

Beleidskader Gesubsidieerde instellingen 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting gesubsidieerde instellingen	3
1 Inleiding	6
2 Afbakening tot gesubsidieerde instellingen.....	8
2.1 Belangenbehartiging in het algemeen	8
2.2 Beperking tot gesubsidieerde instellingen; verschil met verbonden partijen	8
2.3 Keuze voor een gesubsidieerde instelling	10
2.4 Verschuiving van subsidie naar inkoop?	11
2.5 Wettelijk kader bij subsidieverstrekking	12
3 Visie op gesubsidieerde instellingen.....	13
3.1 Huidige besturingsfilosofie	13
3.2 Toetsing aan de voorkant, verantwoording aan de achterkant.....	14
3.3 Mogelijke gevolgen van verdergaande bemoeienis door de Gemeente.....	14
3.4 Nieuwe inzichten, nieuwe benadering?	15
3.5 Maatwerk	15
3.6 Verdieping van de rol van de Gemeente	16
3.7 Het 'lean'-proces	17
4 Risico-inventarisatie en -beoordeling.....	18
4.1 Geen geautomatiseerde risicoscan	18
4.2 Huidige wijze van risicobeoordeling.....	18
4.3 Algemene omstandigheden.....	18
4.4 Verantwoording van de subsidie	19
4.5 Leningen en garanties.....	19
4.6 Inhoudelijke risico's vooralsnog moeilijk te meten	19
Bijlage: 'TOOLKIT' GESUBSIDIEERDE INSTELLINGEN	20

Samenvatting gesubsidieerde instellingen

De in deze samenvatting opgenomen regels bestaan uit een aantal strategische uitgangspunten die de gemeente hanteert bij het verlenen van subsidie. De uitgangspunten horen bij drie verschillende fasen die een rol spelen bij het verlenen van subsidies aan instellingen: Het aangaan van een subsidierelatie (uitgangspunt 1 t/m 7), Beheren van de relatie (uitgangspunt 8 t/m 15) en het Wijzigen of beëindigen van een subsidierelatie (uitgangspunt 16 en 17). Deze strategische uitgangspunten zijn een praktische vertaling van het beleidskader gesubsidieerde instellingen.

Fase aangaan van een subsidierelatie

1. Er kan pas subsidie worden verleend aan een partij als daartoe een wettelijke grondslag is. Deze grondslag wordt gevormd door:
 - Een bijzondere subsidieverordening of
 - Een specifieke reservering in de gemeentebegroting of
 - Een besluit van de raad
2. Op alle subsidieverleningen is allereerst de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. In deze wet staat onder andere wat wordt verstaan onder een subsidie. Ten tweede is de Algemene subsidieverordening van toepassing en het beleidskader gesubsidieerde instellingen. Tenslotte is er, afhankelijk van de grondslag van de subsidie, een bijzondere subsidieverordening van toepassing. Het college is verantwoordelijk voor het up-to-date houden van deze regels.
3. De raad bepaalt waar subsidie aan wordt verleend (beleidskaders) en het college voert dit besluit uit (onder andere verlening, monitoring en vaststelling).
4. De raad kan subsidieplafonds vaststellen en daarbij tevens de wijze van verdeling van de subsidie vaststellen.
5. Het college stemt de te verstrekken subsidie af op de activiteiten en legt dit vast in een subsidiebeschikking, eventueel aangevuld met een uitvoeringsovereenkomst. In deze subsidiebeschikking worden tevens afspraken vastgelegd over monitoring van resultaten en effecten van de uitgevoerde activiteiten.
6. Het college kan naast de standaard subsidieverplichtingen ook doelgebonden en niet-doelgebonden verplichtingen opleggen. Zoals eisen stellen aan hoogte van de tarieven voor gesubsidieerde activiteiten (doelgebonden) en verplichtingen over de wijze waarop het bestuur binnen een instelling is georganiseerd (niet doelgebonden)

7. Gemeenteraadsleden en collegeleden nemen geen zitting in het bestuur en de Raad van toezicht van door de gemeente Enschede gesubsidieerde instellingen.

Fase beheren

8. Het toezicht op gesubsidieerde instellingen is zodanig ingericht dat de gemeente tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren.
9. De gesubsidieerde instelling heeft een meldingsplicht: indien er aanmerkelijke verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke uitgaven en inkomsten en de begrote uitgaven en inkomsten, moet de instelling daarvan mededeling aan het college doen onder vermelding van de oorzaak van de verschillen.

Wordt opgenomen in nieuwe Algemene subsidieverordening (Asv).

