

**Nota verbeteringen met betrekking tot het  
Amersfoortse subsidiestelsel**

## **Nota verbeteringen met betrekking tot het Amersfoortse subsidiestelsel**

### **Inleiding**

#### **Waarover gaat deze nota**

Voor het realiseren van het sociale en culturele beleid in de stad beschikt de gemeente Amersfoort, met uitzondering van onze "sociale dienst", niet over eigen uitvoeringsorganisaties. In plaats daarvan worden particuliere organisaties met geldelijke subsidie in staat gesteld zaken tot stand te brengen en/of in stand te houden. In totaal heeft de gemeente Amersfoort (voor het WSO-deel) anno 2006 een structurele subsidiërelatie met 100 instellingen. In zo'n 70 gevallen gaat het om kleine organisaties c.q. beperkte subsidies. De overige 30 zijn te categoriseren als grote (15) of middelgrote (15) structurele subsidieontvangers. Met deze instellingen sluiten we een prestatieverklaring af.

Het stelsel dat het subsidieverkeer tussen onze gemeente en de instellingen reguleert, is ingevoerd in 1996 en geënt op het principe van budgetsubsiëring. Vier jaar na invoering is het stelsel verbeterd en verfijnd door middel van enkele aanvullende spelregels voor zowel de ambtelijke organisatie als de instellingen.

Nu, na weer zes jaar, beoordelen wij het budgetsubsiëstelsel als stevig en in de praktijk goed hanteerbaar. Ook het bureau Lysias dat onderzoek heeft gedaan naar de gang van zaken rond de SWA is van mening dat de Amersfoortse subsidieregels op hoofdlijnen voldoen aan de daaraan te stellen eisen voor een adequate sturingsrelatie met de instellingen. Wij zijn echter met Lysias van mening dat er verbeteringen denkbaar én wenselijk zijn. Die wens tot verbetering is pregnant over het voetlicht gekomen tijdens de bestuurscrisis rond de Stichting Welzijn Amersfoort in 2003. Waar aanvankelijk rond de SWA al twijfel was over de inhoudelijke prestaties van deze stichting, bleek enige tijd later dat in korte tijd ook een fors financieel probleem was ontstaan. Een situatie zoals bij de SWA, is uitzonderlijk, maar geeft wel extra voeding voor de volgende verbeterstap. Daarbij hebben we ons afgevraagd welke instrumenten en maatregelen nog nodig zijn om situaties van achterblijvende prestaties en financiële risico's (tijdig) te kunnen onderkennen en te pareren.

Deze notitie gaat dus over aanvullende waarborgen in het subsidiestelsel die te maken hebben met het functioneren van de instellingen, met toezicht op prestaties én toezicht op financiën.

De aanbevelingen van bureau Lysias en de gemeenteraad aangegeven tijdens de behandeling van het rapport worden in dit voorstel uitgewerkt.

### Indeling

We vinden het belangrijk in het eerste hoofdstuk nog eens te beschrijven hoe het huidige stelsel, de budgetsubsiëring, in Amersfoort werkt. In het tweede hoofdstuk onderwerpen we de gesubsidieerde instellingen "als fenomeen" aan een nadere beschouwing. Daarbij signaleren we onder meer de spanning tussen een inmiddels sterk geprofessionaliseerd management van een miljoeneninstelling met een toezichhoudend bestuur dat geheel uit veelal onbetaalde vrijwilligers bestaat.

Het derde hoofdstuk is vraag- en probleemstellend, hetgeen leidt tot de conclusie dat een aangescherpt programma van eisen voor het subsidiestelsel op drie niveaus gewenst is: eisen aan de subsidie-aanvragende/ontvangende instelling, eisen aan de bestuurlijke inrichting van de instelling én eisen aan de gemeente als toezichhouder.

In hoofdstuk vier wordt in drie paragrafen uitgeschreven welke aanvullende eisen c.q. verbeteringen in het subsidiestelsel worden voorgesteld.

## 1. Budgetsubsiëring: ontstaan en huidige werkwijze

### **1.1. Ontstaan**

Op 31 januari 1995 stelde de gemeenteraad het "Ontwerp van een nieuw subsidiebeleid voor de Welzijns- en Cultuursector" vast. Met dit besluit maakte Amersfoort de overstap van inputsubsidiëring naar budgetsubsiëring. Kenmerkend voor het vroegere systeem van inputsubsidiëring was dat de omvang van de subsidie werd bepaald op grond van de voor het functioneren van de instelling noodzakelijk geachte middelen: personeel, activiteitenkosten, gebouwen. De relatie tussen de omvang van de subsidie en de te leveren prestatie was niet altijd aanwezig. De inputsubsidiëring kenmerkte zich tevens door een gebrek aan uitgewerkte formele instrumenten voor de gemeente om (bij) te sturen. Om dit gebrek te compenseren was een praktijk ontstaan waarbij de gemeente zich soms zeer intensief bemoeide of wilde bemoeien met inhoudelijke en financiële beslissingen die eigenlijk 'des instellings' behoorden te zijn.

