leden	30	-
	BC's waarmee contact	150	126
	VvE's waarmee contact	50	-
	Websitebezoek	*	-

*Websitebezoek: In 2016 bestaan er nog verschillende websites. In 2017 is er één website voor !WOON. In 2015 waren de unieke bezoekers op wswonen.nl 120.100, op huurders.info 463.200.1 Het aantal spreekuurcontacten blijft constant, met een inhoudelijke verschuiving naar 20% nieuwe doelgroepen, waaronder VvE leden. Het is een groeimodel.

!WOON heeft veel vrijheid om schuiven tussen activiteiten en inzet van personeel. Voor een doelmatige en doeltreffende inzet kan dat zeer goed zijn. Het wordt daardoor echter voor de gemeente moeilijk om achteraf te beoordelen in hoeverre de voorgenomen prestaties wel zijn uitgevoerd.

⁹³ E: Programma's, voor verdere vernieuwing en ontwikkeling; F: Signalering, van ontwikkelingen en knelpunten.

⁹⁴ Prestatieaanbod !WOON 2017, pagina 17, vermeldt dat de uurprijs voor derden is gebaseerd op de bruto-bruto loonkosten met als opslag de percentages van de verschillende kostensoorten binnen de !WOON begroting.

⁹⁵ Prestatieaanbod !WOON 2017, pagina 4: Programma's voor verdere vernieuwing en ontwikkeling en Signalering, van ontwikkelingen en knelpunten.

In het verlengde van het prestatieaanbod 2017 zijn in de verleningsbeschikking 2017 specifieke prestatieafspraken opgenomen. Zoals !WOON haalt in 2017 48.000 individuele contacten en 10.700 unieke contacten. Verder is vastgelegd dat er in 2017 geen wachtlijst voor de dienstverlening (zowel persoonlijk als digitaal) mag ontstaan.⁹⁶

Het aantal individuele en unieke contacten zijn belangrijke kengetallen om inzicht te krijgen in de prestaties van !WOON. Het aantal individuele en unieke contacten is echter minder geschikt om de subsidie (financieel) af te rekenen. De kosten die met deze activiteit samenhangen worden zijn voor een groot deel vast en hangen bijvoorbeeld samen met de personele bezetting tijdens de openingsuren.

Beoordeling subsidie in verhouding tot prestaties ASW /!WOON	2015	2016	2017
	●	●	●
In de jaren 2015, 2016 heeft ASW /!WOON uitgebreid geïnformeerd over de activiteiten, de (beoogde) prestaties en welke indicatoren er zijn om een oordeel te vormen over de prestaties. De indicatoren en prestaties zijn veelal niet gekwantificeerd. Op basis de verstrekte informatie kan de gemeente wel zien hoeveel uren aan de te onderscheiden hoofdactiviteiten wordt besteed. In het prestatieaanbod 2017 worden geen gegevens meer verstrekt over de omvang van de hoofdactiviteiten Wel is informatie verstrekt over de beoogde formatie, maar onduidelijk is in hoeverre die zal worden ingezet voor de gemeente. !WOON beschikt voor haar interne sturing over meer gegevens dan in het prestatieaanbod staan. De gemeente heeft bij de instelling echter geen aanvullende gegevens opgevraagd om een beter zicht te krijgen in de omvang van de verschillende voorgenomen activiteiten.			

Beoordeling SMART-heid van de prestaties HA

In 2015 en 2016 heeft HA een prestatieaanbod ingediend waarin beoogde activiteiten puntsgewijs zijn beschreven en geclusterd rond zes “productsegmenten” (Secretariaat, Belangenbehartiging, Communicatie, Achterbanwerk, Organisatie en Juridische ondersteuning). Hoewel de voorgenomen activiteiten slechts beperkt SMART zijn beschreven is wel aangegeven hoeveel uur voor de verschillende productsegmenten geraamd is.

In het financieel jaarverslag 2015 vermeld hoeveel uren op de productsegmentniveau zijn gerealiseerd. In een aantal gevallen wordt ook verklaard waarom meer of minder uren zijn besteed.

⁹⁶Mocht onverhoopt wel een wachtlijst ontstaan, dan informeert !!WOON de gemeente om te bespreken op welke wijze de accenten in de werkzaamheden verschoven kunnen worden, ten gunste van de dienstverlening aan bewoners met vragen om informatie en ondersteuning.

Voor 2017 is de kostenbegroting in het prestatieaanbod geheel anders opgezet. Ten aanzien van de voorgenomen activiteiten en prestaties wordt per kwartaal aangegeven wat er is gepland. Het prestatieaanbod biedt echter voor de gemeente (en het bestuur van de HA) een basis om de uitvoering te monitoren en met elkaar daarover in overleg te gaan.

Beoordeling subsidie in verhouding tot prestaties HA	2015	2016	2017
	●	●	●
In 2016 en 2017 zijn de activiteiten in het prestatieaanbod beschreven en vermeld hoeveel uren aan de te onderscheiden productsegmenten beschikbaar is. De onderliggende activiteiten zijn beperkt SMART beschreven. De gemeente kan aan de hand van het prestatieaanbod wel een beeld krijgen van geplande activiteiten. In de jaarrekening 2015 wordt op productsegment inzicht gegeven in de bestede tijd ten opzichte van de geplande tijd. Bij een aantal verschillen wordt een redengevende verklaring gegeven. Het prestatieaanbod 2017 zijn de activiteiten en prestaties ook tijdgebonden (per kwartaal) beschreven. Hoewel de activiteiten niet altijd even SMART zijn beschreven, biedt het prestatieaanbod meer mogelijkheden voor de gemeente om de gerealiseerde prestaties te monitoren.			

Beoordeling SMART-heid van de prestaties EBF

EBF geeft garantiestellingen af aan huurders die hun recht willen halen. In de subsidieaanvragen vermeldt het bestuur op basis van ervaringscijfers hoeveel procedures er worden verwacht. In het jaarverslag over 2015 zien we dat het bestuur van EBF zich uitgebreid verantwoord over de behaalde resultaten, zowel over het verslagjaar als ook over de behaalde resultaten vanaf 2007. De gemeente kan zich aan de hand van de aanvragen en de verantwoording zich een goed beeld vormen over de omvang van de activiteiten van de stichting.

Beoordeling subsidie in verhouding tot prestaties EBF	2015	2016	2017
	●	●	●
Op basis van de subsidieaanvragen en de jaarverantwoordingen van EBF is de gemeente in staat de omvang van de activiteiten van de stichting te monitoren en te beoordelen.			

4.3.3.3 Toetspunt 2

De gemeente gaat na in hoeverre de prestaties effect sorteren (impact hebben) voor de gemeentelijke doelen.

Toelichting op het toetspunt

Bij het vorige toetspunt hebben we gekeken of de prestaties van de instellingen SMART zijn beschreven. Dit om vast te stellen of de organisaties de geplande activiteiten en prestaties ook hebben geleverd. Met dit toetspunt gaan we na of de gemeente ook beoordeeld in hoeverre de prestaties daadwerkelijk bijdragen aan de gemeentelijke doelen. De maatschappelijke effecten van geleverde prestaties zijn vaak niet eenduidig te meten, aangezien ook economische, technologische en andere maatschappelijke ontwikkelingen en andere beleidsinterventies invloed kunnen hebben. Soms is daarom specifieke (duur) onderzoek nodig. Om toch enig inzicht te krijgen in een aspect van het maatschappelijk effect kan bijvoorbeeld de klanttevredenheid worden gemeten. Bij een periodiek evaluatieonderzoek kan de gemeente nader onderzoeken wat de maatschappelijke effecten zijn van de geleverde prestaties en de impact op de gemeentelijke doelen.⁹⁷

Beoordeling Effect van de prestaties ASW/!WOON

De gemeente ziet de dienstverlening van ASW en de Wijksteunpunten (thans !WOON) als een basisvoorziening voor bewoners met vragen over huur- en bewoners-vraagstukken. Bij het bepalen van het maatschappelijk effect is de klanttevredenheid van de bewoners een belangrijke maatstaf. De WSWonen voeren vanaf 2009 elk jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit door middel van een enquête. Het doel van de meting is inzicht krijgen in de tevredenheid van individuele bewoners die gebruik maken van de diensten van de Wijksteunpunten. De resultaten van de klanttevredenheidsonderzoeken laten zien dat de bewoners tevreden zijn over de dienstverlening.⁹⁸ De overgrote meerderheid (rond de 80%/90%) vindt de medewerker deskundig, zou in de toekomst weer gebruik maken van de dienst en zal het spreekuur aanbevelen bij anderen. Het rapportcijfer dat de gebruikers geven voor de dienstverlening is elk jaar een 8. Wel viel ons op dat de onderzoeken een lage respons kennen⁹⁹ en de vragenlijst op punten (nog) niet geschikt is voor eigenaar-bewoners. De lage respons roept de vraag op in hoeverre deze onderzoeken representatief zijn voor alle gebruikers van Wijksteunpunt Wonen. Dat de vragenlijst (nog) niet geschikt is

⁹⁷ 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”. Daarnaast wordt in de nota Visie op subsidie, 2 juni 2015, pagina 12 vermeldt dat er eens per vier jaar ook een juridische evaluatie dient plaats te vinden om de effectiviteit en doelmatigheid van een systeem optimaal te houden.

⁹⁸ In dit onderzoek hebben we gekeken naar de klanttevredenheidsonderzoeken vanaf 2014

⁹⁹ De respons was in 2016 19%, in 2015 23% en in 2014 19%.

voor eigenaar-bewoners is niet verwonderlijk aangezien de dienstverlening van de Wijksteunpunten tot 2016 alleen gericht was op huurders.

In het prestatieaanbod 2017 heeft !WOON opgenomen dat er in 2017 gewerkt zal worden aan een nieuwe opzet zodat in de toekomst periodiek klanttevredenheid gemeten kan worden.

De gemeente voert elk jaar ten behoeve van de subsidievaststelling een inhoudelijke beoordeling van de instelling uit. Als onderdeel van deze beoordeling stelt de gemeente de vraag of het beoogde effect met de gesubsidieerde activiteiten is behaald. Ook heeft de gemeente in 2013 in het onderzoek Wonen in Amsterdam (WiA) de vraag gesteld of men bekend is met de Wijksteunpunten. In 2015 is deze vraag niet gesteld. Om de effecten van de prestaties te meten is meer diepgaand onderzoek nodig. De gemeente heeft nog geen plannen om een nieuwe evaluatie te laten uitvoeren.

Beoordeling impact van de prestaties ASW/WOON voor de gemeentelijke doelen	2015	2016	2017
	●	●	●
ASW/WOON doet onderzoek naar de impact van de prestaties door jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren. !WOON heeft in het prestatieaanbod 2017 opgenomen dat er in 2017 gewerkt zal worden aan een nieuwe opzet zodat in de toekomst periodiek klanttevredenheid gemeten kan worden. Bij de jaarlijkse beoordeling van de instelling heeft de gemeente aandacht voor de vraag of de beoogde effecten zijn bereikt. De gemeente heeft nog geen concrete plannen om een diepgaand onderzoek naar de effecten van de prestaties van !WOON uit te voeren.			

Beoordeling Effect van de prestaties HA

In 2015 zijn op productsegmentniveau naast de beoogde activiteiten tevens indicatoren benoemd, zoals "Tevredenheidsscore bij het HA-bestuur", "Tevredenheid scores bij de lid organisaties", "Lijst van ingezette activiteiten en het behaalde resultaat" en "Naamsbekendheid". Deze indicatoren zijn niet voorzien van streefwaarden en/of nulmetingen.

In het prestatieaanbod van 2016 en 2017 zijn geen effectindicatoren genoemd. Wel neemt de HA zich in 2016 voor om nieuwe manieren te zoeken om de representativiteit te waarborgen zoals een meningspeiling onder huurders en woningzoekende. In 2017 neemt de HA zich voor een onderzoek te doen naar de naamsbekendheid van de HA.

De gemeente voert elk jaar voor het vaststellen van de subsidie een inhoudelijke beoordeling uit. Als onderdeel van deze beoordeling moet de beleidsambtenaar de vraag beantwoorden of het beoogde effect met de gesubsidieerde activiteiten is behaald. Voor de beoordeling zijn geen monitorgegevens beschikbaar. Wel kan aan de hand van het jaarverslag enig zicht worden gekregen op de effecten.

Beoordeling impact van de prestaties ASW/WOON voor de gemeentelijke doelen	2015	2016	2017
	●	●	●
In prestatieaanbod van de HA van 2015 worden een aantal effectindicatoren genoemd. Deze zijn alleen niet SMART geformuleerd. Voor 2016 en 2017 zijn in het prestatieaanbod geen effectindicatoren opgenomen. Bij de jaarlijkse beoordeling van de instelling heeft de gemeente aandacht voor de vraag of de beoogde effecten zijn bereikt. Er zijn echter geen echte monitorgegevens aanwezig om dit te beoordelen.			

Beoordeling Effect van de prestaties EBF

In het jaarverslag 2015 van het EBF wordt uitgebreid aandacht besteed aan de uitkomsten van de gevoerde rechtszaken. In een tabel wordt een overzicht gegeven van het percentage jaarlijks gewonnen zaken, verloren zaken, zaken waarbij het op een schikking is uitgedraaid en zaken die zijn ingetrokken. De tabel geeft cijfers vanaf het jaar 2008 tot heden. Hieruit maken we op dat het gebruikelijk is elk jaar te rapporteren over de uitkomsten van de rechtszaken.

De gemeente voert elk jaar voor het vaststellen van de subsidie een inhoudelijke beoordeling uit. Als onderdeel van deze beoordeling moet de beleidsambtenaar de vraag beantwoorden of het beoogde effect met de gesubsidieerde activiteiten is behaald.

Beoordeling impact van de prestaties ASW/WOON voor de gemeentelijke doelen	2015	2016	2017
	●	●	●
Op basis van de subsidieaanvragen en de jaarverantwoordingen van EBF is de gemeente in staat de effecten van de activiteiten van de stichting te monitoren en te beoordelen. Bij de jaarlijkse beoordeling van de instelling heeft de gemeente aandacht voor de vraag of de beoogde effecten zijn bereikt.			

4.4 Aansturing transitieprocessen

In deze paragraaf beoordelen we de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre is de gemeente erin geslaagd de gesubsidieerde instellingen op een adequate manier te bewegen hun organisaties aan te passen aan de wensen van de gemeente?

In oktober 2015 kwam het college met het voorstel richting de raad om WSWonen vanaf 1 januari 2017 samen te voegen met ASW tot een organisatie voor bewonersondersteuning. Ook diende de HA zich per 1 januari 2017 te ontvlechten van ASW om als zelfstandige partij de belangen te kunnen behartigen namens alle huurders in Amsterdam.¹⁰⁰ Hiermee gaf het college antwoord op motie 860 die de raad in 2014 had ingediend. In deze motie verzocht de raad het college met een voorstel te komen voor de huurdersondersteuning vanaf 2016 waarbij de aanbevelingen uit het Rigo-rapport en de nieuwe bestuurlijke situatie (verhouding centrale stad-bestuurscommissies) zou worden betrokken.¹⁰¹

Een andere aanleiding om de instellingen te vragen hun organisatie aan te passen was het coalitieakkoord 2014-2018 waarin staat dat huurdersondersteuning zal worden verbreed naar bewonersondersteuning. Ook de nieuwe bestuurlijke situatie in de stad (verhouding centrale stad-bestuurscommissies) was een aanleiding de subsidierelatie met ASW en de lokale Wijksteunpunten Wonen te herzien.

De gemeente wenste dat de bewonersondersteuning en belangenbehartiging anders georganiseerd zouden worden. Omdat die betrokken instellingen zelfstandig zijn, ligt de verantwoordelijkheid voor de aansturing en uitvoering van de gewenste transitieprocessen primair bij de besturen van de betreffende instellingen. De verantwoordelijkheid van de gemeente is om vooraf heldere kaders mee te geven en op afstand te toetsen of de instellingen de veranderingen binnen de gestelde kaders realiseren. Als de voortgang stagneert of niet wordt voldaan aan de kaders zal de gemeente zo nodig moeten bijsturen.

¹⁰⁰ Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de collegevergadering van 30 augustus 2016*, 30 augustus 2016

¹⁰¹ Gemeente Amsterdam, *Motie 860*, 5 november 2014

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag onderscheiden de volgende twee transitieprocessen.

1. De samenvoeging van het ASW met de 7 lokale steunpunten Wijksteunpunten Wonen tot stichting !WOON
2. De ontvlechting van het ASW en de HA tot een zelfstandige HA

De transitieopgave bevatte ook de verbreding van taken bij het ASW en WSWonen en een gewenste vernieuwing bij de HA. Wij hebben ons in dit onderzoek beperkt tot de vraag hoe de gemeente er voor heeft gezorgd dat het samenvoegings- en het ontvlechttingsproces goed is verlopen.

In dit hoofdstuk geven we eerst inzicht in het normenkader dat wordt gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Vervolgens gaan we voor zowel de samenvoeging als de ontvlechting na in hoeverre de gemeente voldoet aan de normen.

Normenkader

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden of de gemeente erin is geslaagd de gesubsidieerde instellingen op een adequate manier te bewegen hun organisaties aan te passen aan de wensen van de gemeente, hebben we drie normen opgesteld (zie kader 4.1).

Normen voor het bewegen van de organisatie om zich aan te passen aan de wensen van de gemeente

1. De gemeente heeft duidelijk en tijdig aangegeven wat haar wensen zijn ten aanzien van de transitieprocessen
2. De gemeente heeft adequate randvoorwaarden gesteld om de transitieprocessen naar wens te laten verlopen
3. De gemeente gaat na of de instellingen hun organisatie aanpassen aan de wensen van de gemeente

Om te toetsen of de gemeente er voor heeft gezorgd dat de instellingen hun organisatie overeenkomstig de wensen van de gemeente hebben aangepast zijn er per norm specifieke toetspunten geformuleerd. De normen en bijbehorende toetspunten zijn in de bijlage opgenomen. Een toelichting op de normen en toetspunten wordt in respectievelijke paragrafen gegeven.

Onderzoekperiode

De onderzoeksperiode loopt van halverwege 2015 tot eind 2016. Halverwege 2015 is een natuurlijk startmoment omdat toen de eerste opdrachtbrieven uitgingen naar de instellingen: naar de 6 werkgevers van WSWonen¹⁰² op 27 augustus 2015 en naar de HA op 3 september 2015. Eind 2016 hebben we als eindpunt gemarkeerd omdat toen het transitieproces moest zijn afgerond. De voorbereidende fase in 2014 en begin 2015 hebben marginaal bekeken.

¹⁰² Zie voor een overzicht van de werkgevers Tabel 1.2 in de inleiding

Werkwijze

Voor de onderzoeksperiode zijn verschillende documenten bestudeerd. Dit waren o.a. memo's, e-mails, gespreksverslagen, opdrachtbrieven, verleningsbeschikkingen, sociale plannen, statuten, jaarrekeningen/jaarverslagen en brieven tussen de gemeente en de organisaties. Om een beeld te krijgen van hoe de transitieprocessen in de praktijk zijn verlopen en welke rol de gemeente daarbij heeft gespeeld zijn gesprekken gevoerd met de gemeente, het ASW en de HA.

4.4.1 Conclusie

In dit hoofdstuk is beoordeeld in hoeverre de gemeente erin geslaagd is de gesubsidieerde instellingen op een adequate manier te bewegen hun organisaties aan te passen aan de wensen van de gemeente.

We concluderen dat de gemeente er bij de samenvoeging in geslaagd is de organisaties ASW en WSWonen op een adequate manier te bewegen hun organisatie(-onderdelen) te laten opgaan in de nieuwe stichting !WOON. De gemeente heeft tijdig en duidelijk haar wensen kenbaar gemaakt en via frequent overleg vinger aan de pols gehouden. Ook heeft de gemeente de organisaties vroegtijdig randvoorwaarden meegegeven. Kanttekening is wel dat de gemeente aanvankelijk onvoldoende aandacht had voor de bekostiging van de proceskosten. Hiervoor zijn tijdens het proces nog afspraken gemaakt. De gemeente heeft er niet aan gedacht om kaders te stellen voor de overdracht van eigen vermogen. Verder had de gemeente er weinig oog voor dat een ontvlechttingsproces veelal ingewikkelder is dan een samenvoegingsproces mede omdat de belangen van betrokken partijen uit elkaar lopen. Daarnaast was de kennis en managementcapaciteit bij ASW en de HA om ingrijpende transitie aan te sturen ook niet in evenwicht.

Het ontvlechttingsproces van HA en ASW is rommeliger verlopen. De gemeente heeft tijdens het proces wel de vinger aan de pols gehouden, maar dit heeft er niet toe geleid dat het ontvlechttingsproces per 31 december 2016 geheel was afgerond. 2017 geldt voor de HA nog als een overgangsjaar om de nieuwe organisatie vorm te geven.

Voor de ontvlechting hebben de HA en ASW een gezamenlijk projectgroep ontvlechting ingesteld, waarin beide organisaties een afvaardiging hadden. Die heeft al die tijd bestaan, maar niet altijd zijn werk goed kunnen doen vanwege onder meer de beperkte continuïteit in de afvaardiging van de HA en de discussies over de taakverdeling en financiële en personele aangelegenheden.

Verder vinden wij dat de gemeente is in haar communicatie naar de HA toe onvoldoende consistent is geweest in waar de knip tussen bewonersondersteuning en belangenbehartiging precies zou moeten liggen. De gemeente is in het proces van vernieuwing van de HA bewust meer op afstand gaan staan, omdat het College de HA graag zoveel mogelijk als *onafhankelijke gesprekspartner* beschouwt,

die zelf haar eigen organisatie vormgeeft en haar doelen stelt, binnen de randvoorwaarden voor de subsidie.

4.4.2 Norm: heldere wensen

De gemeente heeft duidelijk en tijdig aangegeven wat haar wensen zijn ten aanzien van de transitieprocessen

Toelichting op de norm

De rekenkamer verwacht van de gemeente dat zij haar doelstellingen en wensen ten aanzien van de organisatieopzet en taakafbakening voorafgaande aan het proces helder met de instellingen communiceert. Op deze manier is voor de betrokken partijen helder wat de insteek van de verandering is en naar welk punt toegewerkt moet worden. Tevens kijken we of er ook termijnen aan de veranderingen zijn gesteld waarop ze moeten zijn gerealiseerd.

Voor deze norm zijn de volgende toetspunten gehanteerd:

1. De gemeente heeft duidelijk en tijdig aangegeven welke *doelstellingen* zij met de transitieprocessen wil bereiken
2. De gemeente heeft duidelijk en tijdig aangegeven welke *organisatieopzet* zij van de nieuwe instellingen verlangt;
3. De gemeente heeft duidelijk en tijdig aangegeven welke *taakafbakening tussen de instellingen* zij voor ogen heeft.

Toelichting op de toetspunten

De toetspunten zijn voor een deel ontleend aan de criteria die de gemeente stelt aan de subsidieaanvrager, zoals genoemd in de Visie op Subsidies. In de visie is aangegeven dat de gemeente moet nagaan of er met de aanvrager goede en concrete afspraken gemaakt kunnen worden over doelstellingen en activiteiten.¹⁰³ Het is belangrijk dat deze criteria ook worden toegepast bij de gewenste veranderingen en de transitieprocessen die daarvoor nodig zijn.

4.4.2.1 Samenvatting

In deze paragraaf is voor de transities beoordeeld in hoeverre de gemeente duidelijk en tijdig heeft aangegeven wat de doelstellingen en de gewenste organisatieopzet en taakafbakening zijn. Onderstaand worden onze belangrijkste bevindingen samengevat.

(1) De gemeente heeft aan de betrokken instellingen duidelijk en tijdig aangegeven welke doelen zij met de transitieprocessen wilde bereiken en welke veranderingen zij wenst in de organisatieopzet en taakafbakening

¹⁰³ Gemeente Amsterdam, *Visie op subsidies*, juni 2015, p. 6-7

De belangrijkste doelstellingen van de gemeente voor de samenvoeging was ‘het bevorderen van de efficiency en de uniformiteit van de dienstverlening’. Hiertoe kregen de ASW en de lokale WSWonen de opdracht om zich samen te voegen in één juridische entiteit. Om de belangenbehartiging van huurders in Amsterdam transparanter en effectiever te maken, wenste de gemeente dat HA zich zou omvormen tot een zelfstandige partij met een duidelijke ‘governance-structuur’. Voor beide transities is in de opdrachtbrieven vermeld dat deze vóór 1 januari 2017 gereed moesten zijn.

(2) De gemeente is naar de HA toe niet consistent geweest in waar de knip tussen bewonersondersteuning en belangenbehartiging zou moeten liggen

Bij de start in 2015 schrijft de gemeente dat er op lokaal niveau een einde zou komen aan de ondersteuning die de WSWonen tot die tijd aan de lokale huurdersverenigingen gaf. Op 10 maart 2016 is in een overleg vastgelegd dat ondersteuning en advies van lokale huurdersverenigingen een taak van WSWonen zal blijven. We constateren dat de knip tussen bewonersondersteuning en belangenbehartiging is gewijzigd.

(3) De HA legt zich niet neer bij de gekozen knip

Eind 2016 en begin 2017 stelt de HA gekozen knip tussen bewonersondersteuning en belangenbehartiging nog steeds ter discussie. De HA is van mening dat !WOON de lokale huurdersverenigingen en koepels niet mogen adviseren omdat die advisering volgens hen onder belangenbehartiging valt. De door de gemeente gewenste goede samenwerking tussen HA en !WOON is mede daardoor nog niet van de grond gekomen. Dit leidt tot een ondoeltreffende inzet van subsidiemiddelen.

4.4.2.2 Toetspunten 1-3

A. Samenvoeging ASW en Wijksteunpunten

Toetspunt 1

De gemeente heeft in diverse brieven richting de organisaties haar doelstellingen met betrekking tot de samenvoeging kenbaar gemaakt. In de brief van 27 augustus 2015 schreef de gemeente aan de 6 werkgevers het volgende: ‘Doel is het bevorderen van de efficiency en de uniformiteit van de dienstverlening. Het gaat dan om 1 juridische entiteit waarmee de Gemeente Amsterdam één subsidierelatie aangaat per 1 januari 2017.’

In het verlengde hiervan noemt de gemeente de volgende doelen van de samenvoeging: de verbreding van taken van huurdersondersteuning naar bewonersondersteuning, centralisatie, transparantie, verbetering van efficiency en de uniformiteit van de dienstverlening. De gemeente heeft aangegeven dat de nieuwe situatie per 1 januari 2017 van kracht moest zijn.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ontleent aan diverse brieven: Brief Gemeente aan ASW, 12 januari 2016; Brief directeur Wonen aan werkgevers WsWonen, 27 augustus 2015; Brief ASW aan gemeente, 25 september 2015

De gemeente bevestigt bovenstaande onder meer in de verleningsbeschikking 2016 door aan te geven dat 2016 het laatste jaar is waarin de subsidie in de huidige vorm zal worden verleend. Voor 2017 zal de gemeente een nieuwe subsidierelatie aangaan met één nieuwe juridische entiteit voor WSWonen en één afzonderlijke relatie met de HA.

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

De gemeente heeft de doelstellingen van de samenvoeging bij aanvang van het proces duidelijk en tijdig gecommuniceerd met ASW.