Al in 1992 leefde bij het gemeentebestuur de wens om tot een modernere, meer zakelijke verhouding tot de gesubsidieerde instellingen te komen. In de eind van dat jaar vastgestelde Projectdefinitie Herziening Subsidiebeleid zijn 8 eisen opgenomen die nog altijd het noemen én hanteren waard zijn.

- De gemeente wenst te sturen op hoofdlijnen
- De instellingen dienen autonoom en vanuit de eigen verantwoordelijkheid te kunnen opereren
- Het effect van subsidies dient inzichtelijk te zijn
- Subsidies kunnen slechts gekoppeld aan inhoudelijke afspraken worden verstrekt
- De relatie tussen input van middelen en output van resultaten dient helder te zijn
- Een permanente heroverweging van taken dient mogelijk te zijn
- Het subsidiebeleid dient de betrokkenheid van de burger te bevorderen en voorwaarden te scheppen voor de invloeditoefening van de burger
- De kosten van overhead voor gemeente en instellingen dienen beheersbaar te blijven.

Een systeem dat in beginsel aan deze eisen kon voldoen, was dus het systeem van budgetsubsiëring. In één van de tussentijdse rapporten wordt het karakter daarvan helder geformuleerd. Budgetsubsiëring behelst:

1. duidelijke afspraken tussen de gemeente en de instelling over de door de instelling te leveren prestatie(s);
2. koppeling van de omvang van de subsidie aan de te leveren prestaties;
3. een heldere beheerscyclus, met duidelijke afspraken over
  - de aard en periodiciteit van de informatievoorziening met betrekking tot de gerealiseerde prestaties en bestede middelen
  - de wijze waarop bijgestuurd zal worden in geval planning en realisatie uit elkaar gaan lopen.

In vervolg op het gemeenteraadsbesluit van 31 januari 1995 zijn uiteraard de nodige aanvullende uitwerkingsbesluiten genomen en -afspraken gemaakt. In fasen zijn tussen 1996 en 1998 nagenoeg alle grote (structureel gesubsidieerde) instellingen in de band van de budgetsubsidieering gebracht. Belangrijke momenten in het verder vervolmaken van het subsidiebeleid waren daarna de "Evaluatie regiewerkwijze" (1999), de vaststelling van de nota "Verbetering aansturing gesubsidieerde instellingen" (december 2000), de aanpassing van de Algemene Subsidieverordening (ASV) en de vaststelling van de beleidsregel "Financiële spelregels subsidieering" (beide in 2001). In de achterliggende periode zijn voorts op vrijwel alle beleidsterreinen kadernota's vastgesteld, die mede als grondslag konden dienen voor meerjarenconvenants en jaarlijkse prestatieverklaringen tussen gemeente en instellingen.

## ***1.2 Huidige werkwijze***

Voor structureel gesubsidieerde instellingen ziet de budgetcyclus er anno 2006 als volgt uit.

1. Uiterlijk 1 april van enig jaar dient de instelling haar subsidieaanvraag voor het volgende jaar in, bestaande uit een concept-(meerjaren)begroting en een voorstel met de prestaties die de instelling voor het gevraagde bedrag kan leveren. Uiterlijk per diezelfde datum dienen jaarverslag en jaarrekening over het voorafgaande subsidiejaar ingediend te zijn, uiteraard voorzien van een accountantsverklaring.
2. Eind juni stelt het College vast welke gemeentebegroting ze aan de gemeenteraad ter goedkeuring voorlegt. Op grond hiervan kunnen ambtelijk gesprekken met directies van instellingen volgen over te maken prestatieverklaringen en de subsidie die daar bij hoort.
3. Deze gesprekken vinden in praktijk plaats vanaf september, wanneer de gemeente ook beschikt over de verplichte augustusrapportage waarin de instelling rapporteert over de inhoudelijke voortgang in het nog lopende jaar (in beginsel rapporteert de instelling alleen als er afwijkingen zijn).  
Gesprekken/onderhandelingen tussen gemeente en instelling vinden dus plaats met kennis van jaarrekening/jaarverslag over het *voorafgaande* jaar, voortgang in prestaties over het *lopende* jaar én conceptbegroting plus prestatievoorstel voor het *volgende* jaar. Daarnaast kan er extra input zijn als gevolg van nieuw gemeentelijk beleid of rijksbeleid, wenselijke projecten etc.
4. Mede afhankelijk van de complexiteit worden tussen half en eind november de onderhandelingen afgerond. Bijzonderheden als gevolg van de raadsbehandeling van de gemeentebegroting (doorgaans 2e week november) kunnen dan nog worden meegenomen.