Toetspunt 2

Voorafgaand aan de opdrachtbrief van augustus 2015 heeft de gemeente eerder met het ASW gecommuniceerd over haar wensen met betrekking tot de samenvoeging, namelijk reeds in september 2014. Daarbij gaf de gemeente aan dat er ruimte was voor een samenwerkingsverband tussen de verschillende werkgevers, maar dan wel met één aanspreekpunt. Eind 2014 en in de eerste helft van 2015 werden er ook vele gesprekken gevoerd om het samenwerkingsverband vorm te geven, onderling en met de rve Wonen en de wethouder. Na overleg in juli 2015 kwam de gemeente uiteindelijk met de opdracht aan de zes werkgevers om het werk onder te brengen bij één werkgever.¹⁰⁵

In de opdrachtbrief van 27 augustus 2015 gaf de gemeente de volgende opgave aan de werkgevers mee: *'de werkgevers zullen eind september 2015 met een inhoudelijk voorstel komen met een globale planning tot het moment van de realisatie per 1-1-2017, dat op hoofdlijnen invulling geeft aan deze opdracht. Daarbij gaat het in deze fase met name om hoe de huidige werkgevers vorm denken te geven aan één juridische entiteit'*.¹⁰⁶

De werkgevers zijn naar aanleiding van deze opdracht op 25 september 2015 met een voorstel gekomen om ASW en WSWonen in een nieuwe stichting onder te brengen met een Raad van Toezicht, een Raad van Bestuur, een adviesraad en een ondernemingsraad. In reactie op dit voorstel (d.d. 15 oktober 2015) scherpt de gemeente haar criteria voor de nieuwe organisatie verder aan. De gemeente gaf aan dat de verbrede taakstelling van huurders- naar bewonersondersteuning nog te weinig aan de orde kwam en dat de geschetste organisatiestructuur hen in eerste instantie erg zwaar leek.¹⁰⁷ In overleg tussen de werkgevers WSWonen, ASW en de gemeente is afgesproken dat de adviesraad een minder zware vorm zal krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van een stakeholdersoverleg dat zo'n twee keer per jaar bij elkaar komt. Ook uit onze gesprekken met de gemeente blijkt dat bij het hele vernieuwingsproces van ASW en de 7 Wijksteunpunten Wonen tot !WOON, de inrichting van de organisatie, het bestuur en het toezicht onderwerp

¹⁰⁵ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gesprekslag !WOON*, 12 januari 2017

¹⁰⁶ Brief gemeente aan ASW, *Afspraken over een andere wijze van aansturing van WSW*, 27 augustus 2015

¹⁰⁷ Gemeente Amsterdam, *Verslag Voortgangsgesprek transitie Wijksteunpunten Wonen en ASW*, 20 januari 2016

van gesprek is geweest.¹⁰⁸ Op verzoek van de werkgevers, werd op 12 januari 2016 door de gemeente per brief bevestigd dat zij de intentie hadden per 1 januari 2017 een subsidierelatie aan te gaan met de nieuwe organisatie.

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

De gemeente heeft tijdig aan de ASW en de WSWonen gemeld dat de samenvoeging betekent dat er één juridische entiteit moest worden gevormd. Over het gewenste organisatieopzet is overleg geweest.

Toetspunt 3

De gemeente heeft in de opdrachtbrief van 27 augustus 2015 aan de werkgevers laten weten dat het voor de gemeente belangrijk is dat bewonersondersteuning en belangenbehartiging uit elkaar worden gehaald. Op 23 september 2015 heeft de gemeente aan het ASW een voorstel gedaan welke prestatieafspraken bij welke organisaties zouden worden ingedeeld. Op dat moment werd een voorschot genomen op een verdeling van de taken, waarbij de begrote kosten voor het koepeloverleg en het geoormerkte budget bij het ASW voor inzet van personeel en overhead voor de HA werden toegeschreven aan de HA.¹⁰⁹ In maart 2016 is overleg geweest om de knip in belangenbehartiging en bewonersondersteuning tussen de HA, het ASW en de gemeente scherp te krijgen. Ter voorbereiding van dit overleg hebben de HA en het ASW beide een voorstel met de gemeente gedeeld met daarin hun visie op de ontvlechting van taken. De gemeente gaf in dat overleg aan dat haar visie op waar ondersteuning overgaat in belangenbehartiging overeenkwam met de visie van het ASW. De visie van de gemeente is als volgt:

‘daar waar er een gesprek nodig is met een bestuurder: lokaal of stedelijke bestuur, of een bestuurder van een corporatie, daar wordt het belangenbehartiging en is de HA of de lokale huurdersvereniging in beeld. Daar vindt beleidsbeïnvloeding plaats en wordt de agenda mede bepaald. De nieuwe organisatie van de Wijksteunpunten Wonen moet zorgen voor signalering op lokaal en stedelijk niveau vanuit hun dagelijkse contacten met bewoners. De HA pakt de signalen op en legt ze op tafel in gesprek met de bestuurders.’¹¹⁰

Het ASW heeft in gesprek met ons aangegeven dat de taakafbakening voor ASW helder is en zij hier tevreden over is.¹¹¹

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

De gemeente heeft duidelijk en tijdig aan het ASW aangegeven waar de grens ligt tussen belangenbehartiging en bewonersondersteuning.

¹⁰⁸ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag rve Wonen*, 20 december 2016

¹⁰⁹ Rve Wonen, *brief Feitelijk wederhoor bij Nota van Bevindingen*, d.d. 10 april 2017.

¹¹⁰ Gemeente Amsterdam, *Verslag Gesprek Dienst Wonen met HA en ASW over ontvlechting*, 10 maart 2016

¹¹¹ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gesprekslag !WOON*, 12 januari 2017

B. Ontvlechting ASW en HA

Toetspunt 1

HA ontvangt subsidie van de gemeente voor het op stedelijk niveau behartigen van - en opkomen voor - de belangen van alle huurders in Amsterdam. Op 3 september 2015 werd de HA voor het eerst formeel geïnformeerd over het feit dat de gemeente de subsidiering van de huurdersondersteuning wilde wijzigen. Voor het herzien van de subsidierelatie gaf de gemeente twee doelstellingen. Ten eerste wilde de gemeente dat belangenbehartiging en dienstverlening uit elkaar zouden worden gehaald en dat de gemeentelijke subsidies hierdoor inzichtelijk zouden worden gemaakt. Ten tweede wilde de gemeente dat de HA zich zou omvormen tot een zelfstandige partij met een duidelijke 'governance-structuur'. Bestuur, ondersteuning en lokale afdelingen moesten een eenheid (gaan) vormen en uitstralen, wat noodzakelijk is voor een transparante en effectieve belangenbehartiging van de Amsterdamse huurders. Verder gaf de gemeente aan dat de nieuwe situatie per 1 januari 2017 van kracht moest zijn.¹¹²

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

De gemeente heeft ruim voor het ontvlechttingsproces duidelijk aangegeven welke doelen zij met de vernieuwing wilde bereiken en dat die situatie op 1 januari 2017 van kracht zou moeten zijn.

Toetspunt 2

Uit gesprekken van de rekenkamer met rve Wonen en de opdrachtbrief van 3 september 2015 blijkt dat de opdracht tot het ontvlechten van bewoners-ondersteuning en belangenbehartiging verband houdt met de gewenste transparantie van rollen, taken en verantwoordelijkheden. De gemeente geeft in de opdrachtbrief van september 2015 aan dat *'de noodzakelijke voorwaarde voor de nieuw in te stellen subsidierelatie is dat de HA zich omvormt tot een zelfstandige partij met een duidelijke 'governance-structuur'.*

De gemeente geeft in deze opdrachtbrief ook aan wat dat betekent: *de lokale afdelingen¹¹³ moeten een eenheid (gaan) vormen en uitstralen en zij zouden graag zien dat de leden middels Algemene Ledenvergaderingen op stedelijk en lokaal niveau aantoonbaar en actief betrokken zijn bij de besluitvorming en standpuntbepaling binnen de HA.* De gemeente heeft de HA opdracht gegeven zelf met een voorstel op hoofdlijnen te komen betreffende de nieuwe organisatiestructuur.¹¹⁴

In gesprekken die volgden tussen de gemeente en de HA is de 'governance' als volgt ingevuld:

- Zorg voor een duidelijke taakomschrijving voor en taakafbakening tussen het bestuur en de AV als hoogste orgaan in de vereniging;

¹¹² Gemeente Amsterdam, *Brief Subsidie Huurdersvereniging Amsterdam per 1 januari 2017*, 3 september 2015

¹¹³ Ook wel: lokale huurdersverenigingen

¹¹⁴ Gemeente Amsterdam, *Brief Subsidie Huurdersvereniging Amsterdam per 1 januari 2017*, 3 september 2015

- Zorg voor een duidelijke taakomschrijving voor en taakafbakening tussen het bestuur en de staf;
- Pas de procedures om tot standpuntbepaling te komen en besluiten te nemen binnen de vereniging aan.¹¹⁵

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

De gemeente heeft tijdig aangegeven dat de organisatie zich moest omvormen tot een nieuwe 'governance' structuur. In gesprekken tussen de gemeente en de HA is nader bepaald hoe dit uitgewerkt moet worden.

Toetspunt 3

Ook aan het bestuur van de HA heeft de gemeente in de opdrachtbrief van 3 september 2015 laten weten dat het voor de gemeente belangrijk is dat bewoners-ondersteuning en belangenbehartiging moeten worden gescheiden. De vraag waar de knip precies zou moeten liggen hebben de HA, ASW en de gemeente uitgebreid besproken in een overleg op 10 maart 2016. De gemeente heeft toen aangegeven dat *'de wethouder wil dat er niets verandert in wat er gebeurt in de stad. De boodschap is: schoenmaker blijf bij je leest'*. Hiermee wilde de gemeente aangeven dat de ondersteuning en advies aan de lokale huurdersverenigingen een taak van de Wijksteunpunten bleef en niet zou overgaan naar de HA. De knip wordt op dat moment anders gelegd dan in de brief van 3 september 2015. In deze brief staat namelijk dat *'op lokaal niveau een einde zal komen aan de ondersteuning die de WsWonen daar soms geven aan de Huurdersverenigingen daar'*.¹¹⁶

In de raadsvoordracht van augustus 2016 staat ook iets over de nieuwe taak van de HA. Het college doet dit door te citeren uit het aangenomen plan van de ALV van de HA. Het kernproces van de HA bestaat uit: signaleren, bundelen en vertegenwoordigen van de belangen van huurders in Amsterdam. Dat gaat zij bijvoorbeeld doen door verbindingen te leggen tussen de achterban en de belangenbehartiging op wijkniveau met de stedelijke belangenbehartiging en door stedelijke acties van huurders te initiëren en/of acties van huurdersorganisaties te ondersteunen.¹¹⁷ Uit deze taakomschrijving kan worden opgemaakt dat de HA op een bepaalde manier ook de lokale huurdersorganisaties wil ondersteunen. De gemeente gaat er evenwel vanuit dat de afspraak over de taakverdeling van 10 maart 2016 niet is gewijzigd en dat de lokale huurdersorganisaties voor inhoudelijk kennis, organisatorische adviezen, advies over communicatie, etc. een beroep doen op !WOON.¹¹⁸

¹¹⁵ Beantwoording vragen Rekenkamer Amsterdam door rve Wonen na interview op 20 december 2016

¹¹⁶ Gemeente Amsterdam, Brief aan HA van 3 september 2015 *inzake de gewenste transitie per 1 januari 2017*.

¹¹⁷ Gemeente Amsterdam, *Brief Vernieuwing bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017*, 30 augustus 2017.

¹¹⁸ Rve Wonen, *brief Feitelijk wederhoor bij Nota van Bevindingen*, d.d. 10 april 2017.

Van april 2016 tot en met oktober 2016 was er geen discussie over de gemaakte knip. De plannen voor de vernieuwing van de HA en het prestatieaanbod voor 2017 zijn gebaseerd op de afspraken van 10 maart 2016. De periode na oktober 2016 heeft het HA bestuur de knip weer ter discussie gesteld.¹¹⁹ In een e-mail van 20 november 2016 stelt de HA vragen over de taakafbakening. De HA vraagt de gemeente in die e-mail duidelijkheid over de knip tussen collectieve belangenbehartiging en individuele bewonersondersteuning en over de mogelijkheid om betaalde diensten te verlenen aan de huurderskoepels en woningcorporaties. De gemeente reageerde op 1 december 2016 per e-mail: *“De discussie over het onderscheid tussen collectieve belangenbehartiging en individuele bewonersondersteuning is ons inziens al een tijd geleden afgerond. Deze discussie speelde in het eerste kwartaal van 2016 en is vervolgens afgerond binnen de grenzen die de gemeente heeft aangegeven. In het overleg van maandag 28 november 2016 heeft de gemeente dit nogmaals onderstreept.”* Ten aanzien van de betaalde dienstverlening geeft de gemeente HA aan dat dit niet is toegestaan.

De gemeente maakt in de email duidelijk dat zij zich houdt aan de afspraken van 10 maart 2016.¹²⁰ De afbakening is volgens deze afspraken als volgt:

- !WOON richt zich op informatie, advies en ondersteuning, beschikbaar voor alle bewoners (huurders en eigenaar-bewoners), al dan niet individueel of collectief;
- De HA richt zich op beleidsbeïnvloeding ten gunste van de positie van huurders, binnen de daarvoor gestelde wettelijke kaders en regelingen. De HA kan geen betaalde dienstverlening en bewonersondersteuning gaan doen.¹²¹

Begin 2017 is de HA nog van mening dat !WOON de lokale huurdersverenigingen en koepels niet mogen adviseren omdat die advisering volgens hen onder belangenbehartiging valt en het in de praktijk onduidelijk is wanneer wie er bezig zijn met bewonersondersteuning, wie met dienstverlening en wie met belangenbehartiging. Die onduidelijkheid heeft invloed op de organisatie van de HA.¹²²

De gemeente subsidieert de ondersteuning van de lokale huurdersverenigingen via !WOON.¹²³ De nieuwe organisatie (!WOON) heeft ook als belangrijke taak signalen door te geven van wat zij in het veld tegenkomt. Vervolgens kan de HA aan de slag met agendering en beleidsbeïnvloeding. De gemeente benadrukt dat daarbij een goede samenwerking tussen de HA en !WOON van belang is.

¹¹⁹ Rve Wonen, *brief Feitelijk wederhoor bij Nota van Bevindingen*, d.d. 10 april 2017.

¹²⁰ In het overleg van 9 juni 2016 met de HA bevestigde de gemeente de afspraken van 10 maart door aan te geven dat de lokale huurdersverenigingen voor informatie ,advies, deskundigheid en kennis op het vlak van Wonen een beroep kunnen doen op de Wijksteunpunten Wonen

¹²¹ Gemeente Amsterdam, *E-mail aan Huurdersvereniging Amsterdam*, 1 december 2016

¹²² Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag Huurdersvereniging Amsterdam*, 17 januari 2017

¹²³ Zie voor de geplande activiteiten, pagina 37 van het prestatieaanbod 2017 van !WOON en de subsidieverleningsbrief van de gemeente (kenmerk SBA-005979)

● = voldoet in beperkte mate aan het toetspunt;

Dat er een scheiding moest worden aangebracht tussen de bewonersondersteuning en de huurdersbelangenbehartiging is tijdig met de HA gecommuniceerd. De gemeente heeft haar standpunt waar de knip precies moet liggen in maart 2016 enigszins gewijzigd. De HA stelt de gekozen knip nog steeds ter discussie.

4.4.3 Norm: heldere randvoorwaarden

De gemeente heeft adequate randvoorwaarden gesteld om de transitieprocessen naar wens te laten verlopen

Toelichting op de norm

In deze paragraaf toetsen we of de opdracht die de gemeente aan de instellingen gaf voldoende kaders bevat voor de transitieprocessen. Hierdoor is het voor de betrokken partijen helder binnen welke kaders zij kunnen opereren zodat het proces efficiënt kan verlopen. Binnen de gestelde kaders zijn de instellingen verantwoordelijk voor de uitvoering. Het stellen van randvoorwaarden maken het voor de gemeente mogelijk om te monitoren en in te grijpen waar nodig.

Voor deze norm zijn de volgende toetspunten gehanteerd:

1. De gemeente heeft erop toegezien dat een *plan van aanpak* is opgesteld;
2. De gemeente heeft *financiële kaders* opgesteld voor de transities;
3. De gemeente heeft aandacht voor *juridische en personele zaken*.

Toelichting op de toetspunten

Bovenstaande punten zijn de belangrijke randvoorwaarden om zicht te krijgen of houden op de mate waarin transitieprocessen efficiënt verlopen. Bij toetspunt 1 kijken we specifiek of in het plan van aanpak mijlpalen zijn opgenomen, de eindverantwoordelijkheid is belegd en of de projectorganisatie is beschreven. Bij toetspunt 2 wordt gekeken of de gemeente kaders heeft gesteld rondom de bekostiging van de transities en eventuele vermogensoverdrachten. Om een ingrijpend transitieproces goed te kunnen uitvoeren is veelal externe ondersteuning nodig. Duidelijk moet zijn welke financiële middelen daarvoor beschikbaar zijn. Verder is bij samenvoegingen, ontvlechtingen of fusies van gesubsidieerde organisaties belangrijk om vooraf duidelijkheid te verschaffen over hoe wordt omgegaan met de eigen vermogens¹²⁴. Het eigen vermogen is veelal ontstaan door in het verleden niet bestede subsidiegelden. Toetspunt 3 richt zich op de vraag of de gemeente ook heeft nagedacht over de vraag of de gewenste transities ook juridische en personele gevolgen kunnen hebben en zij hiervoor ook randvoorwaarden heeft meegegeven. Zo kan het voorkomen dat

¹²⁴ Het eigen vermogen bestaat uit het verschil tussen de bezittingen en schulden van een instelling. Het werkelijke eigen vermogen van een instelling kan hoger (of lager) zijn dan het - in de jaarrekening - gepresenteerde eigen vermogen. Bezittingen zoals onroerend goed of computerapparatuur kunnen bijvoorbeeld doordat er op is afgeschreven een andere economische waarde hebben.

vanwege de gewenste transitie de statuten moeten worden gewijzigd en er een sociaal plan moet worden opgesteld.

4.4.3.1 Samenvatting

In deze paragraaf zijn de bevindingen samengevat in hoeverre de gemeente adequate randvoorwaarden heeft gesteld om de transitieprocessen naar wens te laten verlopen.

(4) De gemeente heeft de instellingen voor de transitieprocessen, met uitzondering voor de bekostiging van de processen, tijdig randvoorwaarden meegegeven

Reeds in de opdrachtbrieven heeft de gemeente de instellingen in hoofdlijnen geïnformeerd over de randvoorwaarden die ze voor de transitie stelde. Dit maakte het voor de instellingen mogelijk om bij het maken van een plan van aanpak en de uitvoering daarvan rekening met deze randvoorwaarden te houden. Sommige randvoorwaarden zijn tijdens het transitieproces in overleg met de gemeente nader geconcretiseerd.

De gemeente heeft in haar opdrachtbrief aan ASW wel gemeld dat het ontwikkelbudget voor de verbreding en verdieping van taken gefinancierd moet worden uit de lopende begroting voor bewonersondersteuning. In de brief ontbraken echter richtlijnen (kaders) over de financiering van de proceskosten. Tijdens de voorbereiding van de transitie heeft de gemeente alsnog aangegeven dat ook de proceskosten door ASW zelf gefinancierd moesten worden. Daarbij accepteerde de gemeente dat ASW zijn prestatieaanbod 2016 niet volledig zou kunnen uitvoeren.

Ook in de opdrachtbrief aan HA was niets opgenomen over de bekostiging van de proceskosten. De HA heeft de gemeente extra budget gevraagd omdat zij verwachtten externe capaciteit te moeten inhuren. De gemeente heeft geen extra subsidie beschikbaar gesteld, maar de HA en het ASW gemeld dat de financiering van de kwartiermaker van de HA tot een maximaal bedrag van € 100.000 door het ASW zou moeten worden bekostigd.

(5) Wat betreft de overdracht van bezittingen en schulden (eigen vermogen) heeft de gemeente in de opdrachtbrieven geen kaders meegegeven

Bij een samenvoeging of ontvlechting van instellingen komt de vraag aan de orde in hoeverre er bezittingen en schulden overgedragen moeten worden. Wat betreft de inbreng van (een deel van de) eigen vermogens van de afzonderlijke werkgevers in de nieuwe stichting heeft de gemeente geen richtlijnen meegegeven. De eigen vermogens van WSWonen Centrum en het ASW zijn na de juridische fusie automatisch overgegaan naar !WOON.¹²⁵ De overige werkgevers die bij de samenvoeging betrokken waren, hebben geen vermogen (financiële middelen)

¹²⁵ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag rve Wonen*, 20 december 2016; Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gesprekslag !WOON*, 12 januari 2017

overgedragen aan de nieuwe stichting. Wel hebben de Woonbond en Wijksteunpunt Noord meubilair beschikbaar gesteld voor het !WOON team Noord.

Bij de ontvlechting speelde de overdracht van bezittingen en schulden in principe niet. De HA was al een eigen rechtspersoon met een eigen jaarrekening. In 2016 heeft de HA echter aan ASW gevraagd om inzicht te geven in de in het verleden aan HA doorbelaste kosten met als doel te kunnen beoordelen of er in het verleden niet te veel kosten aan HA zijn doorbelast. Indien daar sprake van zou zijn, zou er volgens de HA alsnog vermogen van ASW overgedragen moeten worden. De betreffende vraag heeft tot spanningen geleid tussen de besturen van de HA en ASW.

(6) De gemeente heeft aanvankelijk onvoldoende onderkend dat de HA en het ASW/WSWonen in het ontvlechttingsproces geen gelijkwaardige partijen waren
Voor de ontvlechting zijn door ASW en de HA plannen ontwikkeld. Hoewel er voor het ontvlechttingsproces een werkgroep in het leven is geroepen, waarin beide organisaties zitting hadden, is door verschillende oorzaken de ontvlechting rommelig verlopen. De gemeente heeft ons bij de feitelijke reactie op de nota van bevindingen gemeld dat de werkgroep ontvlechting al die tijd heeft bestaan, maar niet altijd zijn werk goed heeft kunnen doen. De afvaardiging van de HA is in de loop van 15 maanden verschillende keren gewijzigd en de samenwerking is enkele keren stil komen te liggen.

Hierbij spelen meerdere aspecten een rol. ASW heeft qua know how een voorsprong op de HA om ingrijpende reorganisatieprocessen aan te sturen. Verder stelt de HA nog steeds de in maart 2016 gekozen taakverdeling met betrekking tot bewonersondersteuning en belangenbehartiging ter discussie. Ook waren er vragen over de financiering van het ontvlechttingsproces en de kostendoorberekeningen vanuit het verleden. De gemeente heeft zeer frequent overlegd met de HA maar dit heeft er niet toe geleid dat het transitieproces per 31 december 2016 geheel was afgerond. 2017 zal nog een overgangsjaar zijn voor de HA om de ontvlechting en de nieuwe organisatie vorm te geven.

Gezien dat er zich bij een ontvlechting in de praktijk meer tegengestelde belangen voordoen dan bij fusie- of samenvoegingsprocessen had de gemeente er wellicht meer op kunnen toezien dat er – specifiek voor de ontvlechting – een projectorganisatie zou zijn gecreëerd die recht zou doen aan de belangen van beide partijen. Dit is des te meer van belang daar de betrokken partijen qua budget en deskundigheid onvoldoende in evenwicht waren.

4.4.3.2 Toetspunten 1-3

A: Samenvoeging ASW en Wijksteunpunten

Toetspunt 1

Het ASW heeft voor de gewenste samenvoeging een uitgebreid plan van aanpak opgesteld. Deze is vastgesteld door de stuurgroep van werkgevers op 19 november 2015.¹²⁶ Begin december 2015 hebben de werkgevers het plan van aanpak besproken met de rve Wonen.¹²⁷ In dit overleg zijn afspraken gemaakt over de uitwerking van het plan en de betrokkenheid van de rve Wonen in het proces.¹²⁸ Hieruit maken wij op dat het plan van aanpak met de gemeente is gedeeld en de gemeente zich in het plan kon vinden.

In het plan van aanpak zijn mijlpalen opgenomen, is de projectorganisatie beschreven en is de eindverantwoordelijkheid van het transitieproces belegd bij de ontvangende stichting.¹²⁹ Ten aanzien van de projectorganisatie is vermeld dat er een stuurgroep is die de (gedelegeerde) verantwoordelijkheid heeft voor de monitoring van het proces.¹³⁰ De stuurgroep wordt geleid door een projectleider, tevens lid van Raad van Bestuur/directielid van ASW en medewerkgever van een aantal Wijksteunpunten. De projectleider fungeert onder andere als eerste aanspreekpunt voor de gemeente. De projectleider werkt samen met een projectgroep Transitie. De projectgroep is de trekker van de verschillende uit te werken onderdelen (werkgroepen).¹³¹ De stuurgroep is na het vormen van de nieuwe juridische entiteit en de installatie van de nieuwe Raad van Toezicht per 1 juli 2016 opgeheven.¹³²

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

Alle relevante aspecten die wij verwachtten tegen te komen zijn in het plan van aanpak opgenomen. Opvallend is wel dat een lid van de Raad van Bestuur van het ASW in het transitieproces meerdere rollen met verschillende verantwoordelijkheden vervult. Dit kan een gedragen belangenafweging van de bij het transitieproces betrokken partijen in de weg staan.

¹²⁶ ASW en WSWonen, *Plan van Aanpak Startdocument Transitieproces*, 19 november 2015

¹²⁷ Gemeente Amsterdam, *Agenda Startgesprek Transitie Wijksteunpunten Wonen en ASW*, 7 december 2015

¹²⁸ WSWonen, *Brief werkgevers aan rve Wonen*, 21 januari 2016

¹²⁹ In het plan van aanpak staat: 'De ontvangende stichting draagt de eindverantwoordelijkheid voor het transitieproces tot aan de vaststelling van de nieuwe statuten en de instelling van de vernieuwde RoT (medio 2016). De werkgevers van de overdragende stichtingen blijven nog een jaar na datum van overdracht (dus tot 31-12-2017) aanspreekbaar en aansprakelijk voor het nakomen van de gemaakte afspraken ten aanzien van personeel en arbeidsvoorwaarden.'

¹³⁰ In het plan van aanpak staat: *De gezamenlijke werkgevers van de ontvangende en overdragende stichtingen hebben de verantwoordelijkheid voor de monitoring van het proces, binnen de gestelde kaders, gedelegeerd aan een stuurgroep.'*

¹³¹ ASW en WSWonen, *Plan van Aanpak Startdocument Transitieproces*, 19 november 2015, p.5

¹³² Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag rve Wonen*, 20 december 2016

Toetspunt 2

In de opdrachtbrief van 27 augustus 2015 stond dat er wat de bewonersondersteuning betreft geen (financiële) taakstelling is. Tevens werd daarbij vermeld dat echter geen zekerheid wordt verstrekt of het budget voor bewonersondersteuning op het peil van 2015 (exclusief accres) blijft en het budget in 2017 of 2018 dus niet gereduceerd zal worden. De gemeente verzocht hier rekening mee te houden bij de planvorming. Daarnaast werd vermeld dat in 2016 een ontwikkelbudget moest worden gevonden voor de verbreding en verdieping van de dienstverlening in de lopende begroting. Er werd niet specifiek ingegaan op de eventuele kosten van de samenvoeging. In december 2015 heeft de gemeente met het ASW afgesproken dat de samenvoeging gerealiseerd moest worden binnen de beschikbare tijd en budgetten, die in 2016 waren voorzien voor de Wijksteunpunten en het ASW.¹³³ Ook heeft de gemeente toen aangegeven dat prioriteit moest worden gegeven aan het realiseren van de samenvoeging en de ontvlechting en dat zij daarom accepteert dat het aantal prestaties in het prestatieaanbod 2016 wordt teruggebracht.¹³⁴

Wat betreft de inbreng van (een deel van de) eigen vermogens van de afzonderlijke werkgevers in de nieuwe stichting heeft de gemeente geen richtlijnen meegegeven.¹³⁵ De eigen vermogens van WSWonen Centrum en het ASW zijn na de juridische fusie automatisch overgegaan naar !WOON.¹³⁶ De overige werkgevers die bij de samenvoeging betrokken waren, hebben geen vermogen (financiële middelen) overgedragen aan de nieuwe stichting. Wel hebben de Woonbond en Wijksteunpunt Noord meubilair beschikbaar gesteld voor het !WOON team Noord. In hoeverre er aanleiding was om eigen vermogen over te dragen was onduidelijk en niet onderzocht door de gemeente of het ASW.¹³⁷

● = voldoet in beperkte mate aan het toetspunt;

De gemeente heeft aangegeven dat de samenvoeging betaald moest worden uit de beschikbare subsidiebudgetten voor 2016. Daarbij accepteerde de gemeente dat ASW zijn prestatieaanbod niet volledig zou kunnen uitvoeren. Aan de eventuele overdracht van eigen vermogens bij de samenvoeging heeft de gemeente geen aandacht besteed c.q. kaders meegegeven.

¹³³ Gemeente Amsterdam, *Memo Aanvullende afspraken met betrekking tot Prestatieaanbod ASW 2016*, 7 december 2015

¹³⁴ Gemeente Amsterdam, *Memo Aanvullende afspraken met betrekking tot Prestatieaanbod ASW 2016*, 7 december 2015

¹³⁵ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gesprekslag !WOON*, 12 januari 2017

¹³⁶ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gesprekslag !WOON*, 12 januari 2017

¹³⁷ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gesprekslag !WOON*, 12 januari 2017

Toetspunt 3

Wat betreft juridische aangelegenheden heeft de gemeente aan de werkgevers aangegeven dat de nieuwe organisatie de statuten zou moeten vernieuwen om een nieuwe juridische entiteit te realiseren.¹³⁸ In het plan van aanpak is vervolgens vastgelegd dat de statuten van de stichting zullen worden herzien en in de planning is opgenomen dat de nieuwe statuten op 1 juni 2016 gereed moesten zijn. Deze deadline is gehaald.¹³⁹

De gemeente heeft de werkgevers ook gevraagd aandacht te hebben voor de personele consequenties van de samenvoeging.¹⁴⁰ In het plan van aanpak is opgenomen dat het ASW voor een sociaal plan zorgt. Dit plan is ook opgesteld.¹⁴¹ Als randvoorwaarde heeft de gemeente gesteld '*dat behoud van werkzekerheid van alle betrokken medewerkers en de daarbij behorende fte's het streven is (maar niet kan worden gegarandeerd)*'.¹⁴²

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

De gemeente heeft aan de instellingen aangegeven dat de statuten moesten worden aangepast en dat er aandacht moest zijn voor de personele consequenties van de samenvoeging..

B: Ontoelichting ASW en HA

Toetspunt 1

De HA geeft in haar reactie op de opdrachtbrief van 29 september 2015 aan dat er op 1 januari 2016 een gedragen plan van aanpak zal liggen. De gemeente stelde op 13 oktober 2015 voor een kwartiermaker in te zetten.¹⁴³ Het voorstel van de gemeente voor het aanstellen van een kwartiermaker was gebaseerd op een inschatting van het ingewikkelde traject dat het HA-bestuur moest gaan doorlopen.¹⁴⁴ Daarbij werd vooral gedacht aan de complexiteit van de interne vernieuwing met de leden binnen de vereniging. Aan de complexiteit van het ontvlechtigingsproces vanwege de tegengestelde belangen van de HA en ASW en verschil in kennis werd minder aandacht besteed.¹⁴⁵

¹³⁸ Gemeente Amsterdam, *Brief aan ASW 'Intentie tot doorstart subsidierelatie per 1 januari 2017 met de vernieuwde juridische entiteit voor de bewonersondersteuning in Amsterdam'*, 12 januari 2016

¹³⁹ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag rve Wonen*, 20 december 2016

¹⁴⁰ Gemeente Amsterdam, *Brief ASW onderdelen en hun verdeling per 1 januari 2017*, 23 september 2015

¹⁴¹ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag rve Wonen*, 20 december 2016

¹⁴² Gemeente Amsterdam, *Brief Afspraken Andere Werkwijze Aansturing WSW*, 27 augustus 2015.

¹⁴³ Mail Wonen aan HA, afspraken uit overleg, 13 okt 2015

¹⁴⁴ Feitelijke reactie rve Wonen, 13 april 2017

¹⁴⁵ In de brief van 29 september 2015 geeft HA wel aan dat dit proces een relatief grote aanslag zal hebben op de personele capaciteit, kennis en eigen middelen en dat het noodzakelijk is kennis en capaciteit extern in te huren.

In opdracht van het bestuur van HA is er op 4 november 2015 een plan van aanpak in hoofdlijnen opgesteld. Dit plan heeft de kwartiermaker besproken met de directeur Wonen. Doordat in het plan van aanpak geen tijdsplanning was opgenomen kon het proces moeilijk worden gemonitord.¹⁴⁶ De deadline van 1 januari 2017 is overigens in formele zin wel gehaald, maar de vernieuwing van de HA en ontvlechting zijn nog niet geheel afgerond.¹⁴⁷

De kwartiermaker had zowel een rol bij de interne vernieuwing als bij de ontvlechting. De kwartiermaker nam deel aan de gezamenlijke projectgroep ontvlechting waarin de HA en ASW een afvaardiging hadden. De ontvlechting is een ingewikkeld proces omdat de belangen van partijen uiteen kunnen lopen. Zo betekende de ontvlechting dat ASW niet alleen personeel maar ook budget moest afstaan en het in formele overleggen met gemeente en corporaties een stap terug moest doen. Voor de start van het ontvlechttingsproces kwam het voor dat de ASW-directie bij bestuurlijke overleggen de HA vertegenwoordigde. Vanaf eind 2015 deed het HA-bestuur dit, na overleg met de gemeente, wel zelf.^{148,149}

● = voldoet in beperkte mate aan het toetspunt;

De gemeente heeft de HA geadviseerd een kwartiermaker aan te trekken vanwege de inschatting dat de HA een ingewikkeld traject moest gaan doorlopen. Hierbij dacht de gemeente met name ook aan de interne vernieuwing van de vereniging met de diverse groepen leden. De voortgang van het proces was door de gemeente moeilijk te monitoren omdat in het plan van aanpak van HA nog geen tijdsplanning was opgenomen voor de diverse deelactiviteiten. De deadline van 1 januari 2017 is in formele zin wel gehaald, maar de vernieuwing van de HA en ontvlechting zijn nog niet geheel afgerond. Uit de stukken maken we verder op dat de gemeente de complexiteit van het ontvlechttingsproces aanvankelijk heeft onderschat.

¹⁴⁶Onderdeel van het plan van aanpak was dat een tijdsplanning zou worden opgesteld. Vanwege interne omstandigheden bij de HA is die er niet gekomen (mededeling rve Wonen, 20 april 2017)

¹⁴⁷Gemeente Amsterdam, *Verleningsbeschikking HA 2017*

¹⁴⁸Rekenkamer Amsterdam, *E-mail Huurdersvereniging Amsterdam aan Rekenkamer Amsterdam*, 20 februari 2017

¹⁴⁹Rve Wonen, feitelijke reactie van 10 april 2017 werd dit als volgt toegelicht. "De directeur bracht de ervaringen van ASW en de WSWonen in stedelijke overleggen, zoals het AVO (Amsterdams Volkshuisvestingsoverleg) en trad tevens op als gevraagd en ongevraagd adviseur van het bestuur van de HA, bijvoorbeeld bij overleggen over de prestatieafspraken. Deze inbreng werd vrijwel altijd in een voorvergadering besproken. Het bestuur van de HA is sinds eind jaren 90 zelfstandig, onafhankelijk van de ASW-directie. De HA nammet een eigen afvaardiging deel aan deze overleggen, bracht haar eigen voorstellen in en besloot zelf of zij afspraken tekenden of niet.

Toetspunt 2

In de opdrachtbrief van 27 augustus 2015 aan het ASW en de opdrachtbrief aan de HA van 3 september 2015 is de gemeente niet ingegaan op financiële consequenties van de ontvlechting. De HA heeft in reactie op de opdrachtbrief aangegeven dat zij de nodige externe capaciteit niet uit eigen middelen zou kunnen bekostigen.¹⁵⁰ De gemeente heeft ten aanzien van de kosten van de kwartiermaker met ASW en de HA afgesproken dat deze tot een maximumbedrag van €100.000 zou worden gefinancierd door ASW.^{151, 152}

Bij de ontvlechting speelde de overdracht van het eigen vermogen van de overdragende naar de ontvangende instelling in principe niet. De HA was een eigen rechtspersoon en had sinds 2013 ook een eigen jaarrekening waarin het eigen vermogen vermeld stond. Echter in 2016 heeft de HA aan het ASW verzocht om inzicht te geven in de in het verleden aan HA doorbelaste kosten om te kunnen beoordelen of er in het verleden niet te veel kosten zijn doorbelast en er alsnog vermogen aan de HA zou moeten worden overgedragen. De betreffende vraag heeft tot spanningen geleid tussen de besturen van HA en ASW.¹⁵³ De rekenkamer constateert dat de HA de jaarrekeningen 2013, 2014 en 2015, waarin alle financiële verrekeningen tussen HA en ASW waren gespecificeerd, wel heeft goedgekeurd.

● = voldoet in beperkte mate aan het toetspunt;

De gemeente heeft aan de HA vooraf aan het ontvlechting- en vernieuwingsproces geen richtlijn gegeven over de bekostiging van de proceskosten. Naar aanleiding van vragen van de HA heeft de gemeente nadien bepaald dat de financiering van de kwartiermaker tot een bepaald bedrag door het ASW zou worden betaald. Een kader voor het splitsen of overdragen van vermogens was niet nodig omdat de vermogens van beide instellingen reeds bij aanvang van het ontvlechttingsproces waren gescheiden. Tijdens de ontvlechting stelde het bestuur van HA de kostendoorbelastingen uit het verleden echter ter discussie waarbij de HA zich afvroeg of er niet nog een erfenis was voor de HA vanuit eerdere jaren. Dit heeft de nodige spanningen gegeven en het ontvlechttingsproces vertraagd.

Toetspunt 3

¹⁵⁰ Huurdersvereniging Amsterdam, *Aanbiedingsbrief Subsidieaanvraag 2016*, 29 september 2015

¹⁵¹ Huurdersvereniging Amsterdam, *Financieel Jaarverslag 2015*.

¹⁵² In de jaarrekening 2015 van het ASW is € 100.000 van het eigen vermogen gereserveerd als bestemmingsreserve voor de HA. In de jaarrekening 2015 van het ASW staat opgenomen: 'de bestemmingsreserve HA is gevormd om in 2016 de HA in staat te stellen een kwartiermaker aan te trekken voor de ontvlechting 2015. De HA en het ASW zijn vervolgens overeengekomen dat dit wordt verrekend als korting op de personeelskosten in 2016.

¹⁵³ Gemeente Amsterdam, *Verslag Gesprek Dienst Wonen met HA en ASW over ontvlechting*, 13 oktober 2016; Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag Huurdersvereniging Amsterdam*, 17 januari 2017

De gemeente gaf reeds in de opdrachtbrief van 3 september 2015 aan dat de 'governance' structuur van de HA moest moeten worden omgevormd. De leden van de vereniging op stedelijk en lokaal niveau moeten aantoonbaar en actief betrokken worden bij de besluitvorming en standpuntbepaling. De HA is erin geslaagd om de nieuwe statuten en reglementen vóór 1 januari 2017 te laten goedkeuren door de AV.

In de opdrachtbrief aan de HA van 3 september 2015 wordt ook ingegaan op de personele consequenties. Medewerkers die in dienst zijn van het ASW, maar werken voor de HA, zullen zelfstandig en rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid komen te vallen van het HA-bestuur. De personele consequenties van de ontvlechting heeft de gemeente ook gecommuniceerd met het ASW. Zo heeft de gemeente aan het ASW aangegeven dat het personeel dat werkt voor de HA overgedragen moet worden aan de HA.¹⁵⁴ De HA en het ASW hebben een kaderovereenkomst en intentieverklaring getekend waarin de uitgangspunten voor de overname van het personeel zijn vastgelegd.

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

De gemeente heeft de instellingen vroegtijdig in hoofdlijnen laten weten welke governance-aspecten zij belangrijk vindt. HA moet zich omvormen tot een zelfstandige partij en de leden van de vereniging op stedelijk en lokaal niveau moeten aantoonbaar en actief betrokken worden bij de besluitvorming en standpuntbepaling binnen de HA. Ook heeft de gemeente helder gecommuniceerd dat het HA-personeel van het ASW moet worden overgedragen naar de HA.

4.4.4 Norm: goede monitoring

De gemeente gaat na of de instellingen hun organisatie aanpassen aan de wensen van de gemeente

Toelichting op norm

Wanneer de gemeente wensen en randvoorwaarden heeft geformuleerd dient zij er ook op toe te zien dat er aan wordt voldaan. Deze norm gaat in op de mate waarin de gemeente hierin is geslaagd.

Voor deze norm zijn de volgende toetspunten gehanteerd:

1. Er zijn zodanig *afspraken gemaakt* dat de gemeente tussentijds het proces op hoofdlijnen kan volgen en desgewenst de instelling nadere kaders kan meegeven;
2. Er vindt *frequent overleg* plaats tussen de gemeente en de instellingen;
3. De gemeente legt afspraken en overleg *schriftelijk vast*.

¹⁵⁴ ASW, Email aan o.a. Huurdervereniging Amsterdam en WSWonen, 3 juli 2015

Toelichting op de toetspunten

We onderzoeken bij het eerste toetspunt welke afspraken de gemeente vooraf heeft gemaakt om het proces te kunnen volgen, bijvoorbeeld afspraken over welke documenten de gemeente zal ontvangen en op welke momenten de instelling met de gemeente zal overleggen over de voortgang van het proces. Dit kan bijvoorbeeld op ad hoc basis, op initiatief van de instelling of op een meer structurele basis. Gelet op de complexiteit van de transitieprocessen verwachten we dat er zeer geregeld met elkaar overleg is geweest (toetspunt 2). Bij het derde toetspunt gaan we na of deze overleggen zijn genotuleerd. Om discussie en onduidelijkheden achteraf te voorkomen is het wenselijk dat de belangrijke afspraken schriftelijk, formeel zijn vastgelegd.

4.4.4.1 Samenvatting

In deze paragraaf is beoordeeld in hoeverre de gemeente afspraken heeft gemaakt om de voortgang van de gewenste veranderingen te kunnen volgen en hoe zij het proces heeft gemonitord.

(7) De gemeente heeft met ASW wel en met HA niet vooraf afspraken gemaakt over het voeren van overleg

De gemeente heeft met het ASW afspraken gemaakt over wanneer overleg zal plaatsvinden over de samenvoeging en de ontvlechting. De HA wordt in deze afspraken niet genoemd en er zijn geen soortgelijke afspraken met de HA gemaakt. Over het verstrekken van documenten zijn vooraf geheel geen afspraken gemaakt.

(8) Via frequent overleg heeft de gemeente de voortgang van beide transitieprocessen gemonitord

Bij zowel de samenvoeging als de ontvlechting heeft de gemeente op frequente wijze (maandelijks) overleg gevoerd met de betrokken instellingen. De gesprekken zijn vastgelegd in besprekingsverslagen. De instellingen kregen de mogelijkheid de besprekingsverslagen aan te vullen. De verslagen werden niet formeel vastgesteld. Uit de stukken maken we op dat ook het overleg over het ontvlechttingsproces frequent plaatsvond, terwijl het overleg over de vernieuwing van taken meer op ad hoc basis gebeurde.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Rve Wonen, brief Feitelijk wederhoor bij Nota van Bevindingen, d.d. 10 april 2017

(9) *Belangrijke afspraken voor de samenvoeging zijn grotendeels vastgelegd. De afspraak over de knip is na afloop van de bespreking niet schriftelijk bevestigd.*

In een aantal gevallen zijn voor de samenvoeging belangrijke afspraken door de gemeente of het ASW per brief bevestigd en gedeeld met de betrokkenen.

De gemeente heeft de afspraken over de taakafbakening tussen ASW en WSWonen en de HA zijn, gemaakt op 10 maart 2016, niet na afloop schriftelijk bevestigd. Gelet op het belang van de gemaakte afspraak had mogen worden verwacht dat deze via een brief zou zijn vastgelegd.

4.4.4.2 Toetspunten 1-3

A: Samenvoeging ASW en Wijksteunpunten

Toetspunt 1

Het ASW heeft in december 2015 een memo opgesteld waarin o.a. afspraken met de gemeente zijn vastgelegd over de monitoring door rve Wonen bij de beide transitieprocessen. Deze afspraken waren als volgt: één keer in de twee maanden zou voortgangsoverleg tussen ASW en rve Wonen plaatsvinden, waarbij naast de directeurs van het ASW en een functionaris van rve Wonen ook de directeur rve Wonen aanwezig zou zijn. Eén keer per maand zou een op de uitvoering gerichte bespreking tussen het ASW en rve Wonen plaatsvinden. Om deze besprekingen voor te bereiden zou ook één keer per maand overleg plaatsvinden tussen de projectleider van de Stuurgroep en rve Wonen. Tot slot zouden overleggen plaatsvinden zoveel als nuttig en nodig blijkt.¹⁵⁶

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

Tussen het ASW en de gemeente zijn heldere afspraken gemaakt met betrekking tot het voeren van periodiek overleg over het samenvoegingsproces.

Toetspunt 2

Het ASW heeft geregeld met de gemeente gesproken over de voortgang van het samenvoegingsproces. Eind 2014 en in de eerste helft van 2015 werden tussen rve Wonen, de wethouder en het ASW gesprekken gevoerd om het samenwerkingsverband vorm te geven.¹⁵⁷ Uit gesprekken met de gemeente blijkt dat tussen oktober 2015 en de zomer van 2016 maandelijks een transitieoverleg heeft plaatsgevonden op managementniveau tussen de gemeente en het ASW. De verantwoordelijke functionaris vanuit rve Wonen heeft nog frequenter contact gehad met het ASW.¹⁵⁸ Vanaf augustus 2016 zijn de overleggen tussen de

¹⁵⁶ Gemeente Amsterdam, *Memo Aanvullende afspraken met betrekking tot Prestatieaanbod ASW 2016*, 7 december 2015

¹⁵⁷ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gesprekslag !WOON*, 12 januari 2017

¹⁵⁸ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag rve Wonen*, 20 december 2016

gemeente en het ASW niet zozeer meer gegaan over de transitie, maar vooral over het prestatieaanbod voor 2017.¹⁵⁹

Ook uit de beschikbare documentatie constateren wij dat er op geregelde basis voortgangsoverleg heeft plaatsgevonden tussen ASW en rve Wonen over zowel de voortgang als meer inhoudelijke zaken.¹⁶⁰

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

Over de samenvoeging heeft volgens afspraak frequent overleg plaatsgevonden tussen het ASW en de gemeente.

Toetspunt 3

De gesprekken tussen de gemeente en ASW zijn vastgelegd in besprekingsverslagen.¹⁶¹ De gemeente heeft ons met betrekking tot deze verslagen laten weten dat deze zijn geschreven als intern verslag voor de deelnemers en dat de deelnemers deze gelezen en waar nodig aangevuld hebben. Ze zijn niet formeel vastgesteld in de erop volgende vergadering.¹⁶²

In een aantal gevallen zijn gemaakte afspraken ook door de gemeente door middel van brieven of notities bevestigd. Een is de brief van 27 augustus 2015 waarin de gemeente gemaakte afspraken met de werkgevers bevestigde. Een ander voorbeeld is het memo van december 2015 waarin afspraken zijn vastgelegd tussen het ASW en de gemeente over de monitoring van rve Wonen bij de beide organisatieprocessen.

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

Van de overleggen werden doorgaans besprekingsverslagen gemaakt. In een aantal gevallen werden belangrijke afspraken ook schriftelijk door de gemeente bevestigd.

B: Ontlechting ASW en HA

Toetspunt 1

In het memo van december 2015 zijn tussen de gemeente en het ASW afspraken vastgelegd voor periodiek overleg over de transitietrajecten. In het memo staan afspraken vermeld over de frequentie waarmee welke partijen zullen vergaderen.

¹⁵⁹ Rekenkamer Amsterdam, *E-mail gemeente aan Rekenkamer Amsterdam*, 13 februari 2017

¹⁶⁰ Een voorbeeld is het startgesprek 'transitie Wijksteunpunten Wonen' dat plaatsvond op 7 december 2015 tussen het ASW, de gemeente, een vertegenwoordiger van de werkgevers WSWonen.¹⁶⁰ Tijdens de overleggen kwam ook de uitbreiding en verdieping van taken van !WOON aan de orde.

¹⁶¹ O.a. Gemeente Amsterdam, *Verslag Voortgangsgesprek transitie Wijksteunpunten Wonen en ASW*, 20 januari 2016 ; Gemeente Amsterdam, *Agenda Startgesprek Transitie Wijksteunpunten Wonen en ASW*, 7 december 2015

¹⁶² Rekenkamer Amsterdam, *E-mail gemeente aan Rekenkamer Amsterdam*, 13 februari 2017

Wij constateren dat de HA of de kwartiermaker¹⁶³ niet is genoemd als één van de partijen die bij de overleggen aanwezig moest zijn. Dit terwijl deze overleggen volgens afspraak ook over de ontvlechting zouden gaan.¹⁶⁴ Met de HA zijn geen specifieke afspraken gemaakt over wanneer overleg zou plaatsvinden en welke documenten de gemeente ter informatie zou ontvangen. Wel is er frequent overleg geweest. Het overleg met de HA was evenwel niet zo gestructureerd als bij de samenvoeging en het ASW en WSWonen.¹⁶⁵

● = voldoet in beperkte mate aan het toetspunt;

Met de HA zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de frequentie van overleg over de ontvlechting. Wel heeft er frequent overleg plaatsgevonden.

Toetspunt 2

Ten behoeve van de ontvlechting is er op meerdere momenten over de voortgang overlegd tussen het ASW, de HA en de gemeente. Daarnaast was er ook overleg tussen de gemeente en de HA, zonder de aanwezigheid van ASW.¹⁶⁶ Ook was er geregeld contact via de telefoon en mail. Volgens de gemeente vond overleg voornamelijk plaats op momenten dat het nodig was.¹⁶⁷ Zo'n moment vond plaats rond oktober 2016 toen de HA kampte met onderbezetting door ziek en vertrokken personeel en er discussie ontstond tussen de HA en het ASW over wie deze kosten zou moeten dragen.¹⁶⁸ De vernieuwing van taken binnen HA kwam tijdens deze gesprekken slechts beperkt aan de orde.

● = voldoet (grotendeels) aan het toetspunt;

Over de ontvlechting heeft er regelmatig overleg plaatsgevonden tussen de HA, het ASW en de gemeente. Ook hebben de gemeente en de HA, zonder het ASW over de ontvlechting gesproken. De vernieuwing binnen de HA volgde de gemeente op enige afstand.

¹⁶³ In december 2015 was al duidelijk dat er een kwartiermaker zou worden ingesteld. Bron: Bespreking tussen ASW en Wonen, Financiering kwartiermaker, 16 november 2015

¹⁶⁴ Bij het vernieuwingsproces van HA heeft de gemeente bewust meer op afstand is gaan staan, omdat het college de HA graag zoveel mogelijk als onafhankelijke gesprekspartner beschouwt, die zelf haar eigen organisatie vormgeeft en haar doelen stelt, binnen de randvoorwaarden voor de subsidie (bron: feitelijke reactie rve Wonen, 10 april 2017).

¹⁶⁵ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag rve Wonen*, 20 december 2016

¹⁶⁶ Overleggen op onder andere 26 januari 2016, 10 maart 2016, 18 april 2016, 9 juni 2016, 13 juni 2016, 8 september 2016, 13 oktober 2016 en 28 november 2016.

¹⁶⁷ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag rve Wonen*, 20 december 2016

¹⁶⁸ Gemeente Amsterdam, *Verslag Gesprek Dienst Wonen met HA en ASW over ontvlechting*, 13 oktober 2016

Toetspunt 3

Net zoals bij de samenvoeging werden de gesprekken tussen de gemeente, de HA en het ASW in het kader van de ontvlechting vastgelegd in besprekingsverslagen. Ook voor deze verslagen geldt dat ze zijn geschreven als intern verslag en niet formeel werden vastgesteld. De deelnemers hadden wel de mogelijkheid om de verslagen te lezen en aan te vullen.¹⁶⁹

De rekenkamer constateert dat de afspraken die op 10 maart 2016 zijn gemaakt over de knip niet na afloop via een brief door de gemeente zijn bevestigd. Wel is er een verslag gemaakt van het betreffende overleg waar het ASW akkoord op heeft gegeven en de HA enkele aanvullingen op had.¹⁷⁰

● = voldoet in beperkte mate aan het toetspunt;

Van de overleggen over de ontvlechting tussen de instellingen en de gemeente zijn besprekingsverslagen. Deze werden niet formeel vastgesteld. De afspraken op 10 maart 2016 over het precieze onderscheid tussen bewonersondersteuning en belangenbehartiging zijn door de gemeente niet schriftelijk bevestigd.

4.5 Doelmatige besteding

In deze paragraaf beoordelen we de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn er voldoende waarborgen aanwezig voor een doelmatige besteding van de subsidie?

Bij het verstrekken van subsidies moet de gemeente Amsterdam volgens Visie op Subsidies nagaan of de subsidieaanvrager kostenefficiënt werkt.

De vraag of de gemeente de doelmatige besteding van de subsidie voldoende waarborgt beantwoorden we aan de hand van twee normen. Vervolgens gaan we na in hoeverre de gemeente aandacht heeft voor de doelmatigheid bij de subsidieverstrekking aan ASW en WSWonen (later !WOON), Huurdersvereniging Amsterdam (HA) en het Emil Blaaufonds (EBF). De subsidies verstrekt door de stadsdelen aan WSWonen hebben we niet in het onderzoek meegenomen, omdat sinds 2016 alleen de centrale stad nog subsidies verstrekt voor de bewonersondersteuning en belangenbehartiging.

¹⁶⁹ Rekenkamer Amsterdam, *E-mail rve Wonen*, 13 februari 2017

¹⁷⁰ Rve Wonen, *brief Feitelijk wederhoor bij Nota van Bevindingen*, d.d. 10 april 2017

Normenkader

In hoeverre de gemeente een doelmatige besteding van subsidies voor bewonersondersteuning heeft geborgd beoordelen we aan de hand van twee normen¹⁷¹.

Normen voor het borgen van een doelmatige besteding van subsidies

1. Het bestuurlijke en financiële beheer van de instelling is op orde.
2. De te subsidiëren organisatie werkt doelmatig en kosteneffectief

Om te toetsen of de gemeente nagaat of de instellingen voldoen aan de normen zijn per norm specifieke toetspunten geformuleerd. De normen en bijbehorende toetspunten zijn in de bijlage opgenomen. De mate waarin de gemeente voldoet hebben we via de volgende kleuren inzichtelijk gemaakt:

- = voldoet (grotendeels) aan de norm;
- = voldoet in beperkte mate aan de norm;
- = voldoet niet of grotendeels niet aan de norm.

4.5.1 Conclusie

In deze paragraaf beoordelen we in hoeverre er voor de subsidieverstrekking voldoende waarborgen aanwezig zijn voor een doelmatige besteding.

We concluderen dat de gemeente de doelmatige besteding nog onvoldoende borgt. Wel wordt beoordeeld of de activiteiten van de organisaties aansluiten en een bijdrage leveren aan het gemeentelijk beleid. De beoordeling of de instellingen de governance en de financiën op orde hebben kan nog worden verbeterd. De instellingen beschrijven steeds beter welke activiteiten en prestaties zij leveren. Maar de relatie tussen wat activiteiten feitelijk kosten en wat daarmee wordt bereikt wordt nog onvoldoende in beeld gebracht. De beoordeling van de doelmatigheid is daarom nog maar beperkt mogelijk. De rekenkamer pleit er voor om samen met subsidieinstellingen te zoeken naar kengetallen die enig inzicht geven in de doelmatigheid van de instelling.

4.5.2 Norm: goed bestuur en financieel beleid

Het bestuurlijke en financiële beheer van de instelling is op orde.

Toelichting op de norm

Voor een doelmatige besteding van de subsidie is het van belang dat de instelling over een goede “governance” beschikt en ‘in control’ is. Een gesubsidieerde instelling is zelf verantwoordelijk voor een goed bestuur en intern toezicht. Belangrijk daarbij is heldere taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van

¹⁷¹ De normen zijn onder andere ontleend aan de ASA, *Visie op Subsidies* en het rekenkameronderzoek *Subsidies Diversiteit*.

een directie/raad van bestuur en een intern orgaan die daar toezicht op houdt. Ook voor de gemeente is het van belang dat de “governance” binnen de organisatie goed is ingericht en goed functioneert, want dit vergroot de kans dat de subsidiemiddelen doelmatig worden besteed, en dat oneigenlijk gebruik wordt voorkomen of tijdig wordt gesignaleerd en wordt bijgestuurd. Ook ten aanzien van de financiën dient de organisatie in control te zijn.