5. Uiterlijk half november zendt de gemeente aan de instelling een (gedeeltelijk) gestandaardiseerde concept-prestatieverklaring. Door ondertekening van deze éézijdige verklaring verplicht de instelling zich in te spannen de daarin vervatte prestaties te leveren. Vervolgens stelt het College de subsidie voor het nieuwe jaar vast en formuleert de daaraan verbonden verplichtingen in een subsidiebeschikking die eind december aan de instelling wordt verzonden.  
*Let wel: het reeds vooraf vaststellen van een subsidie en deze voorzien van verplichtingen is ontstaan bij de invoering van de budgetsubsiëring. Deze methodiek wijkt af van de bekendere vorm waarbij vooraf subsidie wordt verleend, gekoppeld aan voorwaarden die achteraf worden gecontroleerd, waarna pas de subsidie - al dan niet lager - wordt vastgesteld. Verderop in deze notitie komen we terug op dit verschijnsel van 'vaststelling vooraf'.*
6. Vanaf 1 januari start de instelling met presteren en start de gemeente de termijnbetalingen. Voor 1 februari is vervolgens de instelling al verplicht een voorlopige eindrapportage van de prestaties over het voorafgaande jaar te leveren. Dit is nodig voor het opstellen van de gemeenterekening en het gemeentelijk jaarverslag gedurende het eerste kwartaal van het nieuwe jaar.
7. Voor 1 april volgt dan weer de jaarrekening plus jaarverslag van de instelling. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, worden jaarrekening noch jaarverslag door de gemeente vastgesteld. Vaststelling geschiedt door het bevoegd orgaan (bestuur, raad van toezicht of raad van commissarissen). De gemeente neemt er formeel niet meer dan kennis van. Naast formele kennisname is er uiteraard sprake van een uitgebreide interne analyse van de jaarstukken. Deze resultaten worden gewogen in de subsidievaststelling voor het opvolgend jaar en spelen dus een rol bij de hiervoor genoemde september-onderhandelingen.

Omdat het tijdig indienen van documenten op de genoemde data in de cyclus niet altijd spontaan goed ging, zijn sinds 2002 sancties op termijnoverschrijding ingevoerd. In 2005 was het nog slechts enkele keren nodig zo'n sanctie (opschorten termijnbetaling) toe te passen.

## 2. Gesubsidieerde instellingen nader geduid

In de inleiding op deze notitie hebben we gesteld dat de gemeente voor de uitvoering van haar sociale en culturele beleid niet over eigen uitvoeringsorganisaties beschikt.

"Eigen uitvoeringsorganisaties" kenmerken zich door het feit dat het bevoegd gezag (het College) rechtstreeks aanwijzingen kan geven voor de (formatieve) inrichting van de organisatie en de aanwending van middelen.

De meeste grote gesubsidieerde instellingen in Amersfoort komen voort uit vele, vaak kleine, particuliere verenigingen en stichtingen die mochten rekenen op een financiële gemeentelijke bijdrage ter dekking van de kosten voor hun activiteiten. De ondersteuning plaatsen we niet voor niets. Nadrukkelijk ging het om subsidiëring van particulier initiatief, van activiteiten die burgers in georganiseerd verband uit religieuze of maatschappelijke overtuiging ondernamen ter vergroting van hun eigen of andermans welbevinden. Een reeks van maatschappelijke oorzaken resulteerde er de afgelopen decennia in dat de gemeentelijke overheid en een deel van dit particulier initiatief meer en meer op elkaar aangewezen raakten. Organisaties deden voor hun (goede) werken een toenemend beroep op steun van de overheid, die op haar beurt voor de uitbreiding van haar taken en dienstverleningspakket naar diezelfde organisaties keek. Als gevolg van schaalvergroting en fusie ontstonden grote gesubsidieerde instellingen die met gouden koorden aan de (lokale) overheid gebonden zijn. In dit verband is wel gesproken over 'verstatelijkt' particulier initiatief.

Om extra inkomsten te verwerven zijn een aantal instellingen zich, naast de voor de gemeente te verrichten prestaties, gaan bezighouden met bedrijfsmatige activiteiten. Voor zover het de continuïteit van de voor ons te verrichten prestaties niet in gevaar brengt kunnen wij daarmee instemmen.

De instellingen kunnen t.l.v. de subsidie een reserve vormen voor het opvangen van (externe) tegenvallers. In de Financiële spelregels is opgenomen hoe daarmee omgegaan wordt.

Daarnaast participeren vrijwel alle grote en middelgrote instellingen in een gezamenlijke door de gemeente beheerde calamiteitenreserve. Bij de bepaling van de subsidie bij de overstap naar budgetsubsiëring heeft een geringe inhouding plaatsgevonden die jaarlijks in de reserve wordt gestort. De deelnemende instellingen kunnen bij onvoorziene calamiteiten hier een beroep op doen.

En zodoende hebben we in deze jaren te maken met gesubsidieerde instellingen die door 'verstatelijking' in grote lijnen alle de volgende kenmerken hebben.

- Een vrijwilligersbestuur
- Professioneel management
- Werk biedend aan tientallen tot honderden werknemers
- Verantwoordelijk voor de uitvoering van hun eigen beleidsdoelen die, om voor subsidie in aanmerking te komen, passen binnen het gemeentelijk beleid.
- Overwegend of voor een belangrijk deel voor het voortbestaan afhankelijk van subsidie van de gemeente Amersfoort.

Zoals reeds in 1992 als eis bij de herziening van het subsidiebeleid geformuleerd, dienen instellingen autonoom te zijn en vanuit hun eigen verantwoordelijkheid te kunnen opereren.

De wijze waarop het gemeentebestuur toen de instellingen karakteriseerde en wenste te behandelen, is een vol citaat waard:

*"Het particulier initiatief als extra bestuurslaag.*

*Het p. i., de besturen van de gesubsidieerde instellingen bestaande uit direct betrokkenen, hebben een bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de invulling en voor de uitvoering van het beleid. De gemeente stelt daartoe in overleg met die instellingen (...) beleidskaders op. Besturen op afstand moet in deze relatie uitgangspunt zijn. Gezien de*

*indirecte invloed van de gemeente op de uiteindelijke resultaten is het zaak om permanent met de besturen en directies van instellingen in gesprek te blijven. Termen als opdrachtenstructuur en planning en beheersing passen hier qua toon moeilijk bij. De kernbegrippen die in de subsidiesector worden gehanteerd zijn subsidiebeschikking en verantwoordingsplicht "*

Hoewel in woordkeus niet helemaal gelukkig, weerspiegelt dit citaat goed de wijze waarop ook sindsdien verder vorm gegeven is aan de relatie met de instellingen. De taal is weliswaar gespierder geworden ("aansturing instellingen", "afdeling Contractbeheer en Subsidies"), maar de verhoudingen zijn in beginsel onveranderd. Dus:

- Publiekrecht in plaats van privaatrecht
- Prestatieverklaring in plaats van overeenkomst
- Budgetsubsiëring in plaats van budgetfinanciering
- Subsidievaststelling in plaats van afrekening.



### **3. Knelpunten in het subsidiestelsel**

In hoofdstuk 1. van deze notitie hebben we de drie kernpunten van budgetsubsiëring genoemd: prestatieverklaringen, de kosten van de te leveren prestaties en een heldere beheersstructuur. Met name de beheersstructuur is voor verbetering vatbaar. Hoewel ontegengesteld sinds de invoering midden jaren '90 al veel verbeterd en gestroomlijnd is, komen wij in het subsidieproces nog enkele belangrijke knelpunten tegen.

1. Niet alle instellingsbesturen beschikken altijd (tijdig) over voldoende informatie om te kunnen beoordelen of de bedrijfsvoering nog op orde is, welke risico's worden gelopen en of de instelling haar prestatieverklaring wel naleeft.
2. De gemeente beschikt niet over voldoende mogelijkheden om te beoordelen of prestaties, zowel kwantitatief als kwalitatief, conform afspraak zijn geleverd.
3. Er zijn geen goed hanteerbare spelregels over hoe de gemeente handelt als in enig jaar de door een instelling geleverde prestaties sterk achterblijven.
4. Er zijn geen goed hanteerbare spelregels over hoe de gemeente handelt als een instelling zichzelf in financiële problemen brengt en de gemeente heeft geen instrument om tussentijds c.q. tijdig in de gaten te krijgen als de bedrijfsvoering van een instelling ontspoot.
5. De instellingen waarmee een meerjarig convenant is gesloten geven vaak een andere betekenis aan dit document dan door ons is bedoeld en ook in formele zin mogelijk is.

Voor een beter begrip lichten wij deze knelpunten hieronder toe.

#### ***Ad 1. Toerusting bestuur instelling***

De afgelopen jaren is ons gebleken dat bestuursorganen soms slechts beperkt op systematische en controleerbare wijze zijn en worden geïnformeerd door hun directies over de bedrijfsvoering binnen de organisatie. Hoewel wij- indachtig artikel 2 van de Beleidsregel "Financiële spelregels" - van mening blijven dat gesubsidieerde instellingen geheel verantwoordelijk zijn voor de eigen bedrijfsvoering, vinden wij wel dat het de gemeente mogelijk moet zijn aan de subsidiëring voorwaarden te verbinden over de wijze waarop instellingen binnenshuis aan risicobeheersing doen.