In *Visie op subsidies* staat dat de gemeente moet beoordelen of aanvrager beschikt over de capaciteiten, de robuustheid en de geschikte rechtsvorm om de voorgenomen activiteiten uit te voeren. Hierbij moet een check plaatsvinden op kennis en kunde, jaarrekeningen, meerjarige begrotingen en streefnormen.¹⁷²

Om na te gaan of aan deze norm wordt voldaan, hebben we de volgende toetspunten gebruikt:

1. De gemeente ziet erop toe dat de instellingen een passende governance hebben en naleven (en onderneemt zo nodig actie) (paragraaf 4.5.2.2).
2. De gemeente gaat na of de organisatie een goede financiële positie heeft (en onderneemt zo nodig actie) (paragraaf 4.5.2.3).

Aanpak en werkwijze

Voor de jaren 2015 t/m 2017 kijken wij of uit de subsidiedossiers blijkt of de gemeente aandacht heeft geschonken aan governance en de financiële situatie van de instellingen. Verder hebben we gesprekken met de Rve Wonen, het subsidiebureau en de subsidieaanvragers benut om inzicht te krijgen hoe in de praktijk de gemeente vormt geeft aan de monitoring van de governance en het financiële beheer van de instellingen. Onze bevindingen met betrekking tot de drie onderzochte subsidierelaties zijn in de volgende paragrafen beschreven.

4.5.2.1 Samenvatting

De gemeente gaat in beperkte mate na of de instellingen functioneren overeenkomstig de in de branche gebruikelijke governance en of ze financieel gezond zijn

De gemeente is bekend met de beleidsvisie van de instellingen en wordt doorgaans op de hoogte gehouden van belangrijke ontwikkelingen in wijzigingen in de bestuurlijke organisatie. De gemeente had tot en met 1 oktober 2016 nog geen standaard procedures om de instellingen te vragen of ze voldeden aan de in de branche gebruikelijke governance code. ASW valt onder de governance code van Welzijn & Maatschappelijke dienstverlening, maar verstrekke in de jaarstukken niet alle informatie die op basis van die code verplicht is. Zo is er bijvoorbeeld geen verslag van de raad van toezicht opgenomen. De gemeente kan daardoor slechts in beperkte mate het functioneren van de governance binnen de organisatie beoordelen. Verder viel op dat het bestuur van HA en EBF niet zeker wisten onder welke governance code zij vallen.

¹⁷² Gemeente Amsterdam, *Visie op Subsidies*, blz. 6

Verder zagen we dat de gemeente de financiële gezondheid van de organisaties veelal wel toetst, maar dat het niet helder is wat er met de uitkomsten van de toets wordt gedaan.

Tot slot ontvangt !WOON naast de gemeentelijke subsidie ook inkomsten uit verleende diensten voor derden. !Woon gaf aan de betreffende diensten te leveren tegen kostendekkende (uur-)tarieven. Gelet op dat een deel van de apparaatskosten gedekt worden uit deze inkomsten van derden, kan dit voor de gemeente een risico zijn. Namelijk als die inkomsten wegvallen of niet meer kostendekkend kunnen worden uitgevoerd is er onvoldoende dekking door de (vaste) apparaatskosten. Uit de subsidiedossiers blijkt niet dat aan deze aspecten aandacht is besteed.

4.5.2.2 Toetspunt 1

De gemeente ziet erop toe dat de instellingen een passende governance heeft en naleeft (en neemt zo nodig actie).

Toelichting op het toetspunt

In *Visie op Subsidies* staat dat de gemeente moet nagaan of de subsidieaanvrager voldoet aan de binnen zijn branche gebruikelijke governance code. Hierdoor wordt bijvoorbeeld belangenverstrengelingen voorkomen en is er binnen de instelling in het kader van checks en balances intern adequaat toezicht.

In de vanaf 1 oktober 2016 geldende ASA is het niet voldoen aan de – in de branche van de aanvrager – gebruikelijke governance code expliciet opgenomen als een weigeringsgrond. Vanaf die datum moeten instellingen bij het indienen van de subsidieaanvraag de vraag beantwoorden of de organisatie voldoet aan de binnen hun gebruikelijke governance code.¹⁷³

Verder is het belangrijk dat de aanvrager beschikt over een beleidsvisie en meerjarenbeleid. De gemeente kan aan de hand daarvan toetsen welke doelen de aanvrager nastreeft en of dit past binnen het beleid van de gemeente. Zoals ook vermeld is in *Visie op Subsidies* moet de gemeente blijven nagaan hoe het met de organisatie gaat. Uit tussentijdse rapportages, overleg of andere bronnen kan blijken dat er iets niet goed gaat. Zo kan het zijn dat de directie van een gesubsidieerde instelling plotseling aftreedt, een organisatie zonder voorafgaande aankondiging met een branchegenoot fuseert of dat er geen inzicht wordt gegeven in de voortgang van de afgesproken activiteiten.

Tot slot is het volgens *Visie op Subsidies* belangrijk dat de subsidieverlening de vrije mededinging intact laat en deze niet vervalst of dreigt te vervalsen.¹⁷⁴ De

¹⁷³ Voor subsidiejaar 2017 was deze vraag nog niet van toepassing. We kijken echter wel of de organisaties hier informatie over hebben verleend voor subsidiejaren 2016 en 2017, aangezien *Visie op Subsidie* in 2015 al was opgesteld.

¹⁷⁴ Gemeente Amsterdam, *Visie op Subsidies*, blz. 7

gemeente staat wel toe dat een organisatie naast de basissubsidie extra inkomsten realiseert. De gemeente wil echter geen tarieven subsidiëren en de nevenactiviteiten mogen niet strijdig zijn met gemeentelijk beleid.¹⁷⁵

Beoordeling Goede governance en naleving ASW/!WOON

ASW/ !WOON geeft in haar prestatieaanbod (2015 t/m 2017) aan wat de ontwikkelingen zijn in de organisatie. In haar prestatieaanbod geeft zij ook haar beleidsvisie weer door te beschrijven wat het doel is, de taken en de uitvoering hiervan. In de tussentijdse verantwoording over het eerste half jaar van 2016 beschrijft ASW kort wat de stand van zaken is van de reorganisatie. Er wordt vermeld welke werkzaamheden worden uitgevoerd en welke resultaten tot nu zijn behaald. Aan de hand van de subsidieaanvraag en de tussentijdse rapportage is te zien welke beleidsvisie de organisatie heeft en wat de ontwikkelingen zijn in de bedrijfsvoering. Ook blijft de gemeente op de hoogte door periodieke gesprekken met !WOON over de prestatieafspraken.¹⁷⁶

Ten aanzien van de vrije mededinging wordt gemeld dat bij het ontwikkelen en aanbieden van diensten voor eigenaar-bewoners er is afgestemd met organisaties als VvE-gemak. Het is niet de bedoeling van de steunpunten diensten gaan aanbieden die op de markt worden aangeboden, waardoor de vrije mededinging intact blijft.¹⁷⁷ !WOON geeft zelf ook aan dat zij bewust niet concurreert op de markt, maar alleen op die gebieden werkt waar geen marktpartij voor is. !WOON doet niet aan kruissubsidies. !WOON vraagt aan andere opdrachtgevers dezelfde tarieven als aan de gemeente Amsterdam.¹⁷⁸ Zo staat ook in het prestatieaanbod 2017 dat !WOON tarieven hanteert die niet leiden tot kruissubsidies en laten de activiteit door Rve Wonen toetsen op dubbele betaling en geschiktheid van de extra inzet bij de subsidiëring van !WOON door de gemeente Amsterdam.¹⁷⁹

De gemeente heeft niet bepaald welke governance code voor ASW/!WOON van toepassing zou zijn. Ook in het prestatieaanbod of in de jaarrekening geeft ASW/- !WOON niet aan welke governance code zij moet voldoen. !WOON heeft in het interview aangegeven dat zij onder de governance code Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening valt en zich aan deze regels houdt. Deze governance code bepaalt onder meer dat de Raad van Toezicht zich in de jaarstukken verantwoordt over het eigen functioneren.¹⁸⁰ Dit is niet gebeurd. In het subsidiedossier van de gemeente hebben wij geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat de gemeente deze omissie heeft signaleerd.

¹⁷⁵ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag rve Wonen*, 14 september 2016

¹⁷⁶ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief gespreksverslag !WOON*, 12 januari 2017

¹⁷⁷ Gemeente Amsterdam, Beantwoording raadsvragen Torn en van der Ree inzake subsidieverstrekking aan huurdersverenigingen, 9 maart 2016

¹⁷⁸ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief gespreksverslag !WOON*, 12 januari 2017

¹⁷⁹ !WOON, Prestatieaanbod 2017, p.9

¹⁸⁰ Nationaal Register, *Governancecode Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening*, 2008, p.28

Beoordeling opzet en naleving governance ASW	2015	2016	2017
	●	●	●
De gemeente gaat in beperkte mate na of de organisaties functioneren overeenkomstig de binnen de branche gebruikelijke governance. De gemeente is bekend met de beleidsvisie van !WOON en wordt op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de organisatie en in de prestatieafspraken. !WOON heeft ons gemeld dat het vervallen van de vrije mededinging niet aan de orde is omdat zij voor iedereen gelijke tarieven hanteert en voor de gemeente alleen activiteiten uitvoert waarvoor de markt geen interesse heeft. Verder meldde !WOON ons dat zij zich aan de welzijn governance code houden. Uit de subsidiedossiers konden we niet opmaken of de gemeente is nagegaan in hoeverre ASW/!WOON voldoet aan de governance code. Dit is ook niet eenvoudig omdat in de jaarstukken van de instelling slechts beperkt aandacht wordt geschonken aan het voldoen aan de governance code. Zo heeft de raad van toezicht in de jaarstukken geen verslag gedaan van hoe zij het toezicht heeft uitgevoerd. Dit is volgens de geldende governance code wel verplicht.			

Beoordeling Goede governance en naleving HA

Bij de HA gaat het bij governance onder andere over een goede manier om de achterban te betrekken en deze te vertegenwoordigen. In *Prestatieaanbod 2015* staat beschreven dat het bestuur van de HA is gekozen als vertegenwoordiger van aangesloten lidorganisaties. Zij heeft het mandaat van de lidorganisaties om de HA zo goed mogelijk te besturen en te vertegenwoordigen. De HA helpt lidorganisaties op te richten en ondersteunt deze. De gemeente heeft de HA de opdracht gegeven om per 1 januari 2017 de bestuurlijke inrichting te veranderen. Dit wordt besproken in het volgende hoofdstuk Aansturing Transitieprocessen.

HA geeft in haar prestatieaanbod (2015 t/m 2017) aan wat de ontwikkelingen zijn in de organisatie. In haar prestatieaanbod geeft zij ook haar beleidsvisie weer door te beschrijven wat het doel is, de taken en de uitvoering hiervan. Aan de hand van de subsidieaanvraag is te zien welke beleidsvisie de organisatie heeft en wat de ontwikkelingen zijn in de bedrijfsvoering.

In het prestatieaanbod van HA is niet aangegeven aan welke governance code zij voldoet. De gemeente geeft ook nog geen governance codes toegewezen aan de organisaties. In een interview met HA geeft zij aan dat ze niet zeker weet onder welke governance code de HA valt.¹⁸¹ In het subsidiedossier hebben wij hier verder ook geen documentatie over gevonden. Ook in de jaarrekening wordt hier niets over vermeld.

¹⁸¹ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag Huurdersvereniging Amsterdam*, 17 januari 2017

Beoordeling opzet en naleving governance HA	2015	2016	2017
	●	●	●
De gemeente is bekend met de beleidsvisie van de HA en wordt op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de organisatie en in de prestatieafspraken. De HA heeft echter vermeld dat zij niet weet onder welke governance code zij valt. De gemeente heeft zelf ook nog geen governance codes toegewezen.			

Beoordeling Goede governance en naleving EBF

In de subsidieaanvraag van het EBF en het jaarverslag is niet aangegeven aan welke governance code zij voldoet. De gemeente geeft ook nog geen governance codes toegewezen aan de organisaties. In een interview met het EBF geeft zij aan dat zij niet zeker weet onder welke governance code het EBF valt. De welzijnssector lijkt hen aannemelijk.¹⁸² In het jaarverslag van het EBF is niet aangegeven aan welke governance code zij voldoet. Aan de hand van de documenten kan de gemeente zich een beeld vormen van de governance bij het EBF. Een analyse van het functioneren van de governance ligt echter niet vast in het subsidiedossier.

In het jaarverslag 2015 geeft het EBF aan wat de ontwikkelingen waren in het afgelopen jaar. Zo wordt er omschreven hoe het fonds ervoor staat en wat de ontwikkeling is in het aantal procedures. Uit de documenten is niet op te maken of EBF een beleidsvisie heeft. Verder wordt er ook geen informatie gegeven over de bedrijfsvoering aangezien die grotendeels is ondergebracht bij ASW/ !WOON.

Beoordeling opzet en naleving governance EBF	2015	2016	2017
	●	●	●
Het EBF weet echter niet onder welke governance code zij valt. De gemeente wordt via de subsidieaanvraag en de jaarstukken wel op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in het fonds en in de prestatieafspraken. Uit het dossier blijkt niet in hoeverre de governance van de instelling is beoordeeld.			

¹⁸² Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag Emil Blaauw Proceskostenfonds*, 18 januari 2017

4.5.2.3 Toetspunt 2

De gemeente gaat na of de organisatie een goede financiële positie heeft (en neemt zo nodig actie).

Toelichting op het toetspunt

Zoals vermeld in *Visie op Subsidies* moet de gemeente aandacht hebben voor de financiën van de organisaties.¹⁸³ Dat houdt onder andere in dat de gemeente een check doet op de jaarrekening. Ook kunnen (meerjaren-)begrotingen in een beoordeling worden betrokken.

Tot en met de subsidieverlening 2016 werd niet standaard een toets uitgevoerd op de financiële positie van de instelling. Dit werd alleen gedaan bij de subsidievaststelling. Vanaf subsidiejaar 2017 moet er ook bij de aanvraag een financiële toets worden uitgevoerd. Hierbij worden de solvabiliteits- en de liquiditeitspositie beoordeeld door deze te vergelijken met een intern vastgestelde norm. De financiële toets wordt uitgevoerd door het subsidiebureau en leidt tot een advies voor de beleidsmedewerker. Het subsidiebureau hanteert een ondergrens en een bovengrens bij de financiële toets. Indien niet aan de interne norm wordt voldaan moet worden bezien of er aanleiding is om actie te ondernemen.

Beoordeling Financiële positie ASW/!WOON

Bij de subsidievaststelling van 2015 is er een financiële analyse uitgevoerd, waarbij aandacht is besteed aan de vermogenspositie, de liquiditeit en solvabiliteit van ASW. Uit de analyse bleek dat de solvabiliteit van ASW ten opzichte van de interne norm van de gemeente te laag was. Er is echter door het subsidiebureau geen advies geformuleerd voor de beleidsafdeling.¹⁸⁴

Bij de subsidieaanvraag van 2017 heeft de gemeente een financiële beoordeling gedaan. In de financiële beoordeling is gekeken naar de egalisereserve, de kosten van de organisatie, de solvabiliteit¹⁸⁵ en de liquiditeit. De solvabiliteit en de liquiditeit voldoen aan de interne toetsingsnorm. De financiële beoordeling gaf een positief advies.

¹⁸³ Gemeente Amsterdam, *Visie op Subsidies*, blz.6

¹⁸⁴ Het subsidiebureau adviseert en de beleidsafdeling beslist uiteindelijk of en welke actie er wordt ondernomen.

¹⁸⁵ Voor het berekenen van de solvabiliteit heeft de gemeente de volgende benadering gekozen: het eigen vermogen als % van het totaal vermogen.

Beoordeling financiële positie ASW/IWOON	2015	2016	2017
	●	N.v.t.	●
De gemeente is nagegaan of de organisatie financieel gezond is. Uit de uitgevoerde beoordeling om de subsidie voor 2015 vast te stellen, bleek de solvabiliteit ten opzichte van de interne norm te laag. We kunnen uit het dossier niet opmaken of en welke acties de gemeente heeft ondernomen. Subsidieaanvraag 2017 is ook financieel beoordeeld en heeft een positief advies opgeleverd.			

Beoordeling Financiële positie HA

Bij de subsidievaststelling van 2015 is er een financiële analyse gedaan naar de vermogenspositie, de liquiditeit en solvabiliteit van HA. Uit de analyse bleek dat zowel de solvabiliteit als de liquiditeit voldeden aan de eisen.

Ook bij de subsidieaanvraag 2017 heeft de gemeente een financiële beoordeling gedaan. In de financiële beoordeling is gekeken naar de egaliseringsreserve, de kosten van de organisatie, de solvabiliteit en de liquiditeit. De solvabiliteit en de liquiditeit zijn echter hoger dan volgens de interne normen nodig zou zijn, echter worden de solvabiliteit en liquiditeit met name getoetst aan een ondergrens. De financiële beoordeling gaf een positief advies. Er is niet aangegeven of er een mogelijke een actie gewenst is.

Beoordeling financiële positie HA	2015	2016	2017
	●	n.v.t.	●
De gemeente is nagegaan of de organisatie financieel gezond is. Subsidievaststelling 2015 en subsidieaanvraag 2017 zijn wel financieel beoordeeld en gaven een positief advies. De financiële beoordeling van subsidieaanvraag 2017 toonde echter aan dat de liquiditeit en de solvabiliteit boven de interne toetsingsnorm van de gemeente uitkwam. Een advies hoe hier mee om te gaan ontbreekt in het dossier.			

Beoordeling Financiële positie EBF

Bij de subsidievaststelling van 2015 is er een financiële analyse gedaan naar de vermogenspositie, de liquiditeit en solvabiliteit van het EBF. Uit de analyse bleek dat de solvabiliteit van het EBF lager was dan de interne toetsingsnorm. Er is echter niet verder vermeld of een actie wenselijk is. Ook wordt er geen opmerking gemaakt over dat de instelling - vanwege de verleende garantstellingen - over ruim € 400.000 aan liquide middelen beschikt.

Bij de subsidieaanvraag van 2017 heeft de gemeente eveneens een financiële beoordeling uitgevoerd. In de financiële beoordeling is gekeken naar de

egalisereserve, de kosten van de organisatie, de solvabiliteit¹⁸⁶ en de liquiditeit. De liquiditeit komt boven de interne toetsingsnorm uit. De solvabiliteit is negatief. De financiële beoordeling geeft echter toch een positief advies, met als onderbouwing dat 'gezien de aard van het bedrijf het waarschijnlijk gebruikelijk is dat het eigen vermogen/solvabiliteit negatief is'. Of en in hoeverre het advies is afgestemd met de teamleider en/of het afdelingshoofd blijkt niet uit het dossier. Hoe met het advies moet worden omgegaan is niet vastgelegd in procesbeschrijvingen of werkafspraken.

Beoordeling financiële positie EBF	2015	2016	2017
	●	N.v.t.	●
De gemeente is zowel bij de subsidievaststelling 2015 als bij de subsidieverlening 2017 nagegaan of de organisatie financieel gezond is. Bij de subsidieaanvraag 2017 is een positief advies gegeven door het subsidiebureau, terwijl de solvabiliteit niet aan de interne toetsingsvorm voldeed. Daarnaast is de liquiditeit relatief hoog. Uit het subsidiedossier blijkt niet of het positieve advies is doorgesproken met het afdelingshoofd.			

4.5.3 Norm: doelmatige organisatie

De te subsidiëren organisatie werkt doelmatig en kosteneffectief

Toelichting op de norm

Voor een doelmatige besteding van de subsidie moeten de gesubsidieerde organisaties doelmatig en kosteneffectief werken. De mogelijkheden om te beoordelen of een instelling doelmatig en kosteneffectief werkt, hangt sterk af van de aard van de activiteiten, de aanwezigheid van kengetallen en de informatie die de instellingen verstrekt. Voor het beoordelen van de doelmatigheid van de prestaties en de kosteneffectiviteit hebben we gebruik gemaakt van het model en het begrippenkader van de algemene rekenkamer.

De gemeente zal per instelling moeten nagaan *wat de mogelijkheden zijn* om er zicht op te krijgen of activiteiten doelmatig en kosteneffectief worden uitgevoerd en of de instelling als geheel doelmatigfunctioneert. Vervolgens moet de gemeente borgen dat de beoordeling wordt uitgevoerd en zo mogelijk wordt verbeterd.

¹⁸⁶ Voor het berekenen van de solvabiliteit heeft de gemeente de volgende benadering gekozen: het eigen vermogen als % van het totaal vermogen.

Om na te gaan of aan deze norm wordt voldaan, hebben we de volgende toetspunten gebruikt:

1. De gemeente kijkt naar de kosten van de organisatie in relatie tot andere gesubsidieerde organisaties en vormt zich een oordeel of die redelijk zijn. (paragraaf 4.5.3.2).
2. De gemeente heeft inzicht in de kosten van prestaties en in de effecten die met die prestaties worden gerealiseerd (paragraaf 4.5.3.3).
3. De gemeente heeft aandacht voor de bestuursvergoedingen (paragraaf 4.5.3.4).

Aanpak en werkwijze

Voor de jaren 2015 tot en met 2017 kijken wij of in de subsidieaanvragen inzicht wordt gegeven in de kosten van de geplande prestaties. Daarnaast gaan we aan de hand van de subsidiedossiers na of de gemeente de kosten van de instelling en van de verschillende prestaties beoordeelt. Verder hebben we gesprekken gevoerd met de rve Wonen, het subsidiebureau en de subsidieaanvragers om een beeld te krijgen van de procedures en beschikbare informatie. Onze bevindingen met betrekking tot de drie onderzochte subsidierelaties zijn in de volgende paragrafen beschreven.

4.5.3.1 Samenvatting

In deze paragraaf hebben we beoordeeld in hoeverre de gemeente inzicht heeft in de kosten om de doelmatigheid van de instelling en de geleverde prestaties te beoordelen. Onderstaand worden onze belangrijkste bevindingen samengevat.

De gemeente vergelijkt de kosten niet met andere organisaties

De gemeente vergelijkt de kosten van de instellingen niet met vergelijkbare of andere subsidieorganisaties. Hoe verhouden de overheadkosten zich bijvoorbeeld tot die van andere subsidieorganisaties en is er bij een afwijking een aannemelijke verklaring? In het dossier zien we ook geen analyses waarin de kostensoorten van de subsidie-instelling op basis van kengetallen over meerdere jaren worden gemonitord.

De gemeente heeft slechts beperkt inzicht in de kosten van de prestaties van de instellingen. Hierdoor beschikt de gemeente over beperkte informatie om de doelmatigheid van de geleverde prestaties te beoordelen.

Een instelling is primair verantwoordelijk voor zijn eigen bedrijfsvoering. Echter omdat het om subsidiemiddelen gaat dient ook de gemeente zich wel een oordeel te vormen over of de kosten van de activiteiten wel passend zijn bij de beoogde en geleverde prestaties. Om zo'n beoordeling doelmatig te kunnen uitvoeren is het handig om te beschikken over kengetallen. Dit is altijd maatwerk en het ligt voor de hand om samen met de instellingen dergelijke kengetallen te ontwikkelen en te gebruiken voor het monitoren. Eén van de kengetallen is een integraal uurtarief. Zowel de HA als !WOON hebben dit tarief niet in hun prestatieaanbod vermeld. In het kader van het feitelijk wederhoor heeft de gemeente kanttekeningen gezet bij onze conclusie dat de gemeente maar beperkte informatie heeft om de

doelmatigheid te beoordelen. Wij blijven echter bij onze constatering. We hebben echter wel bij wijze van uitzondering de gewisselde argumentatie hieronder opgenomen.

Ten aanzien van onze bevinding dat de gemeente beperkte informatie heeft om de doelmatigheid te beoordelen ontvingen wij van bij het wederhoor van de nota van bevindingen de volgende reactie.

Discussie met de ambtelijke organisatie over bevindingen betreffende kostenefficiëntie

Citaat uit de ambtelijke reactie over kwaliteit informatie

'De gemeente hanteert bij deze specifieke organisaties inderdaad geen meetlat met kengetallen die zijn opgenomen in het subsidiedossier die jaarlijks worden "afgevinkt". Het is echter wel zo dat er goed zicht is op de kostenopbouw, zowel bij !WOON als bij de HA. Er zit een degelijke begroting bij de stukken voor 2017 en door het Subsidiebureau is afgelopen jaren aangegeven dat ASW/WSWonen een lage overhead hebben. Gegevens over loonkosten, huisvesting, automatisering e.d. zijn wel beschikbaar bij !WOON en op te vragen, maar daar maakt de gemeente alleen gebruik van indien dit nodig wordt geacht.

De gemeente voert op regelmatige basis gesprekken met !WOON aan de hand van de halfjaarrapportage en het jaarverslag. Bij de uitwerking voor de plannen voor de vernieuwde organisatie voor bewonersondersteuning is overhead onderwerp van gesprek geweest bij overleg tussen rve Wonen en !WOON, evenals huisvestingskosten.'

Reactie rekenkamer

In het prestatieaanbod 2017 van !WOON is de begroting van de structurele subsidie van € 5.297.000 verantwoord in slechts één pagina. Deze begroting geeft alleen inzicht in de omvang van tien te onderscheiden hoofdkostensoorten en niet in de kosten van de (hoofd-)activiteiten en de gehanteerde uurtarieven. Dat geeft te weinig houvast om de kosten via kengetallen te monitoren.

Citaat uit de ambtelijke reactie over monitoring

'De gemeente doet bij bewonersondersteuning echter veel meer aan monitoring dan in het subsidiedossier is opgenomen. !WOON (voorheen ASW/WSWonen) levert jaarlijks in juni/augustus een halfjaarrapportage en in april/mei het jaarverslag over het voorgaande jaar, waarin zowel kwantitatief als kwalitatief inzicht wordt gegeven in de geleverde prestaties. (...) Daarnaast levert !WOON kwartaalrapportages met kwantitatieve gegevens en signalen. Deze rapportages bespreekt de gemeente aan verschillende overlegtafels, (...) Er wordt op deze manier veel informatie uitgewisseld, er is goed zicht op prestaties en er wordt op diverse onderdelen geregeld en systematisch samengewerkt.'

Reactie rekenkamer

Ook uit deze reactie blijkt niet dat de gemeente zicht heeft op de kosten van de prestaties. Voor het beoordelen van de doelmatigheid is dit wel essentiële informatie. Verder vindt de rekenkamer het belangrijk dat ook voortgangsrapportages en dergelijke in het subsidiedossier worden opgenomen mede met het oog op het collectieve geheugen en dossieroverdracht. Het geregeld en systematisch mondeling informatie uitwisselen vindt de rekenkamer prima. Maar dat is geen vervanging van goede kengetallen. Het gesprek wordt er beter op

met gezamenlijk ontwikkelde relevante kengetallen.

Afrekenen van voordelige financiële resultaten is maatwerk

De richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies van het college regelen dat een instelling een voordelig exploitatieresultaat mag houden indien de instelling haar verplichtingen is nagekomen met als argument dat dit voordeel is ontstaan doordat de instelling efficiënt heeft gewerkt of innovatief is geweest.¹⁸⁷ Hoewel de prestatie-aanbiedingen van !WOON en HA een goed inzicht geven in de voorgenomen activiteiten, zijn ze ons inziens onvoldoende SMART-beschreven om achteraf een gerealiseerd positief financieel resultaat zonder meer toe te kennen aan instelling.

Het prestatieaanbod van de onderzochte instellingen heeft meer het karakter van een inspanningsverplichting dan van afrekenbare resultaatafspraken. Dat past ook bij een subsidierelatie. Maar dat betekent ook dat een voordelig financieel resultaat niet per definitie is toe te schrijven aan een efficiënte inzet of een innovatieve aanpak van de instelling, zoals het college stelt. Het voordelig resultaat kan namelijk ook zijn ontstaan doordat er bijvoorbeeld gedurende het jaar (tijdelijk) vacatures niet zijn vervuld.

Als instellingen het voordelig financieel *niet* mogen houden heeft dat wel als nadeel dat zij geen eigen vermogen kan opbouwen en in de toekomst geen middelen heeft om eventuele tekorten zelf op te kunnen opvangen. Verder bestaat het risico dat de instellingen aan het eind van het jaar alsnog allerlei, wellicht minder noodzakelijke, uitgaven doen om te voorkomen dat ze subsidiemiddelen moeten terugbetalen.