Om daar een goed beeld over te krijgen willen wij waar nodig een audit (laten) uitvoeren. Wij onderkennen dat bij het niet goed informeren of geïnformeerd zijn meestentijds geen kwade opzet in het spel is. Eerder is sprake van achterblijvende deskundigheid in tijden van toenemende complexiteit in en rond instellingen, inkoop- en aanbestedingsbeleid, fiscale maatregelen etc.

Niet vergeten moet worden dat we het nog wel altijd over vrijwilligers hebben die bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor miljoenen(-organisaties).

De verschillende branchegroepen zijn zich hiervan bewust en er is een ontwikkeling gaande op het gebied van zgn. good governance. De good governance code staat voor het

waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie.

Ongetwijfeld wordt met het toepassen van de good governance codes de kwaliteit verhoogd en zal dit gevolgen hebben voor het toezicht van de gemeente. De geschetste ontwikkelingen in de verschillende branches op good governance gebied juichen wij ook toe. Wel bekijken wij in hoeverre dit aansluit op de verantwoordelijkheid die de gemeente als subsidiënt heeft.

We kunnen ons echter voorstellen dat niet alle instellingen deze codes toepassen of slechts een gedeelte daarvan.

Wij achten het ook gewenst om eisen te stellen aan de know-how van bestuursleden, en om besturen die dat wensen te faciliteren voor het versterken van de eigen bestuurskracht.

### ***Ad. 2 Prestatie-beoordeling***

In het bestaande systeem melden de structureel gesubsidieerde instellingen voor 1 augustus tussentijds of ze hun prestaties in een lopend jaar (gaan) halen en voor 1 februari respectievelijk 1 april of de prestaties in een voorbij jaar conform afspraak zijn geleverd. De schriftelijke rapportages worden in beginsel voor kennisgeving aangenomen. De gemeente handelt in goed vertrouwen en gaat er daarbij vanuit dat de huidige samenleving dermate transparant is en mondige burgers kent, dat verzwegen onderprestaties van instellingen snel genoeg aan het licht komen. Daarnaast zijn er met enkele instellingen aparte afspraken over objectieve externe beoordelingen (Klanttevredenheidsonderzoek bij voorbeeld) of strekt de accountantsverklaring zich naast de financiën tevens uit over de prestaties.

Over het geheel beoordelen we de betrouwbaarheid van de aldus verzamelde informatie als redelijk goed. De verhevigde aandacht voor uitvoering sinds het jaar 2000, vastgelegd in de Nota Verbetering aansturing Instellingen, heeft er mede toe bijgedragen dat rapportages scherper zijn, sneller ook melding maken van afwijkingen t.o.v. de afgesproken prestaties (zowel meer- als minderwerk). Hier past het gezegde: "wie beter kijkt, ziet meer".

### ***Ad. 3 Spelregels bij onderprestatie***

Onderdeel van de Amersfoortse budgetsubsidieering is dat niet wordt afgerekend over het jaar waarvoor de subsidie is verstrekt. Wel is het op grond van de Financiële spelregels mogelijk bij de onderhandelingen het resultaat in het lopende jaar te betrekken bij de prestaties in het volgende jaar.

Concreet: als een organisatie meer of minder prestaties levert dan vooraf verklaard, overeengekomen of beschikt, dan volgt geen aanvullende subsidie noch terugvordering. Er zijn twee hoofdredenen waarom ervoor gekozen is niet af te rekenen, een juridisch-financiële en een inhoudelijk-financiële reden.

### ***Juridisch-Financieel***

Bij de invoering van budgetsubsidieering is er voor gekozen om niet af te rekenen. Met de belastingdienst is overleg geweest over de vorm van de budgetsubsidieering en hierover zijn vervolgens afspraken gemaakt.

De afspraken komen er op neer dat de gemeente reeds een groot aantal jaren subsidies beschikbaar heeft gesteld in het nadelig saldo van de instelling, en dit subsidie wil continueren in de vorm van budgetsubsidie, waarbij wordt omschreven welke prestaties worden geleverd binnen het verleend subsidie.

Wanneer bij subsidieering nu gekozen zou worden voor "afrekenen" wordt de subsidie aan een instellingen sterker gekoppeld aan de (hoeveelheid) te leveren prestaties, waardoor de indruk kan ontstaan dat een prijssubsidie per prestatie wordt verleend. Indien sprake is van een prijssubsidie kan dit BTW-heffing tot gevolg hebben als de betreffende prestatie belastbaar is. Indien niet wordt afgerekend op basis van geleverde aantallen activiteiten zal geen sprake zijn van een prijssubsidie.