Een voordelig resultaat dat een instelling mag houden kan ze aan het eigen vermogen toevoegen (al dan niet in een bestemmingsreserve). We kunnen ons voorstellen dat de gemeente aan het eigen vermogen een maximum stelt. De omvang van zo'n vast te stellen maximum zou afhankelijk moeten zijn van de bedrijfsrisico's die een instelling loopt.

¹⁸⁷ Gemeente Amsterdam, *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies*, collegebesluit 5 november 2013.

Ter toelichting bij deze bevinding

Het toekennen van de financiële steun in de vorm van subsidie (in plaats van op basis van een inkoopcontract) ligt ons inziens voor de hand. De activiteiten van de instellingen zijn voor een groot deel niet geschikt om op basis van P*Q (overeengekomen prijs per eenheid maal aantal geleverde prestaties) af te rekenen. Dit laatste geldt in een iets mindere mate voor EBF, waarbij eventueel afgerekend zou kunnen worden op basis van het aantal procedures. Echter het afrekenen van P*Q heeft als risico dat een instelling aan “cherry picking” gaat doen. Dat wil zeggen dat de instelling alleen nog goedkope procedures laat uitvoeren en dure procedures, die een groter algemeen belang dienen, niet meer ondersteunt.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat P*Q één van de criteria is. De afweging van inkoop of subsidie vindt plaats aan de hand van de beslisboom, waar onder meer gekeken wordt of de vraag vanuit de gemeente komt, de activiteit gericht is op het algemeen belang en of de gemeente alleen een kostendekkende prijs betaalt.

De gemeente heeft inzicht in de salarissen van bestuur en topfunctionarissen

De subsidie-instellingen hebben in hun jaarrekening 2015 gegevens opgenomen over de salarissen en vergoedingen voor de topfunctionarissen (bij ASW) en het bestuur (HA en EBF). Op basis van de ontvangen informatie kan de gemeentezich een oordeel vormen of aan de WNT-regeling wordt voldaan. Op basis van deze informatie concluderen we ook dat de instellingen zich houden aan de betreffende regeling.

Verder merken we op dat het college een beleidsregel heeft vastgesteld voor hoe in de praktijk de WNT-norm moet worden getoetst en hoe eventueel een subsidie moet worden gekort indien een WNT-instelling zich niet houdt aan de WNT-norm. Wanneer een instelling van meerdere instanties subsidie ontvangt, is het voor de betreffende instellingen betrekkelijk eenvoudig om een WNT-korting op de subsidie te ontlopen.

Hieronder volgt een uitgebreidere toelichting op de toetspunten en de beoordeling daarvan voor ASW/!WOON, HA en EBF.

4.5.3.2 Toetspunt 1

De gemeente kijkt naar de kosten van de organisatie in relatie tot andere gesubsidieerde organisaties en vormt zich een oordeel of die redelijk zijn.

Toelichting op het toetspunt

In *Visie op subsidies* is één van de criteria of de aanvrager als organisatie kostenefficiënt werkt. Als eerste zou je kunnen kijken of de omvang van kosten van de instelling afwijken van andere (min of meer) vergelijkbare organisaties en nagaan wat daar de reden van is. Daarnaast is het mogelijk dat de gemeente per kostensoort een analyse uitvoert.

Door gebruik te maken van *kengetallen* kunnen de kostensoorten gericht en doelmatig worden beoordeeld. Ten aanzien van de personeelskosten kan bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal fte's en de gemiddelde loonsom per medewerker worden beoordeeld. Ook het ziekteverzuimpercentage zegt iets over de doelmatigheid. Bij de huisvestingskosten kan je kijken wat deze zijn per m² en/of per werkplek. Om een beeld te krijgen van de relatieve omvang van overige materiële kosten en activiteitenkosten kan je deze bijvoorbeeld uitdrukken in de kosten per medewerker. De overheadkosten (kosten directie, ondersteunende diensten, huisvesting, opleidingen, e.d.) kunnen worden beoordeeld door een relatie te leggen met de totale personeelskosten.

Bij voorkeur worden de berekende kengetallen afgezet tegen een norm, waarbij bij afwijkingen wordt onderzocht of er een logische verklaring voor te vinden is en of er geen aanleiding is om bij te sturen. Kengetallen kunnen zowel vooraf (bij de subsidieaanvraag) als achteraf (bij de subsidievaststelling) worden berekend. Als er geen normen zijn kan ook inzicht in de doelmatigheid worden verkregen door middel van een analyse van de kostenontwikkeling door de jaren heen en/of door de verschillen tussen de begroting en de realisatie nader te (laten) verklaren. Belangrijk is dat - de van de subsidieaanvragers - ontvangen informatie voldoende gegevens bevat om de gewenste analyses te kunnen maken.

Beoordeling Kosten van de organisatie ASW/!WOON

Bij de subsidieaanvraag is het verplicht om informatie te leveren over de geraamde kosten. De kosten bestaan voor een groot deel uit personeelskosten en huisvestingskosten. Om na te gaan of ASW/ !WOON kostenefficiënt werkt, kijken we naar de ontwikkeling van de kosten over de jaren heen. De kostenomvang van subsidiejaar 2015 en 2016 zijn niet meer te vergelijken met subsidiejaar 2017 vanwege de samenvoeging van ASW met de lokale WSWonen. Ook is de presentatie van de kosten in het prestatieaanbod 2017 ten opzichte van de vorige jaren gewijzigd. Zo berekende ASW in prestatieaanbod 2015 en 2016 de kosten aan de hand van uren en tarieven. In prestatieaanbod 2017 verdeelt !WOON de activiteiten over het aantal fte's.

Uit deze documenten zien wij dat de kosten voor personeel, huisvesting en organisatie voor 2015 en 2016 in percentage niet veel verschillen van elkaar. In de jaarrekening 2015 zien we geen grote verschillen tussen de begroting en realisatie. Wij hebben geprobeerd om de ontwikkeling van het aantal fte's en de gemiddelde loonsom per medewerker over de jaren heen te beoordelen. Dit was alleen mogelijk voor 2015, in het prestatieaanbod 2016 en 2017 wordt onvoldoende informatie verstrekt over het aantal fte's en de personeelskosten om deze analyse te kunnen doen.

Uit de beantwoording van raadsvragen blijkt dat de gemeente de kosten van ASW en WSW niet vergelijkt met die van andere organisaties of soortgelijke organisaties in andere steden, met als redenering dat de activiteiten in Amsterdam op het gebied van de bewonersondersteuning niet te vergelijken zijn met die in andere steden. De dienstverlening is in Amsterdam onderdeel van de basisinfrastructuur aan voorzieningen: laagdrempelig, breed en inhoudelijk van hoge kwaliteit. Dat heeft alles te maken met de politieke prioriteit die eraan gegeven wordt. De afgelopen 20 jaar zijn de activiteiten toegenomen en is het budget gegroeid.¹⁸⁸

In het subsidiedossier zien we geen vastlegging waarin via kengetallen de kostenontwikkeling van ASW over de afgelopen jaren inzichtelijk is gemaakt. Om ontwikkelingen in doelmatigheid te kunnen signaleren kunnen dergelijke cijfers wel helpen, aangezien de gemeente voor zover uit de documenten blijkt daarvoor geen normen heeft.

Beoordeling Kosten van de organisatie ASW/ !WOON	2015	2016	2017
	●	●	●
De gemeente kijkt niet naar kosten van de organisatie in relatie tot vergelijkbare organisaties en vormt zich geen oordeel of die redelijk zijn. De gemeente gaat in beperkte mate na of de organisaties doelmatig zijn. In de beantwoording van raadsvragen geeft het college aan dat zij de kosten van ASW niet vergelijkt met die van andere organisaties. ASW/ !WOON levert verder niet voldoende informatie over hun kosten en personeel om na te gaan of zij kostenefficiënt werken.			

Beoordeling Kosten van de organisatie HA

Bij de subsidieaanvraag is het verplicht om informatie te leveren over de geraamde kosten. De kosten bestaan voor een groot deel uit personeelskosten en huisvestingskosten. Om na te gaan of de HA kostenefficiënt werkt kijken we naar de ontwikkeling van de kosten over de jaren heen. De kostenomvang van subsidiejaar 2015 en 2016 is niet meer te vergelijken met subsidiejaar 2017 vanwege de verzelfstandiging van de HA. Ook is de presentatie van de kosten in het prestatieaanbod 2017 ten opzichte van de vorige jaren gewijzigd. In 2016 had HA

¹⁸⁸ Gemeente Amsterdam, Beantwoording raadsvragen Torn en van der Ree inzake subsidieverstrekking aan huurdersverenigingen, 9 maart 2016

nog integrale tarieven¹⁸⁹ met alle personeelskosten, overheadkosten, huisvestingkosten, etc. Vanaf 2017 worden deze kosten gescheiden in de begroting en is een duidelijk overzicht gegeven van de verschillende kostensoorten.

In het subsidiedossier zien wij dat de kosten voor personeel, huisvesting en organisatie voor 2015 en 2016 niet veel verschillen van elkaar. In de jaarrekening 2015 zien we geen grote verschillen tussen de begroting en realisatie. In 2015 is €22.733 minder aan kosten gemaakt dan begroot. Er is €15.876 meer aan baten dan begroot.

Wij hebben gekeken naar de ontwikkeling van het aantal fte's en de gemiddelde loonsom per medewerker over de jaren heen. In zowel 2015 als 2016 had de HA 4,6 fte. De medewerkers waren formeel in dienst bij het ASW. Het ASW hanteerde dezelfde integrale tarieven voor 2015 en 2016. De geraamde personeelskosten in 2015 waren €497.594 en in 2016 €497.735. De personeelskosten zijn stabiel over de jaren heen.

In de beantwoording van raadsleden blijkt dat kostenefficiëntie een aandachtspunt is bij de subsidieverlening en bij het bespreken van het prestatieaanbod.¹⁹⁰ Het college geeft in de beantwoording ook aan dat de gemeente de kosten van HA niet vergelijkt met die van andere organisaties of soortgelijke organisaties in andere steden, omdat dit niet van toepassing is op de HA. De bijdrage aan de HA wordt met name besteed aan de inzet van medewerkers op concrete vragen en taken vanuit het vrijwilligersbestuur.¹⁹¹ Dit toont aan dat de gemeente de kosten niet vergelijkt met soortgelijke organisaties.

Beoordeling Kosten van de organisatie HA	2015	2016	2017
	●	●	●
De HA levert voldoende informatie aan om de ontwikkeling in loonkosten te kunnen berekenen. Dit is stabiel over de jaren heen. Ook zijn er geen grote verschillen tussen de begroting 2015 en de realisatie 2015. De gemeente kijkt niet naar of de kosten van de organisatie in relatie tot vergelijkbare organisaties redelijk zijn. In de beantwoording van raadsvragen geeft het college aan dat de kosten van HA niet te vergelijken zijn met die in andere steden. Dat heeft te maken met de politieke prioriteit die eraan gegeven wordt.			

Beoordeling Kosten van de organisatie EBF

Het Emil Blaauw Proceskostenfonds heeft weinig organisatorische kosten. De enige kosten zijn accountantskosten, financiële administratiekosten en

¹⁸⁹ Tarieven inclusief bijdrage bekostiging ziekteverzuim, directie- en administratiekosten, e.d.

¹⁹⁰ Gemeente Amsterdam, Beantwoording vraag raadslid Torn gesteld in de Financien 14 april 2016 over subsidieverstrekking aan huurdersverenigingen.

¹⁹¹ Gemeente Amsterdam, Beantwoording raadsvragen Torn en van der Ree inzake subsidieverstrekking aan huurdersverenigingen, 9 maart 2016

adviescommissie en overige organisatiekosten ten hoogte van €10.827 in 2015. Dit was in 2015 ten laste van het eigen vermogen.

Het EBF heeft verder geen uitvoeringskosten, omdat medewerkers van ASW en de lokale WSWonen (thans !WOON) het EBF-bestuur ondersteunen en ook de regeling uitvoeren. ASW en de lokale WSWonen brengen voor die dienstverlening geen kosten in rekening. De gemeente subsidieert deze uitvoeringskosten wel, maar dan via ASW/!WOON. Dit maakt het zeer ingewikkeld om deze kosten inzichtelijk te maken. EBF benut de infrastructuur van ASW. Dit is zeer doelmatig, echter zijn de kosten niet inzichtelijk, omdat een groot deel van de kosten onderdeel uitmaken van de kosten van de werknemers bij de lokale steunpunten.

Beoordeling Kosten van de organisatie EBF	2015	2016	2017
	●	●	●
Het EBF maakt jaarlijks zelf nauwelijks kosten. De enige kosten zijn accountantskosten, financiële administratiekosten en adviescommissie en overige organisatiekosten ter hoogte van circa €11.000 per jaar. Het EBF verstrekt echter geen goede informatie over wat de kosten zijn die door ASW/ !WOON voor het EBF worden gemaakt. We hebben in de subsidiedossiers geen beoordeling van de kostensoorten aangetroffen.			

4.5.3.3 Toetspunt 2

Toetspunt

De gemeente heeft inzicht in de kosten van prestaties en in de effecten die met die prestaties worden gerealiseerd.

Toelichting op het toetspunt

Bij dit toetspunt gaan we na in hoeverre de gemeente inzicht heeft in de kosten of kostprijs van de geleverde prestaties. Om de doelmatigheid te kunnen beoordelen heb je gegevens nodig over zowel *de kosten* van de prestaties als over de maatschappelijke effecten die een gevolg zijn van de betreffende activiteiten/prestaties. In de praktijk is dat niet altijd even eenvoudig. Zo zijn bijvoorbeeld de (integrale) kosten van de activiteiten veelal slechts via subjectieve / arbitraire kostenverdeelsleutels te bepalen. Ook de maatschappelijke effecten van activiteiten zijn vaak niet eenduidig te meten, aangezien ook economische, technologische en andere maatschappelijke ontwikkelingen en andere beleidsinterventies invloed kunnen hebben op de nagestreefde maatschappelijke effecten. Ook al is het ingewikkeld, toch zal de gemeente inzicht in de kosten van de prestaties moeten hebben om te kunnen beoordelen of de instelling voor de verleende subsidie voldoende prestaties levert, mede in relatie tot het beoogde maatschappelijke effect (zie hoofdstuk doeltreffendheid). De gemeente zal per instelling op zoek moeten gaan of er kengetallen zijn die een beeld geven van de doelmatigheid. Aangezien sommige organisaties een veelheid aan activiteiten

uitvoeren is het doorgaans praktisch niet mogelijk om voor alle activiteiten de prestaties en de maatschappelijke effecten in beeld te brengen. Toch vinden we het belangrijk dat voor de activiteiten waaraan het (meeste) geld wordt besteed kengetallen worden ontwikkeld om kostenefficiëntie en kosteneffectiviteit te kunnen beoordelen. Voor veel prestaties en activiteiten zijn de kosten in beeld te brengen door de bestede tijd te meten en deze te vermenigvuldigen met een uurtarief.

We verwachten dat de gemeente (eventueel samen met de instelling) nadenkt over wat zij doorlopend wil monitoren en wat ze bijvoorbeeld eens in de vijf jaar nader onderzoekt.¹⁹²

De gerealiseerde activiteiten/prestaties zijn de basis om een subsidie vast te stellen. In *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies* heeft het college regels gegeven voor hoe de gemeente een subsidie afrekent bij instellingen die periodiek subsidies ontvangen. Als zo'n organisatie aan de verplichtingen heeft voldaan wordt conform de verlening de subsidie vastgesteld. Dit betekent dat een instelling een eventueel financieel exploitatieresultaat mag houden. Als reden wordt vermeld: "Het voordeel dat een organisatie heeft door efficiënt te werken of innovatief te zijn, is dan ook voor de organisatie".¹⁹³

Beoordeling Kosten van de prestaties ASW/!WOON

In het prestatieaanbod 2015 wordt voor 13 te onderscheiden hoofdactiviteiten (diensten) vermeld hoeveel uren daarvoor worden geraamd. De kosten per hoofdactiviteit zijn inzichtelijk gemaakt door geraamde uren te vermenigvuldigen met een uurtarief. Zo begroot ASW voor de Wijksteunpunten Wonen bijvoorbeeld 4.495 uren tegen een tarief van € 100. De begrote kosten komen daardoor uit op € 449.500. In het uurtarief zijn ook alle overheadkosten van de instelling meegenomen, inclusief een risico-opslag. In het prestatieaanbod is verder beschreven wat zo'n hoofdactiviteit zoal inhoudt, wat de beoogde resultaten zijn en met welke indicatoren je de prestaties kunt monitoren.

Er wordt geen inzicht verstrekt over in hoeveel uren per deelactiviteit of prestatie worden besteed. De indicatoren zijn doorgaans niet zodanig SMART beschreven dat de instelling daarop achteraf financieel kan worden afgerekend.

In de jaarrapportage 2015 vergelijkt ASW de gerealiseerde en geraamde uren per hoofdactiviteit. Ook uitgevoerde activiteiten en prestaties worden meer gedetailleerd beschreven waarbij soms ook aantallen worden genoemd, zoals het

¹⁹² 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". Daarnaast wordt in de nota Visie op subsidie, 2 juni 2015, pagina 12 vermeld dat er eens per vier jaar ook een juridische evaluatie dient plaats te vinden om de effectiviteit en doelmatigheid van een systeem optimaal te houden.

¹⁹³ Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies", collegebesluit 5 november 2013.

aantal gevoerde overleggen, aantal uitgebrachte nieuwsitems, aantal meldingen Meldpunt Ongewenst verhuurgedrag, aantal energiechecks, etc. Wat de kosten van deze activiteiten waren wordt niet vermeld.

In dit verband merken we op dat met betrekking tot de dienstverlening van WSWonen het college in de beantwoording op raadsragen aangeeft dat zij het bedrag per hulpvraag geen doorslaggevend criterium vindt voor toetsing van de geleverde prestaties, omdat de dienstverlening breed en divers is.¹⁹⁴ Om een indruk te krijgen van een belangrijke taak van de instelling is het wel nuttig de aantallen (unieke) hulpvragen jaarlijks in beeld te brengen en de kosten daarvan te analyseren.¹⁹⁵ Dit geldt ook voor de ontwikkeling van de gehanteerde uurtarieven bij ASW. Uit het subsidiedossier blijkt niet dat de gemeente de doelmatigheid aan de hand van bepaalde kengetallen systematisch monitort.

De subsidieaanvraag 2016 is grotendeels qua opzet vergelijkbaar met die van 2015. Dit maakte het voor ons mogelijk om te kijken hoe het gemiddelde (geraamde) uurtarief zich in 2016 ten opzichte van 2015 heeft ontwikkeld. Het gemiddelde uurtarief van ASW was in 2015 € 105 en is in 2016 € 107. Het prestatieaanbod biedt wel de mogelijkheid om op hoofdactiviteitsniveau te zien wat de activiteiten kosten. De gemeente kan op dat niveau beoordelen of ze de kosten redelijk vindt.

ASW en WSWonen zijn sinds 1 januari 2017 opgegaan in de stichting !WOON. Het prestatieaanbod 2017 bevat de subsidieaanvraag van zowel stadsbrede activiteiten (voormalige ASW) als de lokale activiteiten (voormalige WSWonen). Ten opzichte van het prestatieaanbod 2016 van ASW is ook de opzet van het prestatieaanbod gewijzigd. Het prestatieaanbod onderscheidt vier typen diensten aan bewoners¹⁹⁶ en twee aanvullende activiteiten.¹⁹⁷ Alle diensten zijn in bijlagen op een uniforme wijze toegelicht door de activiteiten kort te beschrijven en vervolgens de doelstelling en de (kern) prestatie(s) en indicatoren te vermelden.

In het prestatieaanbod zijn geen uurtarieven meer vermeld voor de dienstverlening. Ook het aantal te besteden uren voor de verschillende diensten wordt niet meer vermeld. Zo is bijvoorbeeld uit het prestatieaanbod niet op te maken hoeveel uren (c.q.) kosten zijn geraamd voor activiteit/dienst Bewonersinitiatieven. Wel wordt gedetailleerde informatie verstrekt over de formatie per organisatieonderdeel (lokale teams/ stadsbrede en stedelijke teams) op basis waarvan ook enig beeld kan worden verkregen over de verhouding direct

¹⁹⁴ Gemeente Amsterdam, Beantwoording raadsragen Torn en van der Ree inzake subsidieverstrekking aan huurdersverenigingen, 9 maart 2016

¹⁹⁵ Indien medewerkers niet op activiteitsniveau tijdschrijven zal zo objectief mogelijk moeten worden ingeschat hoeveel tijd de betrokken medewerkers aan een bepaalde activiteit besteden als basis voor een kostprijsberekening.

¹⁹⁶ Diensten voor: A: Online diensten (voor alle klantgroepen); B: Individuele bewoners; C: Bewonersorganisaties op complexniveau en complex-overstijgend niveau; D: Bewoners--initiatieven.

¹⁹⁷ E: Programma's, voor verdere vernieuwing en ontwikkeling; F: Signalering, van ontwikkelingen en knelpunten.

personeel en overhead personeel.¹⁹⁸ In hoeverre de formatie wordt ingezet voor de gemeente is niet duidelijk aangezien het overzicht inclusief inzet voor derden is.¹⁹⁹ !WOON heeft ons tijdens het interview desgevraagd gemeld dat er intern meer gegevens zijn die inzicht geven in de kosten van de verschillende activiteiten en de (geraamde) overige opbrengsten. Deze zijn niet aan de gemeente verstrekt omdat de gemeente er ook niet om heeft gevraagd. De gemeente heeft !WOON voor de uitvoering van het prestatieaanbod 2017 een totaal subsidie toegekend van € 5.297.000 zonder aan te geven hoeveel subsidie voor de verschillende onderdelen beschikbaar is.

Beoordeling Kosten van de prestaties ASW /!WOON	2015	2016	2017
	●	●	●
In de jaren 2015, 2016 heeft ASW /!WOON uitgebreid geïnformeerd over de activiteiten, de (beoogde) prestaties en welke indicatoren er zijn om een oordeel te vormen over de prestaties. In 2015 en 2016 werd door ASW nog informatie verstrekt over de uren per hoofdactiviteit. Ook de (integrale) uurtarieven werden in het prestatieaanbod vermeld. Op basis de verstrekte informatie heeft de gemeente inzicht in de kosten op hoofdactiviteitsniveau. De gemeente kan op dit niveau enigszins beoordelen of zij de kosten, gelet op de beschreven prestaties, redelijk vindt. In hoeverre deze beoordeling heeft plaatsgevonden blijkt niet uit het dossier. In het prestatieaanbod 2017 worden geen gegevens meer verstrekt over de kosten per hoofdactiviteit. Wel is informatie verstrekt over de beoogde formatie en de verhouding direct /indirect. Over in hoeverre de beoogde formatie voor gemeentelijke activiteiten wordt ingezet wordt door !WOON niet vermeld. !WOON beschikt voor haar interne sturing over meer gegevens dan in het prestatieaanbod staat. De gemeente heeft bij de instelling echter geen aanvullende gegevens opgevraagd om een beter zicht te krijgen op de kostenefficiëntie.			

Beoordeling Kosten van de prestaties HA

In 2015 en 2016 heeft HA een prestatieaanbod ingediend waarin beoogde activiteiten zijn geclusterd rond zes “productsegmenten”. De activiteiten werden uitgevoerd door ASW-medewerkers die op basis van geleverde uren maal een uurtarief aan het bestuur van HA worden doorberekend.²⁰⁰ Zowel in 2015 als in 2016 werd een uurtarief van € 76 gehanteerd. In het financieel jaarverslag 2015 wordt precies vermeld hoeveel uur op de productsegmentniveau (werkvelden) is

¹⁹⁸ Prestatieaanbod !WOON 2017, pagina 60 Formatiebegroting !WOON 2017 Concept, bijgewerkte versie 22-9-2016.

¹⁹⁹ Prestatieaanbod !WOON 2017, pagina 17, vermeldt dat de uurtarief voor derden is gebaseerd op de bruto-bruto loonkosten met als opslag de percentages van de verschillende kostensoorten binnen de !WOON-begroting.

²⁰⁰ Het ASW hanteerde voor de dienstverlening aan HA integrale tarieven, dus inclusief een vergoeding voor huisvesting en overheadkosten.

gerealiseerd. In een aantal gevallen wordt ook verklaard waarom meer of minder uren zijn besteed. Dit biedt wel – zij het beperkte - aanknopingspunten om (de ontwikkeling in) de doelmatigheid te beoordelen.

Volledigheidshalve merken we op dat tot en met 2016 de ASW-subsidie die bestemd was voor de HA (circa €115.000) werd gebruikt voor materiële kosten, zoals Woonmagazines, scholingen en trainingen, hosting website, etc. ²⁰¹ In het jaarverslag van de HA is de besteding van dit bedrag gespecificeerd. Dit biedt een aanknopingspunt om te beoordelen of de subsidiegelden voldoende doelmatig zijn besteed.

Voor 2017 is de kostenbegroting in het prestatieaanbod van de HA geheel anders opgezet. Dit hangt samen met de ontvlechting en verzelfstandiging van de HA. De HA raamt nu ook de organisatiekosten die voorheen in het integrale tarief zaten van ASW. Daarnaast is ook een meer uitgebreide onderbouwing van het materiële budget opgenomen. Ten aanzien van de voorgenomen activiteiten en prestaties wordt per kwartaal aangegeven wat er is gepland. De precieze kosten van de verschillende activiteiten (of groep van activiteiten) worden niet inzichtelijk gemaakt. Ook worden geen uurtarieven meer vermeld. Wel zijn de kostensoorten gedetailleerd beschreven.

Beoordeling Kosten van de prestaties HA	2015	2016	2017
	●	●	●
Medewerkers van de ASW voerden in 2015 en 2016 de activiteiten uit voor de HA. Uit het prestatieaanbod is op te maken welke activiteiten waren gepland en wat die zouden kosten. Tevens zijn de te hanteren uurtarieven vermeld. De gemeente kan aan de hand van het prestatieaanbod een beeld krijgen de kosten van geplande activiteiten. In de jaarrekening 2015 wordt op productsegment-/werkveldniveau inzicht gegeven in de geplande en de bestede tijd. Bij een aantal verschillen tussen de geplande en gerealiseerde uren wordt een redengevende verklaring gegeven. Een dergelijke analyse biedt de gemeente mogelijkheid om enig zicht te krijgen in de doelmatigheid. Het prestatieaanbod 2017 is meer SMART, omdat de activiteiten en prestaties tijdgebonden (per kwartaal) zijn beschreven. Er is evenwel geen uurtarief meer vermeld. Het beoordelen wat de kosten zijn van de verschillende activiteiten is niet goed mogelijk.			

Beoordeling Kosten van de prestaties EBF

EBF geeft garantiestellingen af aan huurders die hun recht willen halen. Het bestuur beheert de financiën en wordt bijgestaan door een juridische adviescommissie. Het stedelijk bureau van ASW (!WOON) verzorgt de organisatie en communicatie. De uitvoering gebeurt grotendeels door de WSWonen. De

²⁰¹ ASW, *Financieel Jaarverslag 2015*, 23 maart 2016, pagina 15.

Wijksteunpunten kunnen alleen doorverwijzen naar advocaten die op de lijst staan. Met de advocaten op de lijst zijn afspraken gemaakt over een maximering van het uurtarief en de eis om systematisch terug te koppelen. De coördinatoren van de WSWonen zijn gemandateerd om complexe zaken voor te leggen aan de juridische adviescommissie. In de subsidieaanvragen meldt EBF dat dit geheel efficiënt en doelmatig werkt. Dit wordt door ons onderschreven.

In de subsidieaanvragen 2016 en 2017 wordt op basis van ervaringscijfers gemeld hoeveel procedures er worden verwacht en de gemiddelde kosten per zaak. Voor 2016 worden de gemiddelde kosten geraamd op € 421, en voor 2017 op € 425. In het jaarverslag over 2015 zien we dat het bestuur van EBF zich uitgebreid verantwoord over de behaalde resultaten, zowel over het verslagjaar als ook over de behaalde resultaten vanaf 2007. De gemeente kan zich aan de hand van de aanvragen en de verantwoording zich een goed beeld vormen over de kosten van de activiteiten die door de stichting worden gemaakt. Er is echter wel één kanttekening te maken. De gemiddelde kosten per garantiestelling hebben alleen betrekking op de kosten van EBF zelf. De kosten die ASW/WSWonen (thans !WOON) maakt, worden niet doorberekend aan EBF. Hierdoor is er geen inzicht in de gemiddelde integrale kostprijs per procedure.