Om die reden is er sprake van een éézijdige prestatieverklaring van de instelling waarna de gemeente met een éézijdige beschikking een algemeen subsidie aan de instelling verleent. De fiscaal adviseur is, na de concept nota te hebben voorgelegd aan de belastingdienst, van mening dat de door de gemeente Amersfoort verleende budgetsubsidies inclusief de voorgestelde wijzigingen vooralsnog niet in gevaar is. Indien we besluiten het huidige systeem te wijzigen (zie hierna) blijft het criterium gehandhaafd dat we niet mogen afrekenen op basis van prestaties. Wel kan een subsidieoverschot op een bepaald onderdeel verrekend worden.

### ***Inhoudelijk- Financieel***

Bij de budgetsubsidieering is ook inhoudelijk gekozen voor niet-afrekenen omdat er op historische grondslag vanuit werd gegaan dat bij een betrokken instelling over het algemeen niks te halen zou zijn indien de prestaties onverhoopt niet geleverd zouden worden. De redenering was dat instellingen met toereikend doch aangepast budget op pad waren gestuurd om hun prestaties waar te maken. De redenering was vervolgens dat regelmatig ook indien alle kosten zouden worden gemaakt, desondanks de prestaties konden achterblijven. De laatste stap in de redenering was tot slot dat bij diverse instellingen met eventueel achterblijvende prestaties het dus geen zin zou hebben om terug te vorderen.

Beide genoemde redenen zijn steekhoudend. In de praktijk betekent dit dat bij onderprestaties per instelling beschouwd wordt wat de redenen en mate van verwijtbaarheid zijn. Dat lijkt dus ook per situatie tot ofwel acceptatie *sec*, ofwel acceptatie die gepaard gaat met structurele verlaging van het prestatieniveau ofwel een afspraak dat in het volgende jaar alsnog de achtergebleven prestatie door de instelling (zonder meerkosten) wordt geleverd.

Daarnaast is het via de reservevorming bij de instelling mogelijk het resultaat in het lopende jaar te betrekken bij een eventuele toename van de prestaties en nieuwe activiteiten in het komende jaar.

De gemeente opereert bij dit alles in de geest van de Algemene Wet Bestuursrecht, dat wil zeggen dat wij de beginselen van redelijkheid in acht nemen.

Wij onderkennen het probleem dat hierin geen éénduidige gedragslijn bestaat. Dat maakt maatwerk noodzakelijk.

Daar is op zich niets mis mee, maar er zijn hulpmiddelen denkbaar om dit te begeleiden. Daartoe behoort o.a. de herinvoering van het beginsel van subsidieverlening vooraf onder voorwaarden. Daarbij kan in de voorwaarden onder meer worden bepaald welke bandbreedte van prestaties wordt gehanteerd, zodat achteraf geen misverstand kan bestaan over wat "aanzienlijke onderprestatie of overprestatie" is.

Overigens kan dit i.v.m. de fiscale problematiek niet direct gekoppeld worden aan een prijs per prestatie. Het gaat dan om subsidiebedragen die niet besteed zijn.

Daarnaast biedt subsidieverlening vooraf het psychologisch voordeel voor instellingen dat ze iets te veroveren hebben. Bovendien is in juridische zin aanpassing van de subsidie na vaststelling aanzienlijk complexer dan bij vaststelling na subsidieverlening.

We stellen dan ook voor het subsidieproces te wijzigen en tevens de mogelijkheid te creëren eerst subsidie te verlenen en vervolgens na het bekend worden van het eindresultaat vast te stellen.

#### ***Ad 4 Spelregels als instellingen in financiële problemen raken***

Er zijn gesubsidieerde instellingen die gedurende een lange reeks van jaren rond het nulpunt hangen in de jaarrekening. Zoiets hoeft geen probleem te zijn.

Ook zijn er instellingen met een gestaag slinkend weerstandsvermogen en een exploitatierekening die stilaan naar nul beweegt.

Er zijn instellingen met een matig exploitatieresultaat en een mooi eigen vermogen.

Andere instellingen hebben een degelijk exploitatieresultaat en dito eigen vermogen.

Soms is er een instelling die het financieel jaren aardig lijkt te doen en opeens als een komeet onder de nullijn duikt.