Beoordeling Kosten van de prestaties EBF	2015	2016	2017
	●	●	●
Op basis van de subsidieaanvragen en de jaarverantwoordingen van EBF is de gemeente in staat om de kosten van de activiteit van de stichting te monitoren en te beoordelen. Een kanttekening is dat er geen inzicht wordt verstrekt in de gemiddelde integrale kosten per procedure, omdat ASW/WSWonen de kosten voor haar dienstverlening niet doorbelast. ASW/WSWonen (thans !WOON) ontvangt daarvoor van de gemeente subsidie. We vinden het wel doelmatig dat het bestuur van EBF de ondersteuning en de uitvoering van de garantiestellingen grotendeels heeft uitbesteed aan !WOON.			

4.5.3.4 Toetspunt 3

De gemeente heeft aandacht voor bestuursvergoedingen.

Toelichting op het toetspunt

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) beoogt de beloning van topfunctionarissen van (semi)publieke instellingen tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te maximeren. Voor een doelmatige besteding van de subsidie moet de gemeente nagaan of de organisaties zich aan de WNT norm houden. Vanaf 1 januari 2014 is zich het niet houden aan de WNT-norm opgenomen als een mogelijke weigeringsgrond van de subsidieverlening. Vanaf 1 oktober 2016 is in het ASA als aanvullende eis opgenomen dat de

instellingen in de subsidieaanvragen informatie moeten verstrekken waaruit de hoogte van de bezoldiging van de bij de aanvrager werkzame topfunctionarissen, blijkt.²⁰² Tevens is de formulering van de weigeringsgrond – vanwege jurisprudentie²⁰³ - aangepast. Subsidie kan worden geweigerd als er een gegronde reden bestaat dat het aangevraagde subsidie *niet doelmatig zal worden besteed* in verband met een bezoldiging van een topfunctionaris bij de instelling. Gelijktijdig met het accorderen van de nieuwe ASA heeft college ook een beleidsregel vastgesteld over hoe met deze weigeringsgrond in de praktijk moet worden omgegaan, zie kader 3.2.

*Toelichting op de beleidsregel WNT gemeente Amsterdam*²⁰⁴

“Het is aan de aanvrager aannemelijk te maken dat de subsidie niet aan een bezoldiging boven de WNT-norm wordt besteed. De aanvrager kan bijvoorbeeld in de begroting bij de gevraagde subsidie inzichtelijk maken dat subsidie slechts aan de activiteit wordt besteed waarvoor de subsidie is gevraagd en niet aan de bezoldiging van een topfunctionaris.

In het geval een subsidieaanvrager een bezoldiging boven de WNT-norm is overeengekomen dient hij, bij de aanvraag om subsidie, te verklaren dat de subsidie niet aan deze bezoldiging wordt besteed. In Amsterdam worden subsidiegelden besteed aan activiteiten en niet aan salarissen boven de WNT-norm. Indien uit de aanvraag blijkt dat de subsidie niet doelmatig wordt besteed aan de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd, maar aan een bezoldiging boven de WNT-norm, dan zal de aanvraag gedeeltelijk worden geweigerd. De aanvraag zal worden geweigerd met het bedrag dat de bezoldiging van de WNT-norm overschrijdt. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de gedachte dat subsidiegelden niet doelmatig worden besteed aan een bezoldiging boven de WNT-norm.”

Beoordeling Bestuursvergoedingen ASW, HA en EBF

In de jaarrekening 2015 van ASW staat vermeld de directeurs van ASW en de leden van de Raad van Toezicht vallen onder het begrip ‘topfunctionaris’. De beloning van de directie is conform de cao Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening. De totale bezoldiging van de directie in 2015 voldoet aan de WNT norm. De leden van de Raad van Toezicht ontvingen in 2015 een vaste vergoeding van €3.780 per jaar voor hun werkzaamheden.

²⁰² Vanwege dat de wijziging van ASA is ingegaan op 1 oktober 2016, geldt deze wijziging nog niet voor de subsidieaanvragen van vóór 1 oktober 2016. Voor de subsidieaanvragen 2017 van !WOON, HA en EBF waren deze bepalingen nog niet van toepassing. Gelet op dat reeds vanaf 1 januari 2014 de WNT-bezoldiging wel een weigeringsgrond was, hebben we wel beoordeeld of de gemeente een beoordeling heeft uitgevoerd.

²⁰³ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 25 juni 2014 en 4 mei 2016.

²⁰⁴ De beleidsregel WNT (officieel *Beleidsregel toepassing artikel 9 lid 2 onder k ASA*) is door het college vastgesteld op 12 juli 2016 (bij de voordracht om de Algemene Subsidieverordening 2013 te vernieuwen).

In 2015 had de HA een vrijwilligersbestuur wat inhoudt dat zij geen vergoeding kregen voor hun werkzaamheden. Ze ontvingen wel kostenvergoeding. Zo blijkt uit de jaarrekening dat er in 2015 €11.288 is betaald aan kostenvergoedingen voor het bestuur.

Het EBF heeft een vrijwilligersbestuur wat inhoudt dat zij geen vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden. Het EBF heeft geen kosten gemaakt voor het bestuur.

De gemeente is nagegaan of de instellingen voldoen aan de WNT-norm. Dit blijkt onder meer uit de beantwoording van raadvragen door het college.²⁰⁵

Beoordeling Bestuursvergoedingen ASW, HA en EBF	2015
De instellingen waren tot 1 oktober 2016 op basis van ASA niet verplicht om bij de subsidieaanvraag gegevens te verstrekken over de bezoldiging van topfunctionarissen. In drie instellingen hebben in hun jaarrekening 2015 echter al wel gegevens opgenomen over de salarissen en vergoedingen voor de topfunctionarissen (bij ASW) en het bestuur (HA en EBF). Dit vinden we een goede zaak. Op basis van de ontvangen informatie kon de gemeente zich een oordeel vormen over er werd voldaan aan de WNT. Verder merken we op dat college een beleidsregel heeft vastgesteld voor hoe in de praktijk de WNT-norm moet worden getoetst en hoe eventueel een subsidie moet worden gekort indien een WNT-instelling zich niet houdt aan de WNT-norm. Wanneer een instelling van meerdere instanties subsidie ontvangt, is het voor de betreffende instellingen betrekkelijk eenvoudig om een WNT-korting op de subsidie te ontlopen.	

4.6 Rechtmatige besteding

In deze paragraaf beoordelen we de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn er voldoende waarborgen aanwezig voor een rechtmatige besteding van de subsidie?

De gemeente dient te borgen dat subsidieverstrekingen rechtmatig plaatsvinden. Voor de subsidiering van de bewonersondersteuning zijn geen specifieke subsidieregels vastgesteld. Dit betekent dat de Algemene wet bestuursrecht²⁰⁶ en de Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA)²⁰⁷ het wettelijke kader is

²⁰⁵ Gemeente Amsterdam, *Beantwoording raadvragen Torn en van der Ree inzake subsidieverstreking aan huurdersverenigingen*, 9 maart 2016

²⁰⁶ Awb, Artikel 4.2

²⁰⁷ In samenhang met ASA heeft de gemeente nog aanvullende regels vastgesteld voor de subsidieverstreking, te weten: Controleprotocol Subsidies gemeente Amsterdam 2015, Richtlijnen

waaraan moet worden voldaan. Daarnaast zijn er binnen de gemeente ook nog interne procedures vastgesteld die de rechtmatige besteding moeten borgen.

Aan de hand van de relevante in- en externe wet- en regelgeving hebben we een normenkader ontwikkeld dat aansluit op de processtappen die bij de subsidieverstreking zijn te onderscheiden. Vervolgens beschrijven we onze bevindingen aan ten aanzien van de rechtmatige subsidieverstreking aan de drie instellingen die van de gemeente jaarlijks een periodiek subsidie ontvangen.

Normenkader

In hoeverre de subsidiegelden voor de bewonersondersteuning en belangenbehartiging op een rechtmatige manier zijn verstrekt hebben we aan de hand van de volgende normen onderzocht.

Normen voor het borgen van een rechtmatige besteding van subsidies

1. De subsidie is rechtmatig aangevraagd.
2. Het subsidieverleningsproces is rechtmatig verlopen.
3. De aanvraag tot vaststelling is rechtmatig.
4. Het subsidievaststellingsproces is rechtmatig verlopen.

Aan de hand van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving hebben we per norm toetspunten geformuleerd:

Norm 1

1. De subsidieaanvraag is tijdig ingediend.
2. De subsidieaanvraag bevat tenminste informatie over activiteiten en een begroting van inkomsten en uitgaven.

Norm 2

1. De interne procedures bij de subsidieverlening zijn nageleefd.
2. De verleningsbeschikking voldoet aan de wettelijke eisen.

Norm 3

1. De aanvraag tot vaststelling is tijdig ingediend.
2. De aanvraag tot vaststelling bevat een inhoudelijke en financiële verantwoording en een controleverklaring.

Norm 4

1. De vaststellingsbeschikking voldoet aan de wettelijke eisen.
2. De interne procedures bij de subsidievaststelling zijn nageleefd.

De mate waarin de gemeente voldoet hebben we via de volgende kleuren inzichtelijk gemaakt:

- = voldoet (grotendeels) aan de norm;
- = voldoet in beperkte mate aan de norm;
- = voldoet niet of grotendeels niet aan de norm.

4.6.1 Conclusie

In dit hoofdstuk is beoordeeld in hoeverre er voor de subsidieverstrekking voldoende waarborgen aanwezig zijn voor een rechtmatige besteding.

We concluderen dat de instructies en procedures van de gemeente in voldoende mate rechtmatige besteding van de subsidie borgen. Het toezicht op de naleving van de interne procedures kan nog worden verbeterd.

De beschikkingen voldoen inhoudelijk aan de wettelijke eisen en worden door de gemeente veelal tijdig verleend. Van de 12 beschikkingen die wij bestudeerd hebben zijn er 2 niet tijdig verleend. Er wordt niet altijd voldaan aan de interne procedures bij subsidieverlening en -vaststelling. Zo ook ontbreken in de subsidiedossiers de statuten van de Stichting !WOON. Verder is het register, waarin alle subsidieverantwoordingen volgens ASA 2013 openbaar moeten worden gemaakt, nog niet aanwezig

4.6.2 Norm: subsidieaanvraag

De subsidie is rechtmatig aangevraagd

Toelichting op de norm

Voor het verschaffen van rechtszekerheid en borgen van rechtsgelijkheid zijn er voor het aanvragen van subsidie diverse wettelijke voorschriften van toepassing. Deze voorschriften hebben betrekking op de uiterste indieningsdatum en de aan te leveren informatie.

Aanpak en werkwijze

Voor de jaren 2015 tot en met 2017 zijn we aan de hand van de subsidiedossiers nagegaan of de subsidieaanvragen voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en of de gemeente actie heeft ondernomen wanneer niet is voldaan aan de eisen. Bij het beoordelen van de rechtmatigheid hebben we ons gericht op de aspecten tijdigheid en aanwezigheid van documenten. De kwaliteit van de aangetroffen informatie is onderzocht in het hoofdstuk Doeltreffendheid. Onze bevindingen met betrekking tot een rechtmatige subsidieaanvraag zijn in de drie onderstaande tabellen samengevat.

4.6.2.1 Samenvatting

De subsidieaanvragen worden meestal tijdig ingediend

De subsidieaanvragen 2016 en 2017 van ASW zijn tijdig ingediend. Subsidieaanvraag 2015 is niet tijdig ingediend. De subsidieaanvraag van de HA voor subsidiejaar 2016 is niet tijdig ingediend. Dit is echter wel door de beleidsafdeling geaccepteerd. De subsidieaanvragen 2015 en 2017 zijn tijdig ingediend. De subsidieaanvraag van het EBF voor subsidiejaar 2016 is niet tijdig ingediend. Dit is echter wel door de beleidsafdeling geaccepteerd. De subsidieaanvragen 2015 en 2017 zijn tijdig ingediend.

De subsidieaanvragen bevatten alle vereiste informatie

De subsidieaanvraag van ASW voor subsidiejaar 2015 bevat alle vereiste informatie. De subsidieaanvraag 2016 en 2017 bevatten niet de geraamde overige inkomsten. In het dossier van de gemeente ontbreken de statuten. De subsidieaanvragen van de HA en EBF bevatten informatie over de activiteiten en een begroting van inkomsten en uitgaven en zijn volledig. Ook de statuten waren aanwezig in het subsidiedossier van de gemeente.

4.6.2.2 Toetspunt 1

De subsidieaanvraag is tijdig ingediend

Toelichting op het toetspunt

Een subsidieaanvraag moet tijdig ingediend worden om in behandeling te worden genomen. Op basis van artikel 6 van de ASA moet een periodieke subsidie worden aangevraagd vóór 1 oktober van het jaar, voorafgaand aan het boekjaar of de boekjaren waarvoor de subsidie bestemd is.

Beoordeling tijdigheid subsidieaanvraag ASW/!WOON

De aanbiedingsbrief van ASW bij de subsidieaanvraag 2015 was gedateerd 30 september 2015. Uit de stukken maken we op dat de aanvraag op 1 oktober 2014 is binnengekomen.²⁰⁸ Dat is iets te laat. Verder bleek uit het dossier dat ASW ruim een maand heeft gedaan om aanvullende gegevens aan te leveren, terwijl de gemeente had verzocht dit binnen 7 dagen te doen.

²⁰⁸ Gemeente Amsterdam, *Brief Dienst Wonen, Zorg en Samenleven, Bedrijfsvoering/Financieel Beheer en Advies*, 10 december 2014

Sinds 2016 wordt de subsidieaanvraag digitaal ingediend en troffen we geen aanbiedingsbrief aan in het dossier. Doordat de gemeente aanvullende informatie opvroeg bij ASW konden wij opmaken dat de aanvraag voor 2016 op 30 september 2015 is ingediend. Uit het dossier is niet op te maken welke aanvullende informatie is opgevraagd en of ASW tijdig de informatie heeft aangeleverd. Omdat de primaire subsidieaanvraag tijdig is ingediend, hebben we de subsidieaanvraag 2016 als tijdig aangemerkt. Voor de subsidie 2017 werd in de beschikking de datum van ontvangst van de aanvraag vermeld, namelijk 30 september 2016. Hiermee is bij subsidieaanvraag 2017 voldaan aan de tijdige indiening.

Beoordeling tijdigheid subsidieaanvraag ASW/ !WOON	2015	2016	2017
			
De subsidieaanvraag van ASW voor subsidiejaar 2015 is niet tijdig ingediend. Ook de opgevraagde aanvullende informatie over de begroting is een ruim een maand later aangeleverd in plaats van binnen zeven dagen zoals de gemeente had verzocht. De subsidieaanvragen 2016 en 2017 zijn tijdig ingediend.			

Beoordeling tijdigheid subsidieaanvraag HA

De subsidie voor het jaar 2015 is op 30 september 2014 aangevraagd en is dus tijdig ingediend. De subsidie voor het jaar 2016 is op 7 oktober 2015 aangevraagd. Volgens de ASA moet de subsidieaanvraag vóór 1 oktober worden ingediend. Deze subsidieaanvraag is dus niet tijdig ingediend. Dit is echter afgestemd met de beleidsafdeling en die heeft dit goedgekeurd. De subsidie voor 2017 is digitaal aangevraagd. Uit de beschikking maken we op dat de aanvraag tijdig, op 30 september 2016, is binnengekomen bij de gemeente.

Beoordeling tijdigheid subsidieaanvraag HA	2015	2016	2017
			
De subsidieaanvraag van de HA voor subsidiejaar 2016 is niet tijdig ingediend. Dit is echter wel door de beleidsafdeling geaccepteerd. De subsidieaanvragen 2015 en 2017 zijn tijdig ingediend.			

Beoordeling tijdigheid subsidieaanvraag EBF

EBF ontving tot 2014 bijdragen van de stadsdelen. Vanaf 2015 wordt een structurele bijdrage gevraagd aan de centrale stad. Met uitzondering van de subsidieaanvraag 2016 zijn deze tijdig aangevraagd. De subsidieaanvraag 2016 is volgens de subsidieadministratie op 13 oktober 2015 ontvangen. Volgens de ASA moet de subsidieaanvraag vóór 1 oktober worden ingediend. Het later indienen van de subsidieaanvraag is wel met de beleidsafdeling afgestemd en die heeft dit goedgekeurd.

Beoordeling tijdigheid subsidieaanvraag EBF	2015	2016	2017
			
De subsidieaanvraag van het EBF voor subsidiejaar 2016 is niet tijdig ingediend. Dit is echter wel door de beleidsafdeling geaccepteerd. De subsidieaanvragen 2015 en 2017 zijn tijdig ingediend.			

4.6.2.3 Toetspunt 2

De subsidieaanvraag bevat tenminste informatie over activiteiten en een begroting van inkomsten en uitgaven

Toelichting op het toetspunt

Een subsidieaanvraag moet volledig zijn om in behandeling te worden genomen. De subsidieaanvraag moet onder meer informatie bevatten over de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd en een begroting van inkomsten en uitgaven.²⁰⁹ Ook moet een opgave worden gedaan van de gevraagde subsidies aan andere partijen en de stand van zaken daarvan. Een nieuwe bepaling in het ASA is dat de instelling ook informatie moet verstrekken over de hoogte van de bezoldiging van de topfunctionarissen.²¹⁰ De verplichting om deze informatie te verstrekken geldt pas vanaf het subsidiejaar 2018.²¹¹ In het onderzoek is al wel

²⁰⁹ Artikel 5 van het ASA schrijft de volgende gegevens voor: beschrijving van activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd; doelstelling en resultaten die worden nagestreefd en het belang voor de gemeente of haar ingezetenen, een begroting voor het aangevraagde subsidie, het inschrijfnnummer uit het handelsregister, het jaarverslag en de jaarrekening van het voorgaande jaar en vanaf 1 oktober 2016 informatie over de bezoldiging van topfunctionarissen.

²¹⁰ Bij de weigeringsgronden was al wel een bepaling opgenomen dat de subsidie zou kunnen worden gekort indien de aanvrager een hogere bezoldiging overeenkomt dan de Wnt-norm. De formulering van de weigeringsgrond is geherformuleerd, waardoor de ASA niet meer verbiedt dat een gesubsidieerde organisatie hogere (ontslag-)vergoedingen overeenkomt die zijn neergelegd in de Wnt, maar maakt het wel mogelijk dat het college de gevraagde subsidie weigert als blijkt dat hogere vergoedingen zijn of worden overeengekomen. Uitbetaling van dergelijke hoge (ontslag-)vergoedingen kan immers ten koste gaan van het doel waarvoor de subsidie wordt verleend. (bron: toelichting op ASA 2013 (gewijzigd per 1 oktober 2016), artikel 9 – weigeringsgronden.

²¹¹ De WNT-bepaling is opgenomen in meest recente ASA 2013. Deze is per 1 oktober 2016 van kracht. Volgens mededeling van het Subsidiebureau gelden de nieuwe bepalingen nog niet voor

gekeken of de instellingen deze informatie in hun aanvragen voor 2015, 2016 en 2017 hebben opgenomen. Het ontbreken van deze informatie hebben we dan ook niet als een rechtmatigheidsfout aangemerkt. Wel hebben we de beloning aan bestuurders meegenomen in het hoofdstuk Doeltreffendheid in het onderdeel Doelmatigheid en Kosteneffectiviteit. Naast de in het ASA voorgeschreven informatie is het ook mogelijk dat de gemeente nog aanvullende informatie opvraagt ten behoeve van de besluitvorming over de subsidie. Indien dat aan de orde is, hebben we getoetst of de subsidieaanvrager de aanvullende informatie binnen de gestelde reactietermijn heeft aangeleverd. Voor 2017 is ook bekeken of het voorgeschreven Uittreksel uit het Handelsregister Kamer van Koophandel en de actuele statuten van de instelling in subsidiedossier aanwezig waren.

Beoordeling volledigheid subsidieaanvraag ASW/!WOON

ASW vraagt subsidie aan via het indienen van een Prestatieaanbod. In het prestatieaanbod 2015 wordt zowel informatie over activiteiten als over de kosten opgenomen. ASW heeft op verzoek van de gemeente na inzending van de subsidieaanvraag 2015 nog aanvullende informatie aangeleverd. De gemeente vond de begroting te beknopt en vroeg een gedetailleerde begroting op van alle te maken kosten. ASW heeft vervolgens een productieplan aangeleverd met alle begrote kosten en opbrengsten. De subsidieaanvraag van 2015 voldoet daarmee formeel aan de minimale eisen.

Het prestatieaanbod 2016 bevat eveneens een begroting met een overzicht van de geraamde kosten, beschrijvingen van de activiteiten en de beoogde resultaten en de doelstellingen. De begroting geeft geen inzicht in de geraamde inkomsten. Voor zover we kunnen nagaan heeft de gemeente geen aanvullende informatie gevraagd.

In prestatieaanbod 2017 van !WOON staat ook een begroting met geraamde kosten. Net als in 2016 is echter geen informatie verstrekt over de geraamde inkomsten, zoals inkomsten uit projecten. De gemeente heeft geen aanvullende gegevens gevraagd. In het subsidiedossier ontbreken de statuten. Wel is een uittreksel uit het handelsregister KVK aangetroffen. De subsidieaanvraag van 2017 bevat deels de vereiste informatie.

Beoordeling volledigheid subsidieaanvraag ASW/!WOON	2015	2016	2017
	●	●	●

De subsidieaanvraag van ASW voor subsidiejaar 2015 bevat informatie over de activiteiten en een begroting van inkomsten en uitgaven. De subsidieaanvraag 2016 en 2017 bevatten niet de geraamde overige inkomsten. In het subsidiedossier van de gemeente ontbreken de statuten.

subsidieaanvragen die zijn ingediend vóór 1 oktober 2016. In de voorgaande ASA (geldig vanaf 1 oktober 2014 tot 1 oktober 2016) was de WNT norm opgenomen als een mogelijke weigeringsgrond.

Beoordeling volledigheid subsidieaanvraag HA

HA heeft voor de jaren 2015 tot en met 2017 ieder jaar subsidie aangevraagd door middel van het indienen van een prestatieaanbod en begrotingen waarin inzicht wordt gegeven in de geraamde inkomsten en uitgaven. De subsidieaanvraag van 2015 en 2016 bevat alle vereiste documenten en voorgeschreven financiële informatie. De gemeente heeft geen aanvullende gegevens opgevraagd. In het relatiedossier van 2017 ontbraken de statuten van de vereniging. De statuten zijn achteraf door de HA opgestuurd naar de gemeente. Verder was er een uittreksel uit het handelsregister KVK aanwezig. De subsidieaanvraag van 2017 bevat alle vereiste informatie.

Beoordeling volledigheid subsidieaanvraag HA	2015	2016	2017
	●	●	●
De subsidieaanvragen van de HA bevatten informatie over de activiteiten en een begroting van inkomsten en uitgaven.			

Beoordeling volledigheid subsidieaanvraag EBF

EBF verzoekt voor 2016 en 2017 om een bijdrage van €135.412. De subsidieaanvragen 2015 tot en met 2017 geven een toelichting op activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd. De aanvragen maken ook melding van dat een jaarlijkse bijdrage wordt verkregen van het Bureau Ongewenst Verhuurgedrag.²¹² In de subsidiedossiers hebben we zowel de statuten als een uittreksel van het handelsregister KVK aangetroffen. De subsidieaanvragen bevatten alle vereiste informatie.

²¹² In de subsidieaanvraag wordt de bijdrage van € 25.000 vermeld (te ontvangen van ASW). In de aanvraag 2016 en 2017 wordt wel de bijdrage vermeld, zonder de omvang van het bedrag te noemen.

Beoordeling volledigheid subsidieaanvraag EBF	2015	2016	2017
	●	●	●
De subsidieaanvragen van het EBF bevatten informatie over de activiteiten en een begroting van inkomsten en uitgaven. Ook de statuten waren aanwezig in het subsidiedossier van de gemeente.			

4.6.3 Norm: Proces van subsidieverlening

Het subsidieverleningsproces is rechtmatig verlopen.

Toelichting op de norm

Voor het verschaffen van rechtszekerheid en borgen van rechtsgelijkheid zijn er interne procedures vastgesteld om de subsidieaanvragen te beoordelen. Daarnaast moet er voor worden gezorgd dat verleningsbeschikkingen voldoen aan de eisen van de Awb en eventuele aanvullende gemeentelijke richtlijnen.

Aanpak en werkwijze

Om een beeld te krijgen over hoe het subsidieproces in de praktijk is vormgegeven en welke interne procedures en regels gelden hebben we gesprekken gevoerd met het Subsidiebureau en de rve Wonen. Aan de hand van de subsidiedossiers zijn we voor de jaren 2015 tot en met 2017 vervolgens nagegaan of de interne procedures zijn nageleefd. Bij het beoordelen van de rechtmatigheid hebben we ons gericht op de tijdigheid en aanwezigheid van stukken.²¹³ Het vermelden van het aangevraagde subsidie in het openbaar register hebben we voor 2016 en 2017 bekeken. In de volgende tabellen zijn onze bevindingen met betrekking tot een rechtmatige subsidieverlening samengevat.

4.6.3.1 Samenvatting

De interne procedures zijn bij merendeel van de subsidieverleningen nageleefd

De gemeente heeft bij de subsidieverlening 2015 en 2017 voor ASW, HA en EBF zich aan de interne procedures gehouden. In 2016 heeft de gemeente echter bij alle drie subsidieaanvragen niet financieel beoordeeld.

De verleningsbeschikking voldoen aan de wettelijke eisen

De verleningsbeschikkingen van de jaren 2015, 2016 en 2017 voor ASW, de HA en EBF voldoen aan de wettelijke eisen. In 2015 had de gemeente de verleningsbeschikking van EBF te laat afgegeven.

²¹³ De kwaliteit van de informatie is beoordeeld in het hoofdstuk doeltreffendheid.

4.6.3.2 Toetspunt 1

De interne procedures bij de subsidieverlening zijn nageleefd

Toelichting op het toetspunt

De gemeente heeft interne procedures bij het verlenen van subsidies. Zo moet bij binnenkomst van de aanvraag als eerste worden gekeken of alle vereiste documenten zijn meeggezonden.²¹⁴ Wanneer bij de aanvraag niet alle informatie is bijgevoegd krijgt de instelling een termijn van twee weken om alsnog de vereiste informatie in te sturen.²¹⁵ Ook is geregeld dat er een financiële en een beleidsinhoudelijke beoordeling moet worden uitgevoerd op de subsidieaanvraag.²¹⁶ Verder moet worden nagegaan of er gelden op de begroting zijn gereserveerd voor de desbetreffende te subsidiëren activiteiten. De gemeente vermeldt alle subsidieaanvragen in een openbaar register.²¹⁷

In het verleningsproces is belangrijk dat de functiescheiding tussen het subsidiebureau, de beleidsafdeling en afdeling Financiën wordt gehandhaafd. Alle drie de organisatieonderdelen hebben in het proces een eigen verantwoordelijkheid.²¹⁸

Beoordeling interne procedures subsidieverlening ASW/!WOON

De gemeente heeft de subsidieaanvraag van € 1.595.950 voor het jaar 2015 beoordeeld. De gemeente kwam tot de conclusie dat de ingediende begroting geen inzicht gaf in alle te maken kosten van huisvesting tot de geplande activiteiten. De gemeente heeft op 5 november 2014 aanvullende gegevens gevraagd met het verzoek deze binnen 7 dagen aan te leveren. Pas op 9 december 2015 heeft de gemeente een nieuwe begroting 2015 met toelichting (€ 1.599.157) ontvangen en op 22 december 2014 een aangepast Prestatieaanbod 2015. Opvallend is dat de verleningsbeschikking is gedateerd op 19 december 2014, dus voor ontvangst van het aangepaste Prestatieaanbod. Uit het subsidiedossier maken we verder op dat zowel een financieel adviseur als de beleidsafdeling betrokken waren bij de beoordeling van de subsidieaanvraag. Wel zien we dat in de verleningsbeschikking een deel van de subsidie (€ 13.015) niet wordt verleend, omdat er geen middelen voor die activiteiten op de begroting waren gereserveerd. Er is voldaan aan de interne procedures.

²¹⁴ Artikel 5 geeft een opsomming welke informatie moet zijn opgenomen in een subsidieaanvraag.

²¹⁵ Gemeente Amsterdam, *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidie*, p. 1

²¹⁶ De verplichting om een financiële en beleidsinhoudelijke beoordeling is ook vastgelegd in de *Visie op subsidies*, 2 juni 2015 (p.11).

²¹⁷ Het vermelden van de subsidieaanvragen in een openbaar register is een interne procedure. Dit is niet geregeld in het ASA. Wel regelt ASA (artikel 10:2) dat de gemeente de schriftelijke verantwoordingen over de besteding van de verleende subsidies in een openbaar register opneemt.

²¹⁸ Gemeente Amsterdam, *Bevoegdheden die rechtstreeks worden gemandateerd aan bepaalde functionarissen door college en burgemeester*, 13.A.c., pagina 20

De gemeente heeft de subsidieaanvraag 2016 (€ 1.745.702) en 2017 (€5.297.000) beoordeeld. Voor beide subsidieaanvragen is geen aanvullende informatie opgevraagd. Uit het subsidiedossier maken we verder op dat zowel een financieel adviseur als de beleidsafdeling betrokken waren bij de beoordeling van de subsidieaanvragen. De subsidieaanvraag 2016 is niet financieel beoordeeld, alleen inhoudelijk. De subsidieaanvraag 2017 is wel financieel beoordeeld. In de financiële beoordeling is een positief advies gegeven. De subsidieverlening 2016 en 2017 van ASW staat in het openbaar subsidieregister van de gemeente. Vanwege het ontbreken van de financiële beoordeling wordt bij subsidieverlening 2016 slechts in beperkte mate voldaan aan de interne procedures. Bij subsidieverlening 2017 is wel voldaan aan de interne procedures.

Beoordeling interne procedures subsidieverlening ASW/ !WOON	2015	2016	2017
			
De gemeente heeft bij subsidieaanvraag 2015 de interne procedures voor subsidieverlening nageleefd. De aanvraag is inhoudelijk beoordeeld, een financiële beoordeling behoorde pas medio 2015 tot de interne procedures. Bij subsidieaanvraag 2016 is geen financiële beoordeling gedaan. Subsidieaanvraag 2017 is zowel inhoudelijk als financieel beoordeeld.			

Beoordeling interne procedures subsidieverlening HA

De gemeente heeft de subsidieaanvraag van € 486.740 voor het jaar 2015 inhoudelijk beoordeeld. De gemeente heeft geen aanvullende gegevens opgevraagd. Uit het subsidiedossier maken we verder op dat zowel een financieel adviseur als de beleidsafdeling betrokken waren bij de beoordeling van de subsidieaanvraag. Een financiële beoordeling van de subsidieaanvraag 2015 behoorde echter toen nog niet tot de interne procedures. De interne procedures zijn dus nageleefd.

De gemeente heeft de subsidieaanvraag van € 135.412 voor het jaar 2016 en voor het jaar 2017 beoordeeld. De gemeente heeft bij beide aanvragen geen aanvullende informatie opgevraagd. Uit het subsidiedossier maken we verder op dat zowel een financieel adviseur als de beleidsafdeling betrokken waren bij de beoordeling van de subsidieaanvragen. Onderbouwende aantekeningen van de beoordelingen ontbreken echter. In 2015 is Visie op Subsidies opgesteld. Hierin staat dat er een inhoudelijke en financiële beoordeling moet worden gedaan bij subsidieaanvragen. De subsidieaanvraag 2016 is echter niet financieel beoordeeld, alleen inhoudelijk. Subsidieaanvraag 2017 is wel financieel beoordeeld. De subsidieverlening 2016 en 2017 van het EBF staat in het openbaar subsidieregister van de gemeente. Vanwege het ontbreken van de financiële beoordeling wordt slechts in beperkter mate voldaan aan de interne procedures bij subsidieverlening 2016. Bij subsidieverlening 2017 wordt wel voldaan aan de interne procedures.

Beoordeling interne procedures subsidieverlening HA	2015	2016	2017
			
De gemeente heeft bij subsidieaanvraag 2015 de interne procedures voor subsidieverlening nageleefd. De aanvraag is inhoudelijk beoordeeld, een financiële beoordeling behoorde pas medio 2015 tot de interne procedures. Bij subsidieaanvraag 2016 is geen financiële beoordeling gedaan. Subsidieaanvraag 2017 is zowel inhoudelijk als financieel beoordeeld.			

Beoordeling interne procedures subsidieverlening EBF

De gemeente heeft de subsidieaanvraag van € 135.412 voor het jaar 2015 inhoudelijk beoordeeld. De gemeente heeft geen aanvullende gegevens opgevraagd. Uit het subsidiedossier maken we verder op dat zowel een financieel adviseur als de beleidsafdeling betrokken waren bij de beoordeling van de subsidieaanvraag. Een financiële beoordeling van de subsidieaanvraag 2015 behoorde echter toen nog niet tot de interne procedures. De interne procedures zijn dus nageleefd.

De gemeente heeft de subsidieaanvraag van € 135.412 voor het jaar 2016 en voor het jaar 2017 beoordeeld. De gemeente heeft bij beide aanvragen geen aanvullende informatie opgevraagd. Uit het subsidiedossier maken we verder op dat zowel een financieel adviseur als de beleidsafdeling betrokken waren bij de beoordeling van de subsidieaanvragen. Onderbouwende aantekeningen van de beoordelingen ontbreken echter. In 2015 is Visie op Subsidies opgesteld. Hierin staat dat er een inhoudelijke en financiële beoordeling moet worden gedaan bij subsidieaanvragen. De subsidieaanvraag 2016 is echter niet financieel beoordeeld, alleen inhoudelijk. Subsidieaanvraag 2017 is wel financieel beoordeeld. De subsidieverlening 2016 en 2017 van het EBF staat in het openbaar subsidieregister van de gemeente. Vanwege het ontbreken van de financiële beoordeling wordt slechts in beperkter mate voldaan aan de interne procedures bij subsidieverlening 2016. Bij subsidieverlening 2017 wordt wel voldaan aan de interne procedures.

Beoordeling interne procedures subsidieverlening EBF	2015	2016	2017
			
De gemeente heeft bij subsidieaanvraag 2015 de interne procedures voor subsidieverlening nageleefd. De aanvraag is inhoudelijk beoordeeld, een financiële beoordeling behoorde pas medio 2015 tot de interne procedures. Bij subsidieaanvraag 2016 is geen financiële beoordeling gedaan. Subsidieaanvraag 2017 is zowel inhoudelijk als financieel beoordeeld.			

4.6.3.3 Toetspunt 2

De verleningsbeschikking voldoet aan de wettelijke eisen

Toelichting op het toetspunt

De beschikking van subsidieverlening moet voldoen aan wettelijke eisen en gemeentelijke richtlijnen. In de verleningsbeschikking moet de hoogte van het verleende subsidie vermeld staan. Ook moet al de wijze waarop het subsidiebedrag zal worden vastgesteld, worden aangegeven.²¹⁹ Verder moet in de beschikking de juridische grondslag²²⁰ en het recht op bezwaar²²¹ worden vermeld. De beschikking moet ondertekend zijn door een bevoegd persoon. De bevoorschotting van de subsidie is volgens gemeentelijke regels 100% en wordt in 12 termijnen uitbetaald.²²² ²²³ Verder moet de subsidiebeschikking tijdig worden afgegeven.²²⁴ Voor de begrotingssubsidies voor de bewonersondersteuning betekent dat deze vóór 31 december voorafgaande aan het begrotingsjaar afgegeven moeten worden.

Beoordeling verleningsbeschikking ASW/!WOON

De subsidieverleningsbeschikkingen 2015, 2016 en 2017 vermelden de hoogte van de verleende subsidie. De subsidie voor het jaar 2015 is op 19 december 2014 verleend, vóór 1 januari 2015 en is dus tijdig verleend. De subsidie voor het jaar 2016 is op 9 december 2015 verleend, vóór 1 januari 2016 en is dus tijdig verleend. De subsidie voor het jaar 2017 is tijdig verleend in december 2016. De subsidies worden 100% bevoorschot en worden betaald in 12 termijnen. In de beschikkingen staat het juridische kader en het recht op bezwaar. De beschikkingen zijn namens het college van B&W ondertekend door de manager. De beschikkingen voldoen aan de wettelijke eisen.

Beoordeling verleningsbeschikking ASW/!WOON	2015	2016	2017
	●	●	●
De verleningsbeschikkingen voor subsidiejaren 2015, 2016 en 2017 voldoen aan de wettelijke eisen.			

²¹⁹ Awb, artikel 4:31

²²⁰ Gemeente Amsterdam, ASA, artikel 2 en *Visie op Subsidies*, blz. 12

²²¹ Awb, artikel 3:45

²²² Gemeente Amsterdam, *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies*

²²³ De subsidie 2017 voor de HA wordt in 4 vier termijnen bevoorschot op verzoek van de HA om aan zo de kosten aan het begin van de nieuwe organisatie beter te kunnen opvangen. Rve Wonen is hiermee akkoord gegaan (bron: Beschikking HA subsidie 2017)

²²⁴ Gemeente Amsterdam, ASA, artikel 8

Beoordeling verleningsbeschikking HA

De subsidieverleningsbeschikkingen 2015, 2016 en 2017 vermelden de hoogte van de verleende subsidie. De subsidie voor het jaar 2015 is op 19 december 2014 verleend, vóór 1 januari 2015 en is dus tijdig verleend. De subsidie voor het jaar 2016 is tijdig verleend op 9 december 2015. De subsidie voor het jaar 2017 is tijdig verleend in december 2016. Verder is aangegeven op de beschikkingen dat – indien de activiteiten niet of niet volledig zijn uitgevoerd – de subsidie wordt verminderd met de voor de niet uitgevoerde activiteiten begrote subsidie. In de beschikking 2017 is vermeld dat de subsidie wordt vastgesteld op basis van het werkelijk aantal geleverde prestaties, met een maximumbedrag dat aan HA is verleend. Ook kan de subsidie lager worden vastgesteld als HA niet voldoet aan de in de beschikking vermelde verplichtingen. Dit betreft onder meer een verplichting om vanwege de ontvlechting eventuele kosten met !WOON te verrekenen. De subsidies worden 100% bevoorschot en betaald in vier termijnen. In de beschikkingen staat het juridische kader en het recht op bezwaar. De beschikkingen zijn namens het college van B&W ondertekend door de manager. De beschikkingen voldoen aan de wettelijke eisen.

Beoordeling verleningsbeschikking HA	2015	2016	2017
	●	●	●
De verleningsbeschikkingen voor subsidiejaren 2015, 2016 en 2017 voldoen aan de wettelijke eisen.			

Beoordeling verleningsbeschikking EBF

De subsidieverleningsbeschikkingen 2015, 2016 en 2017 vermelden de hoogte van de verleende subsidie. De subsidie voor het jaar 2015 is op 4 februari 2015 verleend, na 1 januari 2015, en is dus niet tijdig verleend. De subsidie voor het jaar 2016 is tijdig op 9 december 2015 verleend. De subsidie voor het jaar 2017 is tijdig in december 2016 verleend. De subsidies worden 100% bevoorschot en betaald in 12 termijnen. In de beschikkingen staat het juridische kader en het recht op bezwaar. Verder is vermeld dat de subsidie wordt vastgesteld op basis van het werkelijk aantal geleverde prestaties, met een maximumbedrag dat aan het EBF is verleend. De beschikkingen zijn namens het college van B&W ondertekend door de manager. De beschikkingen 2016 en 2017 voldoen aan de wettelijke eisen. Beschikking 2015 voldoet deels aan de wettelijke eisen.

Beoordeling verleningsbeschikking EBF	2015	2016	2017
	●	●	●
De verleningsbeschikkingen voldoen aan de wettelijke eisen. De verleningsbeschikking voor subsidiejaar 2015 is wel te laat afgegeven.			

4.6.4 Norm: aanvraag tot vaststelling

De aanvraag tot vaststelling is rechtmatig.

Toelichting op de norm

Voor het verschaffen van rechtszekerheid en borgen van rechtsgelijkheid zijn er voor het aanvragen van vaststelling van de subsidie diverse wettelijke voorschriften van toepassing. Deze voorschriften hebben betrekking op de uiterste indieningsdatum en de aan te leveren informatie.

Aanpak en werkwijze

Ten tijde van het afronden van ons onderzoeken waren de verzoeken tot subsidievaststelling 2016 nog niet door de gemeente ontvangen. We hebben ons daarom in dit onderzoek beperkt tot het beoordelen van de vaststellingsverzoeken van 2015. Indien aan de orde, hebben we ook gekeken of de instelling heeft voldaan aan het verzoek om een tussentijdse verantwoording bij de gemeente in te dienen. Bij het beoordelen van de rechtmatigheid hebben we ons beperkt tot de tijdigheid en aanwezigheid van de documenten. In de volgende drie tabellen zijn onze bevindingen met betrekking tot een rechtmatige aanvraag tot vaststelling samengevat.

4.6.4.1 Samenvatting

De aanvragen tot vaststelling zijn tijdig ingediend

De aanvraag tot vaststelling van subsidie 2015 is zowel door ASW, de HA als het EBF tijdig ingediend.

De aanvragen tot vaststelling zijn volledig

De aanvraag tot vaststelling van subsidie 2015 is zowel door ASW, de HA en het EBF volledig ingediend.

4.6.4.2 Toetspunt 1

De aanvraag tot vaststelling is tijdig ingediend

Toelichting op het toetspunt

Een verleend subsidie wordt pas definitief als daarover verantwoording is afgelegd.²²⁵ Artikel 15 van de ASA regelt dat een instelling voor een periodieke subsidie het verzoek tot vaststelling uiterlijk tot 20 weken na afloop van het boekjaar moet doen. Dat is uiterlijk tot medio mei.

Beoordeling tijdigheid aanvraag subsidievaststelling ASW

De aanvraag tot vaststelling van de subsidie 2015 is door ASW tijdig op 19 mei 2016 ingediend, wat net binnen de 20 weken na het afgelopen boekjaar valt.

Beoordeling tijdigheid aanvraag subsidievaststelling ASW	2015 
De aanvraag tot vaststelling van ASW voor subsidiejaar 2015 is tijdig ingediend.	

Beoordeling tijdigheid aanvraag subsidievaststelling HA

De aanvraag tot vaststelling voor de subsidie 2015 is door de HA tijdig ingediend op 24 maart 2016.

Beoordeling tijdigheid aanvraag subsidievaststelling HA	2015 
De aanvraag tot vaststelling van de HA voor subsidiejaar 2015 is tijdig ingediend.	

Beoordeling tijdigheid aanvraag subsidievaststelling EBF

De aanvraag tot vaststelling voor de subsidie 2015 is door het EBF tijdig ingediend op 21 april 2016.

Beoordeling tijdigheid aanvraag subsidievaststelling EBF	2015 
--	---

²²⁵ Een uitzondering is gemaakt voor subsidies tot en met € 5.000. Op basis van artikel 13 kunnen die door het college direct worden vastgesteld. De subsidieontvanger behoeft zich bij die subsidies niet standaard achteraf te verantwoorden, tenzij dat bij de subsidieverleningsbeschikking vooraf is geregeld. Ook kan in de beschikking worden geregeld dat de instelling verplicht is om mee te werken aan een controleonderzoek die de gemeente eventueel uitvoert.

De aanvraag tot vaststelling van het EBF voor subsidiejaar 2015 is tijdig ingediend.

4.6.4.3 Toetspunt 2

De aanvraag tot vaststelling bevat een inhoudelijke en financiële verantwoording en een controleverklaring

Toelichting op het toetspunt

De aanvraag tot vaststelling moet volledig zijn om in behandeling te worden genomen. ASA regelt welke informatie de instelling voor de subsidievaststelling moet aanleveren.²²⁶ Het is mogelijk dat de gemeente in de subsidieverleningsbrief nog specifieke eisen heeft gesteld met betrekking tot de (tussentijdse en) eind-verantwoording. Als het verstrekte subsidie (of het totaal aan gemeentelijke subsidies) hoger is dan € 125.000 moet de instelling er tevens voor zorgen dat het financieel verslag of de jaarrekening wordt voorzien van een controleverklaring.²²⁷

Beoordeling volledigheid aanvraag subsidievaststelling ASW

ASW heeft voor de vaststelling van de subsidie 2015 een jaarrekening aangeleverd die was voorzien van een controleverklaring. Ook heeft ASW een jaarverslag aangeleverd waarin vermeld staat wat de activiteiten waren en wat de resultaten zijn. In de verleningsbeschikking 2015 van ASW was geen verplichting opgenomen om tussentijds een verantwoording in te dienen. De aanvraag tot vaststelling bevat alle vereiste documenten en voorgeschreven financiële informatie.

Beoordeling volledigheid aanvraag subsidievaststelling ASW	2015
	
De aanvraag is volledig en bevat een inhoudelijke en financiële verantwoording en een controleverklaring.	

²²⁶ Gemeente Amsterdam, ASA Artikel 14

²²⁷ Een controleverklaring moet voldoen aan het controleprotocol van de gemeente Amsterdam. Het doel van het protocol is dat de accountant van de subsidieontvanger de controle van de financiële verantwoording zodanig inricht en uitvoert dat de gemeente een redelijke mate van zekerheid verkrijgt over de juistheid en volledigheid van de verantwoorde baten en laten en de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen zoals opgenomen in de ASA en de subsidiebrief.

Beoordeling volledigheid aanvraag subsidievaststelling HA

HA heeft een jaarverslag en een jaarrekening aangeleverd. De jaarrekening is voorzien van een (goedkeurende) controleverklaring. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de activiteiten en wordt vermeld wat de resultaten zijn. De aanvraag tot vaststelling bevat alle vereiste documenten.

Beoordeling volledigheid aanvraag subsidievaststelling HA	2015
De aanvraag is volledig en bevat een inhoudelijke en financiële verantwoording en een controleverklaring.	

Beoordeling volledigheid aanvraag subsidievaststelling EBF

Het EBF heeft jaarverslag aangeleverd waarin ook financieel verslag wordt gedaan. Naast het jaarverslag is er nog een afzonderlijke jaarrekening 2015 ingediend die was voorzien van een (goedkeurende) controleverklaring. De aanvraag tot vaststelling bevat alle vereiste documenten.

Beoordeling volledigheid aanvraag subsidievaststelling EBF	2015
De aanvraag is volledig en bevat een inhoudelijke en financiële verantwoording en een controleverklaring.	

4.6.5 Norm: subsidievaststellingsproces

Het subsidievaststellingsproces is rechtmatig verlopen.

Toelichting op de norm

Voor het verschaffen van rechtszekerheid en borgen van rechtsgelijkheid zijn er interne procedures vastgesteld om de aanvragen tot vaststellingen te beoordelen. Daarnaast moet er voor worden gezorgd dat vaststellingsbeschikkingen voldoen aan de eisen van de Awb en eventuele aanvullende gemeentelijke richtlijnen.

Aanpak en werkwijze

Ten tijde van het afronden van ons onderzoeken waren de subsidies van 2016 nog niet vastgesteld door de gemeente. We hebben ons daarom in dit onderzoek beperkt tot het beoordelen van de subsidievaststellingen van 2015. Voor het jaar 2015 zijn we nagegaan of uit het subsidiedossier of andere documenten blijkt in hoeverre het vaststellen van de subsidie volgens de regelgeving en interne procedures is verlopen. In de volgende tabellen zijn onze bevindingen met betrekking tot een rechtmatige vaststelling samengevat.

4.6.5.1 Samenvatting

De interne procedures bij de subsidievaststelling zijn deels nageleefd

De gemeente heeft de interne procedures voor het vaststelling van een subsidie niet geheel nageleefd. De schriftelijke verantwoordingen van subsidiejaar 2015 van ASW, de HA en het EBF zijn niet opgenomen in het openbare subsidieregister van de gemeente.

De vaststellingsbeschikkingen voldoen aan de wettelijke eisen

De vaststellingsbeschikkingen voor subsidiejaar 2015 voldoen aan de wettelijke eisen. De vaststellingsbeschikking van de HA was echter te laat afgegeven door de gemeente.

4.6.5.2 Toetspunt 1

De interne procedures bij de subsidievaststelling zijn nageleefd.

Toelichting op het toetspunt

Om de subsidie te kunnen vaststellen zijn er regels om het verzoek tot subsidievaststelling te beoordelen. Ook zijn er voorschriften voor de af te geven vaststellingsbeschikking. Alvorens een beschikking te kunnen afgeven dient de gemeente financiële en een inhoudelijke verantwoording te beoordelen. Het doel, de resultaten en de activiteiten moeten conform de afspraken zijn gerealiseerd en het financiële verslag moet op orde zijn.²²⁸ Verder is geregeld dat de gemeente nagaat of er nog openstaande vorderingen kunnen worden verrekend.²²⁹ Evenals bij de subsidieverlening moet er bij de beoordeling een functiescheiding zijn tussen het subsidiebureau, de betrokken beleidsafdeling en afdeling Financiën.^{230, 231} ASA schrijft voor dat de schriftelijke verantwoording over de besteding van de verleende subsidies in een openbaar register worden vastgelegd.^{232, 233}

²²⁸ Gemeente Amsterdam, *Visie op Subsidies*, blz. 10 en ASA (art. 14)

²²⁹ Gemeente Amsterdam, *ASA*, Artikel 17.1 en 17.2

²³⁰ Gemeente Amsterdam, *Visie op Subsidies*, blz. 11

²³¹ Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag Subsidiebureau Amsterdam*, 15 december 2016

²³² Dit staat zowel in de ASA artikel 10.2 geldig van 1-1-2013 tot 1-1-2014, als in de ASA artikel 10.3 geldig van 1-12-2014 tot 1-10-2016 als in de ASA artikel 10.3 geldig sinds 1-10-2016.

²³³ Het subsidieregister wordt gefaseerd ingevoerd. Het opnemen van de inhoudelijke informatie is nog niet gerealiseerd. De gemeenteraad is hierover geïnformeerd.

Beoordeling interne procedures subsidievaststelling ASW

De gemeente heeft de aanvraag tot vaststelling voor het jaar 2015 beoordeeld. Uit het dossier blijkt dat zowel het subsidiebureau als de beleidsafdeling de ingediende verantwoordingsdocumenten hebben beoordeeld en dat er is voldaan aan de verantwoordingseisen. De subsidiemedewerker heeft de verantwoording financieel beoordeeld en de beleidsmedewerker heeft een inhoudelijke beoordeling gedaan. De resultaten van de beoordeling liggen vast in het Subsidievaststellingsformulier. Ook is nagegaan of er nog openstaande vorderingen zijn, dit was niet het geval. In de vaststellingsbeschikking staat vermeld dat alle voorschotten zijn verstrekt aan ASW en dat er verder geen andere betalingen worden verricht. De verantwoording van de subsidie is echter niet opgenomen in het openbare subsidieregister. Er is deels voldaan aan de interne procedures.

Beoordeling interne procedures subsidievaststelling ASW	2015
De gemeente heeft de interne procedures voor het vaststellen van een subsidie niet geheel nageleefd. De schriftelijke verantwoording van ASW voor subsidiejaar 2015 is niet opgenomen in het openbare subsidieregister van de gemeente.	●

Beoordeling interne procedures subsidievaststelling HA

De gemeente heeft de aanvraag tot vaststelling voor het jaar 2015 beoordeeld. Uit het dossier blijkt dat zowel het subsidiebureau als de beleidsafdeling de ingediende verantwoordingsdocumenten hebben beoordeeld en dat er is voldaan aan de verantwoordingseisen. De subsidiemedewerker heeft de verantwoording financieel beoordeeld en de beleidsmedewerker heeft een inhoudelijke beoordeling gedaan. Uit het vaststellingsformulier blijkt dat de inhoudelijke verslaglegging is goedgekeurd en dat er voldaan is aan de prestatieafspraken. Het subsidievaststellingsformulier toont aan dat er functiescheiding is. Ook is nagegaan of er nog openstaande vorderingen zijn, dit was niet het geval. In de vaststellingsbeschikking staat vermeld dat alle voorschotten zijn verstrekt en dat er verder geen andere betalingen worden verricht. Uit de jaarrekening 2015 van de HA blijkt een positief resultaat van €38.505. Dit bedrag is niet teruggevorderd, maar dit mag HA inzetten voor de vernieuwing en verzelfstandiging van de HA. Deze werkwijze past binnen de uitvoeringsregels opgenomen in de door het college gegeven *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies* d.d. 5 november 2013. In de vaststellingsbeschikking van 13 juni 2016 staat: "Aangezien de Gemeente Amsterdam de vorming van een egaliseringsreserve niet meer toestaat, adviseer ik u om een bestemmingsreserve voor een bedrag van € 38.505 te vormen van het positief resultaat" De subsidieverantwoording 2015 van de HA was niet vastgelegd in het openbaar register, zoals bedoeld in ASA, omdat de betreffende faciliteit nog niet beschikbaar is.

Beoordeling interne procedures subsidievaststelling HA	2015
De gemeente heeft de interne procedures voor het vaststellen van een subsidie niet geheel nageleefd. De schriftelijke verantwoording van de HA voor subsidiejaar 2015 is niet opgenomen in het openbare subsidieregister van de gemeente.	

Beoordeling interne procedures subsidievaststelling EBF

De gemeente heeft de aanvraag tot vaststelling voor het jaar 2015 beoordeeld. Uit het dossier blijkt dat zowel het subsidiebureau als de beleidsafdeling de ingediende verantwoordingsdocumenten hebben beoordeeld en dat er is voldaan aan de verantwoordingseisen. De subsidiemedewerker heeft de verantwoording financieel beoordeeld en de beleidsmedewerker heeft een inhoudelijke beoordeling gedaan. Uit het vaststellingsformulier blijkt dat de inhoudelijke verslaglegging is goedgekeurd en dat er voldaan is aan de prestatieafspraken. Het subsidievaststellingsformulier toont aan dat er functiescheiding is. Er is nagegaan of er nog openstaande vorderingen zijn, dit was niet het geval. In de vaststellingsbeschikking staat vermeld dat alle voorschotten zijn verstrekt aan EBF en dat er verder geen andere betalingen worden verricht. De verantwoording van de subsidie is echter niet opgenomen in het openbare subsidieregister. Er is deels voldaan aan de interne procedures.

Beoordeling interne procedures subsidievaststelling EBF	2015
De gemeente heeft de interne procedures voor het vaststellen van een subsidie niet geheel nageleefd. De schriftelijke verantwoording van het EBF voor subsidiejaar 2015 is niet opgenomen in het openbare subsidieregister van de gemeente.	

4.6.5.3 Toetspunt 2

De vaststellingsbeschikking voldoet aan de wettelijke eisen.

Toelichting op het toetspunt

De vaststellingsbeschikking moet voldoen aan wettelijke eisen en gemeentelijke richtlijnen. De gemeente dient de subsidie binnen acht weken na ontvangst van een complete²³⁴ aanvraag tot subsidievaststelling vast te stellen. Deze termijn kan eventueel 6 weken worden verlengd.²³⁵ De vaststellingsbeschikking moet voldoen aan de wettelijke eisen. Zo moet in de beschikking het vastgestelde subsidiebedrag, de juridische grondslag en het eventueel nog te verrekenen bedrag worden vermeld. Ook moet melding gemaakt zijn van het recht op bezwaar.²³⁶ De beschikking moet ondertekend zijn door een bevoegd persoon.²³⁷

Beoordeling vaststellingsbeschikking ASW

De subsidie van het jaar 2015 is op 13 juni 2016 vastgesteld. De aanvraag tot vaststelling werd op 19 mei 2016 ingediend. De subsidie is tijdig vastgesteld (binnen 8 weken na indiening van de aanvraag). In de vaststellingsbeschikking is de juridische grondslag vermeld. Ook is een bezwaarclausule in de beschikking opgenomen waarin is aangegeven dat ASW binnen zes weken na dagtekening van de beschikking bezwaar kan maken. De vaststellingsbeschikking 2015 is ondertekend door de directeur Wonen. De vaststelling voldoet aan de wettelijke eisen.

Beoordeling vaststellingsbeschikking ASW	2015
	
De vaststellingsbeschikking voor subsidiejaar 2015 voldoet aan de wettelijke eisen.	