Al die situaties doen zich voor en nog andere ook. Het gaat in de loop van de jaren, maar ook gedurende een jaar of zelfs kwartaal, heel wisselend met "onze instellingen", zoals in het Stadhuis soms worden aangeduid. Bijzonder punt is: het zijn helemaal niet "onze instellingen". Ze zijn van zichzelf en dus in beginsel zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering (Artikel 2 Spelregels) en financiële resultaten. Tegelijk heeft de gemeente direct (subsidie, gebouwen) en indirect (expertise, goodwill) groot belang bij het bestaan van deze instellingen. De werkelijkheid is immers dat er slechts zeer sporadisch - op bovendien een klein beleidsterrein - zo af en toe in concurrentie kan worden 'aanbesteed'. Een alternatieve stadsschouwburg of bibliotheek, Regionaal Indicatieorgaan of Daklozenopvang of Nieuwkomersorganisatie is niet van gisteren op vandaag aan te boren.

Kortom: ook de gemeente heeft een zeker (afstandelijk) belang bij een goede financiële positie van de gesubsidieerde instellingen. Het instrumentarium om dat te bewaken is op dit moment in de praktijk te goedmoedig. Dat kan scherper van beide zijden.

De gemeente zou zich sneller moeten bekommeren om eventuele tekorten. Nu is de situatie nog zodanig dat als een instelling niets actief onder de aandacht brengt er gedurende een lopend jaar X ook geen signalement is. En als dan de jaarrekening wordt ingediend zonder alarmbel is het ook nog mogelijk dat er tot voorbij de zomer van het Jaar X+ 1 niet heel serieus over financiële problemen wordt gesproken met een instelling.

In deze cyclus valt het nodige te verdienen door instellingen te verplichten op diverse momenten tijdig hun cijfers pregnant onder de aandacht van het gemeentebestuur te brengen. Tussentijdse accountantsberichten en aangetekende jaarrekeningen horen dan tot die actieve informatieplicht. Zo'n aangetekende jaarrekening laat bijvoorbeeld zien dat er iets loos is en binnen een maand een gesprek nodig is.

### ***Ad 5 Convenants of meerjarensubsidieafspraken***

De "zekerheid" die instellingen aan een convenant ontleen is vaak niet juist en bovendien formeel niet mogelijk. Door het budgetrecht van de gemeenteraad kunnen wij ons niet langer dan één begrotingsjaar formeel binden. Dit vindt plaats door de jaarlijks af te geven subsidiebeschikking en toegevoegde prestatieverklaring. De afgesloten convenants kunnen slechts intentioneel van aard zijn. Het intentionele karakter en de mogelijkheid tot wijziging bij onvoorziene omstandigheden moeten ook in een convenant worden vastgelegd.

- Een convenant kan een instelling dus niet bieden wat ervan wordt verwacht.
- Omdat bovendien de regels waaraan de gemeente en de instellingen zich dienen te houden bij een subsidierelatie zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht en de daarop geënte gemeentelijke regels stellen wij voor geen nieuwe convenants meer te sluiten. In de plaats hiervan willen wij een passage in de jaarlijkse subsidiebeschikking opnemen, waarin een meerjarige intentie wordt uitgesproken.

Tot zover dit derde hoofdstuk. Het was probleemstellend, met in aanzet een verbeterprogramma op drie niveaus: verbetering voor de subsidieaanvragende/ontvangende instelling, versterking van de bestuurskracht van de instelling én eisen aan de gemeente als controleur/toezichhouder.

#### 4. Voorstellen

Hier wordt in drie paragrafen geformuleerd welke aanvullende eisen c.q. verbeteringen in het subsidiestelsel, de regels en omgangsvormen worden voorgesteld.

##### **4.1 Verbeterpakket (middel)grote instellingen**

Het verbeterpakket willen wij in algemene zin van toepassing verklaren op instellingen die wij tussen € 100.000 en € 500.000 subsidiëren en voor meer dan 50% afhankelijk zijn van gemeentelijke subsidie en voor instellingen die meer dan € 500.000 subsidie ontvangen. In bijzondere omstandigheden kunnen de voorwaarden geheel of gedeeltelijk ook worden toegepast bij instellingen die minder subsidie ontvangen.

Het is tevens mogelijk dat naast de algemene eisen bijzondere voorwaarden worden gesteld welke gericht zijn op een specifieke problematiek

Naast of aanvullend op de huidige rapportages levert de instelling voortaan aan de gemeente:

- a. Bij de subsidieaanvraag en het jaarverslag een risicoparagraaf waarin (mogelijke) risico's worden aangegeven die de continuïteit van de prestaties in gevaar kunnen brengen.
- b. Medio het lopend jaar (namelijk per 1 juli): een voortgangsrapportage waarin is opgenomen de voortgang in prestaties, de financiën, alsmede een tussentijds accountants-bericht met de stand per 1 juni van het lopend jaar. Bij gesignaleerde afwijkingen moet ook tot uiting komen of deze incidenteel of structureel van aard zijn. Alleen in bijzondere omstandigheden zoals seizoensexploitaties kan hier een uitzondering op worden gemaakt. Omdat instellingen vaak hun planning en control systeem daarop af moeten stellen wordt een overgangperiode van 2 jaar in acht genomen, waarbij de huidige financiële tussenrapportage wordt gehandhaafd. In 2008 wordt dit als verplichting opgenomen.
- c. Bij het Jaarverslag een bedrijfsvoeringsrapportage en een paragraaf over reilen en zeilen van het bestuur, de bestuursparagraaf.
- d. Bij de jaarrekening een accountantsverklaring die voldoet aan een eventueel nader op te stellen controleprotocol, met in achtneming van een intern protocol, waarin o.m. voorschriften zijn opgenomen over een uit te voeren rechtmatigheidscontrole.
- e. Jaarlijks vindt in oktober/november een bestuurlijk jaargesprek plaats met de 15 grote instellingen. Hiervoor moeten al begin van het jaar data worden gepland.

Ieder formeel document dient voorzien te zijn van een aanbiedingsbrief van het bestuur van de instelling waarin zij duidelijk maakt of alles op orde is. Nog concreter is de afspraak dat bijvoorbeeld de melding van enige tekort in een Jaarrekening gepaard gaat met een formele melding aan de verantwoordelijk wethouder zodat nader overleg kan plaatsvinden.

#### **4.2 Verbeterpakket Bestuurskracht Instellingen**

We hebben ons afgevraagd welke verbeteringen in algemene zin denkbaar zijn om besturen en bestuurders meer garanties te geven dat hun werk succesvol en beschermd kan zijn.

Daartoe dient het volgende:

- a. Wij stellen voor dat het gemeentebestuur eisen stelt aan bestuursleden van particuliere gesubsidieerde instellingen en wel zodanig dat in de statuten van de stichting of in andere regelingen wordt opgenomen dat het bestuur tenminste beschikt over bedrijfseconomische knowhow.
- b. Het is zinvol om op dit moment de besturen van de (middel)grote instellingen in de gelegenheid te stellen zich de vraag te stellen of zij in staat zijn de komende jaren goed door te komen. Wij willen hen daarom de gelegenheid bieden een Zelf- en Risicoanalyse (audit) uit te voeren. Deze dient er met name toe om besturen inzicht te geven in de mate waarin de eigen administratieve organisatie op orde is en welke interne informatiestromen noodzakelijk zijn om goed te kunnen besturen.
- c. Mede naar aanleiding van de zelfanalyse kan het noodzakelijk zijn dat besturen i.c. individuele bestuursleden deskundigheidsbevordering behoeven.

### ***4.3 Verbeterpakket gemeentelijke organisatie***

- a. Het subsidieproces wordt verdergaand gestandaardiseerd. Dit houdt onder meer in dat structureel gesubsidieerde instellingen standaardformulieren voor het prestatievoorstel, de prestatieverantwoording en tussentijdse rapportages ontvangen. Aan de subsidieaanvragen en jaarstukken stellen wij eisen aan vorm en inhoud. De opzet van de rapportages van de instellingen willen wij zoveel mogelijk laten aansluiten bij de gemeentelijke systematiek. Bij binnenkomst van deze formulieren/formats vindt terstond een administratieve screening plaats. Aanvragen etc die niet aan de formele voorwaarden voldoen, worden onmiddellijk geretourneerd voorzien van het verzoek hun stukken te completeren. Indien dit niet tijdig gebeurt, geldt de bestaande sanctiemogelijkheid.
- b. Om het gehele subsidieproces te stroomlijnen, termijnen te bewaken en de efficiency te bevorderen willen wij een geautomatiseerd subsidie systeem aanschaffen.
- c. Ook wordt onderzocht op welke wijze een controleprotocol als subsidievoorwaarde kan worden toegevoegd. In het protocol zal onder meer opgenomen kunnen worden dat de accountantsverklaring zich ook dient uit te strekken over de geleverde prestaties.
- d. De Algemene Subsidie Verordening (ASV) wordt aangepast. Er wordt de mogelijkheid geboden over te gaan naar een stelsel van eerst verlenen en na afloop vaststellen van de subsidie. Daarnaast kan het nodig en/of nuttig zijn om een aantal van de hier voorgestelde wijzigingen ook in de nieuwe ASV te borgen.
- e. In bepaalde situaties is het noodzakelijk (extra) bedrijfseconomische expertise in te zetten. Omdat deze situaties zich steeds vaker voordoen en in complexiteit toenemen moet deze expertise worden uitgebreid.  
De inzet vindt plaats bij nadere onderzoeken op het gebied van efficiency en effectiviteit, opbouw en samenstelling van de kostprijs, bedrijfsrisico's etc.