Beoordeling vaststellingsbeschikking HA

De subsidie van het jaar 2015 is op 13 juni 2016 vastgesteld. De aanvraag tot vaststelling werd op 24 maart 2016 ingediend. De subsidie is niet tijdig vastgesteld, de subsidie moet binnen 8 weken na indiening van de aanvraag tot vaststelling vastgesteld worden. Dit is pas na 11,5 weken gebeurd. Het is formeel mogelijk om een beslissing tot vaststelling eenmaal voor ten hoogste zes weken te verdagen. Het college moet daarvan evenwel tijdig mededeling doen aan de aanvrager. Uit het subsidiedossier blijkt niet dat dat is gebeurd. In de vaststellingbeschikking is de juridische grondslag vermeld en het recht op bezwaar. De vaststellingsbeschikking is ondertekend door de directeur Wonen. Vanwege de te late subsidievaststelling voldoet het vaststellingsproces deels aan de wettelijke eisen.

²³⁴ Volgens de toelichting op ASA artikel 16 gaat het termijn van 8 weken pas in als de aanvraag compleet is (artikel 4:5 Awb)

²³⁵ ASA, Artikel 16

²³⁶ Awb, artikel 3:45

²³⁷ Gemeente Amsterdam, *Bevoegdheden die rechtstreeks worden gemandateerd aan bepaalde functionarissen door college en burgemeester*, 13.A.c., pagina 20

Beoordeling vaststellingsbeschikking HA	2015
De vaststellingsbeschikking voor subsidiejaar 2015 voldoet deels aan de wettelijke eisen, de vaststellingsbeschikking is niet tijdig afgegeven door de gemeente.	

Beoordeling vaststellingsbeschikking EBF

De subsidie van het jaar 2015 is op 13 juni 2016 vastgesteld. De aanvraag tot vaststelling werd op 21 april 2016 ingediend. De subsidie is tijdig vastgesteld (binnen 8 weken na indiening van de aanvraag). In de vaststellingsbeschikking is de juridische grondslag vermeld en het recht op bezwaar. De vaststellingsbeschikking is ondertekend door de directeur Wonen. De vaststellingsbeschikking voldoet aan de wettelijke eisen.

Beoordeling vaststellingsbeschikking EBF	2015
De vaststellingsbeschikking voor subsidiejaar 2015 voldoet aan de wettelijke eisen.	

5 Onderzoeksverantwoording

5.1 Colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: Evert Visser RA (projectleider)

Safae Rahmouni MSc

Myrte Leenheer BPM

5.2 Werkwijze

De Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) heeft op 20 september 2016 de onderzoeksopzet gepubliceerd van het onderzoek *Subsidies Bewonersondersteuning*. In de periode van september 2016 tot en met maart 2017 heeft de rekenkamer dit onderzoek uitgevoerd. Voor het onderzoek hebben wij de volgende onderzoeksmethodes gebruikt:

- Interviews: Interviews met verantwoordelijke beleidsambtenaren over de te onderzoeken subsidie. Zowel bij de rve Wonen als bij het stedelijk subsidiebureau Amsterdam. Ook hebben wij interviews gehouden met de organisaties die subsidie ontvangen.
- Documentanalyse: beoordeling van documenten over werkproces en inhoudelijke documenten als de begrotingen en inhoudelijke beleidsdocumenten. Ook de kwaliteit van de afgegeven verleningen hebben wij beoordeeld (= heldere opdracht en aansluitend bij het beleid, voorwaardelijke bepalingen, etc.).
- Dossieronderzoek: beoordelen subsidieverleningen, subsidieaanvragen, tussentijdse beoordelingen, verantwoordingen etc.).
- Literatuurstudie: relevante indicatoren betreffende de doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid van subsidies.

Het dossieronderzoek omvat het gehele subsidieproces van de organisaties die in de periode 2015-2017 subsidie hebben ontvangen van de gemeente Amsterdam voor bewonersondersteuning en belangenbehartiging van huurders. Het gaat om het Amsterdam Steunpunt Wonen en de Wijksteunpunten Wonen (vanaf 2017 opgegaan in !Woon), de Huurdersvereniging Amsterdam en het Emil Blaauw Proceskostenfonds. Er is gekeken naar de subsidieaanvragen van 2015, 2016 en 2017 en de op basis daarvan door de gemeente verleende subsidies. Daarnaast hebben we het subsidievaststellersproces 2015 onderzocht.²³⁸ Het betreft verder alleen subsidies die door de centrale stad zijn verstrekt: de subsidieverstrekingen

²³⁸ De subsidievaststellers van 2016 en 2017 moeten nog plaatsvinden en konden dus nog niet in het onderzoek worden meegenomen.

door de stadsdelen worden niet in het onderzoek betrokken, omdat sinds 2016 het subsidieproces volledig is gecentraliseerd.²³⁹

Tabel 5. Overzicht onderzochte subsidies en processtappen

Subsidie	Processtap	Organisatie
ASW en WSWonen (7 Wijksteunpunten)/ !WOON	Subsidieaanvraag 2015 t/m 2017 Subsidieverlening 2015 t/m 2017 Subsidievaststelling 2015 Tussentijdse verantwoording 2016	Centrale stad
Huurdersvereniging Amsterdam	Subsidieaanvraag 2015 t/m 2017 Subsidieverlening 2015 t/m 2017 Subsidievaststelling 2015	Centrale stad
Emil Blaauw Proceskostenfonds	Subsidieaanvraag 2016 t/m 2017 Subsidieverlening 2016 t/m 2017 Subsidievaststelling 2015	Centrale stad

Voor een doeltreffende besteding van subsidies hebben wij ons gericht op het beleid, de subsidieverleningen en de monitoring. Voor een rechtmatige besteding lag het accent op voldoen aan tijdigheid, vormvereisten en naleven van interne regels om het subsidieproces goed te laten verlopen.

De bevindingen van dit onderzoek zijn op 28 maart 2017 voor feitelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. Met het feitelijk wederhoor is gelegenheid geboden om feitelijke onjuistheden aan te geven. De rekenkamer heeft op 10 april 2017 een reactie ontvangen van de directeur van de RVE Wonen. In de reactie waren ook de opmerkingen van het subsidiebureau meegenomen. De rekenkamer heeft bij het opstellen van het rapport de reacties, voor zover relevant, verwerkt.

De rekenkamer heeft op 26 april 2017 het rapport tenslotte voorgelegd aan het college van B&W. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Op 22 mei 2017 ontving de rekenkamer de reactie van het college. Op 1 juni 2017 is het rapport, inclusief nawoord van de rekenkamer, openbaar geworden.

5.3 Geraadpleegde personen

Rve Wonen

- Karin Daman
- Ingrid de Raat

²³⁹ De subsidieaanvraag 2015 en subsidieverlening 2015 van het Emil Blaauw Proceskostenfonds zijn door het stadsdeel verleend en worden daarom niet meegenomen in het onderzoek.

Subsidiebureau Amsterdam

- Henk Kalk
- Michael Chin

!WOON

- Eef Meijerman
- Marieke Brouwer

Emil Blaauw Proceskostenfonds

- Henk Stegink
- Tjerk Dalhuisen

Huurdersvereniging Amsterdam

- Winnie Terra
- Jan Kok

5.4 Geraadpleegde documenten

- Algemene rekenkamer, *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*, 12 januari 2005
- Algemene rekenkamer, *Handreiking effectevaluaties subsidies*, oktober 2011
- !WOON, *Prestatie aan Gemeente Amsterdam Stichting !WOON, nieuwe organisatie voor bewonersondersteuning*, 27 juni 2016
- !WOON, *Prestatieaanbod 2017*
- Algemene wet bestuursrecht
- ASW en WSWonen, *Plan van Aanpak Startdocument Transitieproces*, 19 november 2015
- ASW *Productieplan 2015*, 3 december 2014
- ASW, *Aanbiedingsbrief Subsidieaanvraag*, 30 september 2014
- ASW, *Begroting 2015*, 9 december 2014
- ASW, *Begroting 2016*
- ASW, *Email aan o.a. Huurdersvereniging Amsterdam en WSWonen*, 3 juli 2015
- ASW, *Gewijzigde Prestatieaanbod 2015*, 15 december 2014
- ASW, *Halfjaar rapportage 2016*, augustus 2016
- ASW, *Jaarrapportage 2015*, mei 2016
- ASW, *Jaarrekening 2015*, mei 2016
- ASW, *Prestatieaanbod 2015 en 2016*
- Emil Blaauw Proceskostenfonds, *Begroting 2016 en 2017*
- Emil Blaauw Proceskostenfonds, *Jaarrekening 2015*, februari 2016
- Emil Blaauw Proceskostenfonds, *Jaarverslag 2015*, april 2016

- Emil Blaauw Proceskostenfonds, *Subsidieaanvragen 2015* (30 september 2014), 2016 (29 september 2015) en 2017 (30 september 2016)
- Gemeente Amsterdam, *Advies en afstemming partijen bij voordracht: Vernieuwing Bewonersondersteuning en Belangenbehartiging per 1 januari 2017*, 12 juli 2016
- Gemeente Amsterdam, *Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2013*, ASA geldig van 1-1-2013 tot 1-1-2014, ASA geldig van 1-12-2014 tot 1-10-2016, ASA artikel 10.3 geldig sinds 1-10-2016
- Gemeente Amsterdam, *Beantwoording nadere schriftelijke vragen leden Torn en Van der Ree*, 9 maart 2016
- Gemeente Amsterdam, *Beantwoording vraag raadslid Torn gesteld in de Financien 14 april 2016 over subsidieverstrekking aan huurdersverenigingen*, 11 mei 2016
- Gemeente Amsterdam, *Begroting 2015, 2016 en 2017*
- Gemeente Amsterdam, *Bevoegdheden die rechtstreeks worden gemandateerd aan bepaalde functionarissen door college en burgemeester*, 13.A.c., 16 december 2014
- Gemeente Amsterdam, *Brief 'Ontbrekende informatie subsidieaanvraag 2015 ASW*, 5 november 2014.
- Gemeente Amsterdam, *Brief aan ASW 'Intentie tot doorstart subsidierelatie per 1 januari 2017 met de vernieuwde juridische entiteit voor de bewonersondersteuning in Amsterdam'*, 12 januari 2016
- Gemeente Amsterdam, *Brief Afspraken Andere Werkwijze Aansturing WSW*, 27 augustus 2015.
- Gemeente Amsterdam, *Brief ASW onderdelen en hun verdeling per 1 januari 2017*, 23 september 2015
- Gemeente Amsterdam, *Brief College B&W aan de raad, Vernieuwing bewonersondersteuning en belangenbehartiging per 1 januari 2017*, 30 augustus 2016
- Gemeente Amsterdam, *Coalitieakkoord 2014-2018*, juni 2014
- Gemeente Amsterdam, *Convenant Wijksteunpunten Wonen 2011-2014*, december 2010
- Gemeente Amsterdam, *E-mail aan Huurdersvereniging Amsterdam*, 1 december 2016
- Gemeente Amsterdam, *Financiële beoordeling subsidieaanvraag !WOON 2017*
- Gemeente Amsterdam, *Financiële beoordeling subsidieaanvraag EBF 2017*
- Gemeente Amsterdam, *Financiële beoordeling subsidieaanvraag HA 2017*
- Gemeente Amsterdam, *Inhoudelijke beoordeling subsidieaanvraag ASW 2016 en 2017*
- Gemeente Amsterdam, *Inhoudelijke beoordeling subsidieaanvraag EBF 2016 en 2017*
- Gemeente Amsterdam, *Inhoudelijke beoordeling subsidieaanvraag HA 2016 en 2017*
- Gemeente Amsterdam, *Memo Aanvullende afspraken met betrekking tot Prestatieaanbod ASW 2016*, 7 december 2015
- Gemeente Amsterdam, *Motie 860*, 5 november 2014

- Gemeente Amsterdam, *Notulen bespreking tussen ASW en roe Wonen 'Financiering Kwartiermaker HA', 16 november 2015*
- Gemeente Amsterdam, *Notulen startgesprek Transitie Wijksteunpunten Wonen en ASW, 7 december 2015*
- Gemeente Amsterdam, *Opdrachtbrief roe Wonen aan de HA' subsidiering Huurdersvereniging Amsterdam', 3 september 2015*
- Gemeente Amsterdam, *Opdrachtbrief roe Wonen aan WSW 'Afspraken andere werkwijze aansturing WSW', 27 augustus 2015*
- Gemeente Amsterdam, *Programmakoord 2010-2014, mei 2010*
- Gemeente Amsterdam, *Richtlijnen inzake het verstrekken van subsidies*
- Gemeente Amsterdam, *Subsidievaststellingsformulier ASW 2015, 1 juni 2016*
- Gemeente Amsterdam, *Subsidievaststellingsformulier EBF 2015, 2 juni 2016*
- Gemeente Amsterdam, *Subsidievaststellingsformulier HA 2015, 2 juni 2016*
- Gemeente Amsterdam, *Vaststellingsbeschikking ASW 2015, 13 juni 2016*
- Gemeente Amsterdam, *Vaststellingsbeschikking EBF 2015, 13 juni 2016*
- Gemeente Amsterdam, *Vaststellingsbeschikking HA 2015, 13 juni 2016*
- Gemeente Amsterdam, *Verleningsbeschikking HA 2015, 2016 en 2017*
- Gemeente Amsterdam, *Verleningsbeschikking EBF 2015, 2016, en 2017*
- Gemeente Amsterdam, *Verleningsbeschikking !WOON 2017*
- Gemeente Amsterdam, *Verleningsbeschikking ASW 2015 en 2016*
- Gemeente Amsterdam, *Verslag Gesprek Dienst Wonen met HA en ASW over onttoezichting, 10 maart 2016*
- Gemeente Amsterdam, *Verslag Gesprek Dienst Wonen met HA en ASW over onttoezichting, 13 oktober 2016*
- Gemeente Amsterdam, *Verslag Voortgangsgesprek transitie Wijksteunpunten Wonen en ASW, 20 januari 2016*
- Gemeente Amsterdam, *Visie op Subsidies, 2 juni 2015*
- Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de collegevergadering van 30 augustus 2016, 30 augustus 2016*
- Huurdersvereniging Amsterdam, *Aanbiedingsbrief Subsidieaanvraag 2016, 29 september 2015*
- Huurdersvereniging Amsterdam, *Aanbiedingsbrief Verantwoording 2015, 24 maart 2016*
- Huurdersvereniging Amsterdam, *Begroting 2015, 2016 en 2017*
- Huurdersvereniging Amsterdam, *Brief 'reactie op u schrijven "subsidieëring Huurdersvereniging Amsterdam" (d.d. 3 september 2015)', 29 september 2015*
- Huurdersvereniging Amsterdam, *E-mail aan Wonen, 30 november 2016*
- Huurdersvereniging Amsterdam, *Financieel Jaarverslag 2015, 23 maart 2016*
- Huurdersvereniging Amsterdam, *Jaarverslag 2015, 24 maart 2016*
- Huurdersvereniging Amsterdam, *Prestatieaanbod 2015, 2016 en 2017*

- Huurdersvereniging Amsterdam, *Voorstel Naar een nieuwe huurdersvereniging Amsterdam*, 6 juli 2016
- Nationaal Register, *Governancecode Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening*, 2008
- Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gesprekslag !WOON*, 12 januari 2017
- Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag Emil Blaauw Proceskostenfonds*, 18 januari 2017
- Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag Huurdersvereniging Amsterdam*, 17 januari 2017
- Rekenkamer Amsterdam, *Definitief gespreksverslag rve Wonen*, 14 september 2016
- Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag rve Wonen*, 20 december 2016
- Rekenkamer Amsterdam, *Definitief gespreksverslag rve Wonen*, 25 augustus 2016
- Rekenkamer Amsterdam, *Definitief Gespreksverslag Subsidiebureau Amsterdam*, 15 december 2016
- Rekenkamer Amsterdam, *E-mail gemeente aan Rekenkamer Amsterdam*, 13 februari 2017
- Rekenkamer Amsterdam, *E-mail Huurdersvereniging Amsterdam aan Rekenkamer Amsterdam*, 20 februari 2017
- Rekenkamer Amsterdam, *Rapport Energiebesparende maatregelen in corporatiewoningen*, 23 maart 2016
- Rekenkamer Amsterdam, *Rapport Opvolgingsonderzoek Aansturing Welzijnsinstellingen*, 3 november 2016
- Rekenkamer Amsterdam, *Rapport Subsidies Diversiteit*, 18 februari 2016
- RIGO, *Definitief rapport Evaluatie Wijksteunpunten Wonen 2009-2013*, 25 december 2015
- WSWonen, *Brief 'Voorstel op hoofdlijnen nieuwe organisatie WSW per 1-1-2017'*, 25 september 2015
- WSWonen, *Brief werkgevers aan rve Wonen*, 21 januari 2016

5.5 Gebruikte afkortingen

AV	Algemene Vergadering
ASA	Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2013
ASW	Amsterdams Steunpunt Wonen
Awb	Algemene wet Bestuursrecht
B&W	College van burgemeester en wethouders
BC	Bewonerscommissies

EBF	Emil Blaauw Proceskostenfonds
Fte	Fulltime equivalent (<i>Voltijdse baan</i>)
HA	Huurdersvereniging Amsterdam
KVK	Kamer van Koophandel
rve	Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (<i>voorheen heette rve Wonen 'Dienst Wonen'</i>)
SMART	SMART principe (<i>Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden</i>)
VvE	Vereniging van Eigenaren
WNT	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
WOZ	Waardering Onroerende zaken
WSWonen	Wijksteunpunten Wonen
!WOON	Stichting !WOON (<i>Nieuw rechtspersoon ASW en WSWonen</i>)



Bijlage 1 – Normenkaders

Normenkader Doeltreffende besteding

Onderzoeksvraag: *In hoeverre is voor de subsidieverstrekking voldoende waarborgen aanwezig voor een doeltreffende besteding?*

Norm	Toetsaspecten
Het doel van de subsidieactiviteiten sluit aan op het gemeentelijk beleid en de gemeente is bereid daarvoor steun te leveren.	- De gemeente gaat na of de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd een bijdrage leveren aan de realisatie van de gemeentelijke doelen. - De gemeente gaat na of gemeentelijke steun van financiële aard moet zijn.
De te subsidiëren organisatie werkt doeltreffend.	- De gemeente stelt vast dat de prestaties SMART zijn beschreven, zodat achteraf kan worden vastgesteld in hoeverre daaraan is voldaan. - De gemeente gaat na in hoeverre de prestaties effect sorteren (impact hebben) voor de gemeentelijke doelen.

Normenkader Aansturing transitieprocessen

Onderzoeksvraag: *In hoeverre is de gemeente erin geslaagd de gesubsidieerde instellingen op een adequate manier te bewegen hun organisaties aan te passen aan de wensen van de gemeente?*

Normen	Toetsaspecten
De gemeente heeft duidelijk aangegeven wat haar wensen zijn ten aanzien van de transitieprocessen	- De gemeente heeft duidelijk en tijdig aangegeven welke <i>doelstellingen</i> zij met de transitieprocessen wil bereiken - De gemeente heeft duidelijk en tijdig aangegeven welke <i>governance</i> zij van de nieuwe organisaties verlangt - De gemeente heeft duidelijk en tijdig aangegeven welke <i>taakafbakening</i> tussen de organisaties zij voor ogen heeft
De gemeente heeft adequate randvoorwaarden gesteld om de transitieprocessen naar wens te laten verlopen	- De gemeente heeft erop toegezien dat een <i>plan van aanpak</i> is opgesteld - De gemeente heeft <i>financiële kaders</i> opgesteld voor de transities - De gemeente heeft aandacht voor <i>juridische</i> (statuten) en <i>personele</i> zaken
De gemeente gaat na of de instellingen hun organisatie aanpassen aan de wensen van de gemeente	- Er zijn zodanig afspraken gemaakt dat de gemeente tussentijds het proces op hoofdlijnen kan volgen en desgewenst de instelling nadere kaders kan meegeven - Er vindt frequent overleg plaats tussen de gemeente en de instellingen - De gemeente legt afspraken en overleg schriftelijk vast

Normenkader Doelmatige besteding

Onderzoeksvraag: *In hoeverre is voor de subsidieverstrekking voldoende waarborgen aanwezig voor een doelmatige besteding?*

Norm	Toetsaspecten
Het bestuurlijke en financiële beheer van de instelling is op orde.	- De gemeente ziet erop toe dat de instellingen een passende governance heeft en naleeft (en neemt zo nodig actie). - De gemeente gaat na of de organisatie een goede financiële positie heeft (en neemt zo nodig actie).
De te subsidiëren organisatie werkt doelmatigheid en kosteneffectief.	- De gemeente kijkt naar kosten van de organisatie in relatie tot andere gesubsidieerde organisaties en vormt zich een oordeel of die redelijk zijn - De gemeente heeft inzicht in de kosten van prestaties en in de effecten die met die prestaties worden gerealiseerd - De gemeente heeft aandacht voor bestuursvergoedingen

Normenkader Rechtmatige besteding

Onderzoeksvraag: *In hoeverre is de rechtmatige besteding gewaarborgd?*

Norm	Toetsaspecten
De subsidie is rechtmatig aangevraagd	- De subsidieaanvraag is tijdig ingediend. - De subsidieaanvraag bevat alle vereisten documenten. - De subsidieaanvraag bevat alle voorgeschreven financiële informatie.
Het subsidieverleningsproces is rechtmatig verlopen.	- De subsidie is getoetst op volledigheid van documenten. - De subsidieaanvrager krijgt twee weken om aanvullende gegevens in te leveren. - Beschikking vermeldt de hoogte van de verleende subsidie en de wijze waarop het wordt vastgesteld. - Er zijn middelen in de begroting gereserveerd. - De subsidiebeschikking is tijdig afgegeven. - In de beschikking wordt de juridische grondslag vermeld. - In de beschikking is melding gemaakt van recht op bezwaar. - De beschikking is ondertekend door een bevoegd persoon. - In het verleningsproces is er functiescheiding tussen het SBA, de beleidsafdeling en Financiën. - De subsidieverlening staat vermeld in het openbaar subsidieregister. - De subsidies wordt 100% voorgesloten en uitbetaald in 12

	termijnen.
De aanvraag tot vaststelling is rechtmatig.	• De aanvraag tot vaststelling is tijdig ingediend. • De aanvraag tot vaststelling bevat alle vereisten documenten. • De aanvraag tot vaststelling bevat alle voorgeschreven financiële informatie. • De aanvraag tot vaststelling bevat een controleverklaring die voldoet aan het controle protocol subsidies van de gemeente Amsterdam
Het subsidievaststellingsproces is rechtmatig verlopen	• De vaststelling is tijdig verleend. • De subsidie is getoetst op volledigheid van documenten en de inhoud. • In de vaststellingsbeschikking wordt de juridische grondslag vermeld. • In de vaststellingsbeschikking is melding gemaakt van recht op bezwaar. • De subsidievaststelling is ondertekend door een bevoegd persoon. • In het vaststellingsproces is er functiescheiding tussen het SBA, de beleidsafdeling en Financiën. • De schriftelijke verantwoording over de besteding van de verleende subsidie wordt opgenomen in het openbaar subsidieregister. • Bij het vaststellingsproces wordt nagegaan of er nog openstaande vorderingen zijn (bevoorschotting). • Indien blijkt uit de verantwoording dat de organisatie geld overhoudt, wordt de subsidie alsnog vastgesteld conform verlening.



Bijlage 2 - Uitsplitsing middelen bewonersondersteuning en belangenbehartiging 2013 – 2017 (in euro's)

Bijdrage RVE Wonen	Besteed 2013	Besteed 2014	Begroting 2015	Begroting 2016*	Begroting 2017
Backoffice huurteams (ASW)	236.420	236.420	236.420	0	
Huurdersvereniging Amsterdam	486.740	486.740	486.740	486.740	656.590**
Meldpunt ongewenst verhuurbedrag (ASW)	197.360	197.360	197.360	0	
Amsterdams Steunpunt Wonen (ASW)	1.170.910	1.170.910	1.170.910	1.744.532	
Wijksteunpunten Wonen	1.249.150	1.239.880	1.030.606	0	5.295.550
Wijksteunpunten Wonen huurteams	636.530	636.530	636.530	0	
Extra bijdrage WSWonen Centrum			16.349***		
Wijksteunpunten stadsdelen				3.720.868*	
Totaal centrale stad	3.977.110	3.967.840	3.774.915	5.952.140	5.952.140
Bijdrage stadsdelen /vanaf 2016 alle subsidies via de centrale stad					
Centrum					
WSWonen	333.971	333.971	317.622	514.730	
Subsidie gebruik Boomspijker	-	-	2.305		
VvE ondersteuning	10.000	-	-		
Emil Blaauw Proceskostenfonds structureel	15.000	15.000	15.000		
Emil Blaauw Proceskostenfonds incidenteel	-	5.000	5.000		
Totaal Centrum	358.971	353.971	339.927	514.730	
Nieuw West					
WSWonen	321.800	321.800	321.800	527.122	
Emil Blaauw Proceskostenfonds	6.325	6.325	6.325		
Samen Doen	41.990	67.500	34.500		
Totaal Nieuw West	370.115	395.625	362.625	527.122	
Noord					
Wijksteunpunten Wonen	92.141	115.010	114.000	322.161	
Emil Blaauw Proceskostenfonds	2.000	2.000	2.000		
Totaal Noord	94.141	117.010	116.000	322.161	
Oost					
Wijksteunpunten Wonen	280.655	301.746	303.752	517.655	
Emil Blaauw Proceskostenfonds	22.000	22.000	22.000		
Huurdersverenigingen	13.976	11.665	11.665		
VvE ondersteuning	20.000	20.000	20.000		
Energiebesparing	-	43.785	-		
Totaal Oost	336.631	399.196	357.417	517.655	
West					
Wijksteunpunten Wonen	604.000	595.786	595.786	729.988	
Emil Blaauw Proceskostenfonds	43.000	33.000	43.000		
Huurdersverenigingen	10.290	12.217	15.000		
Energiebesparing	-	45.000	-		
Totaal West	657.290	686.003	653.786	729.988	
Zuid					
Wijksteunpunten Wonen	460.891	460.891	448.526	807.778	

Bijdrage RVE Wonen	Besteed 2013	Besteed 2014	Begroting 2015	Begroting 2016*	Begroting 2017
Emil Blaauw Proceskostenfonds	40.087	40.087	40.087		
VvE ondersteuning	45.000	45.000	32.635		
Totaal Zuid	545.978	545.978	521.248	807.778	
Zuidoost					
Wijksteunpunten Wonen	105.534	106.734	87.929	301.434	
Emil Blaauw Proceskostenfonds	2.000	2.000	2.000		
Totaal Zuidoost	107.534	108.734	89.929	301.434	
Totaal stadsdelen	2.470.660	2.606.517	2.440.932	3.720.868	
Emil Blaauw Proceskostenfonds				135.412	135.412
Totaal centrale stad en stadsdelen	6.447.770	6.574.357	6.215.847	6.087.552	6.087.552

- * In 2016 verstrekte de centrale stad alle subsidies. Het is echter wel mogelijk om uit de begroting 2016 te halen hoeveel subsidie er gaat naar de stadsdelen. Dit is in de tabel vermeld. In begroting 2017 wordt geen verdeling weergegeven van hoeveel elk stadsdeel ontvangt aan subsidie.
- ** In de begroting 2017 is voor de Huurdersvereniging Amsterdam een bedrag opgenomen van € 656.590. Dit betreft het basissubsidie zoals tot en met 2016 werd ontvangen verhoogd met
(a) circa € 115.000 voor materiële kosten en
(b) circa € 50.000 voor de activiteiten met betrekking tot de bewonerskoepels/ koepeloverleg.
Beide bedragen werden tot en met 2016 door de centrale stad verstrekt aan ASW. Het budget voor materiële kosten van € 115.000 betaalde ASW tot en met 2016 door aan de Huurdersvereniging Amsterdam. HA verantwoordde zich via de jaarrekening over dit subsidiebedrag.
- *** Stadsdeel Centrum heeft het WSWonen Centrum voor 2015 een korting opgelegd in het kader van 1 Stad 1 Opgave van € 16.349. Deze korting is echter niet binnen de verplichte termijn vermeld aan het WSWonen Centrum. De RVE Wonen heeft een eenmalige extra bijdrage toegekend aan het WSWonen Centrum, om de korting op te vangen.



Rekenkamer Metropool Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

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