10. Het college kan een of meer toezichthouders aanwijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving van de aan de ontvanger van een structurele subsidie opgelegde verplichtingen.
11. De subsidieontvanger die een structurele subsidie ontvangt van meer dan € 25.000,- per jaar heeft de toestemming van het college voor de vorming van fondsen en reserveringen.
12. Voor het in beeld brengen van de aan gesubsidieerde instellingen verbonden risico's wordt gebruik gemaakt van risicoprofielen. Daarbij wordt een ondergrens gehanteerd van € 50.000,- aan gemeentelijke subsidie. Het risicoprofiel biedt inzicht in de risico's op financieel, inhoudelijk en organisatorisch/overig gebied.
13. Bij subsidieverleningen van € 50.000 of meer wordt van instellingen een controleverklaring geëist bij het financieel jaarverslag.
14. De informatievoorziening aan de raad is dusdanig ingericht dat de raad in staat is haar kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.
In de financiële verordening van de gemeente staat in Artikel 19. Verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen het volgende ten aanzien van subsidies:
 1. Het college biedt ten minste elke vier jaar een nota verbonden partijen en een nota gesubsidieerde instellingen aan. Deze nota's worden door de raad vastgesteld.
 2. In de nota verbonden partijen en de nota gesubsidieerde instellingen wordt aandacht besteed aan:
 - a. de definities en de kaders met betrekking tot verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen;
 - b. het doel en het beleid met betrekking tot verbonden partijen en gesubsidieerde

instellingen.

4. Bij de programmabegroting en de gemeenterekening wordt met betrekking tot de gesubsidieerde instellingen ingegaan op nieuwe beleidsvoornemens en een overzicht gegeven van de toegekende gemeentelijke subsidies.

15. Ieder jaar wordt de subsidie verantwoord.

Aan het einde van het jaar moeten gesubsidieerde instellingen verantwoording afleggen over de door haar uitgevoerde activiteiten. Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is om na te gaan of de beoogde doelstellingen met de gesubsidieerde instelling zijn behaald. Afhankelijk van de aard en omvang van de subsidie moet er een activiteitenverslag, financieel verslag, jaarrekening en/of controleverklaring worden ingediend. Op basis van deze verantwoording wordt het definitieve subsidiebedrag vastgesteld.

Fase wijzigen of beëindigen van een subsidierelatie

16. Het college kan een subsidie intrekken en (ten nadele van de ontvanger) wijzigen zolang de subsidie niet is vastgesteld. In de Awb ligt vast onder welke voorwaarden dit mogelijk is.

17. Mits een redelijke termijn in acht wordt genomen, kan het college ook voor de toekomst de subsidie intrekken of (in nadelige zin) wijzigen. In de Awb ligt vast onder welke voorwaarden dit mogelijk is.

1 Inleiding

Van tijd tot tijd is de manier waarop de Gemeente omgaat met door haar gesubsidieerde instellingen onderwerp van gesprek in de diverse (politiek-bestuurlijke) gremia. In 2007 onder meer naar aanleiding van een (later ingetrokken) discussienotitie 'Omgaan met gesubsidieerde instellingen', in 2009 naar aanleiding van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie Stadsmarketing.

Geconcludeerd werd toen dat er behoefte bestond aan een beleidskader voor het omgaan met gesubsidieerde instellingen.

Dit beleidskader werd uiteindelijk vastgesteld in de raadsvergadering van 15 februari 2010.

NB: Het beleidskader gesubsidieerde instellingen ging vergezeld van een zogeheten 'toolkit', waarin het beschikbare (wettelijke) instrumentarium voor het inrichten van de relatie tussen de Gemeente en gesubsidieerde instellingen wordt beschreven; deze 'toolkit' is nu opnieuw als bijlage bijgevoegd; het daarin beschreven instrumentarium is niet gewijzigd.

Het beleidskader werd beschouwd als vertrekpunt voor de verdere ontwikkeling van de relatie met de gesubsidieerde instellingen. Afsproken werd dat het functioneren van het kader eind 2011 zou worden geëvalueerd (in een 'midterm review') en dat het kader na ongeveer vier jaar (dus in 2014) zou worden herzien (als daaraan behoefte zou bestaan).

De midterm review is volgens afspraak uitgevoerd en de conclusies daaruit gaven op dat moment geen directe aanleiding tot aanpassing van het beleidskader. Inmiddels is die aanleiding er wel, als gevolg van een aantal ontwikkelingen.

In 2013 werd een tweetal onderzoeken uitgevoerd, waarin de relatie tussen de Gemeente en gesubsidieerde instellingen (respectievelijk verbonden partijen) nadrukkelijk aan de orde kwam:

- Een (ambtelijk) onderzoek op grond van artikel 213a Gemeentewet, naar de doelmatigheid van het proces van subsidieverstrekking;
- Een onderzoek door de Rekenkamercommissie, naar de toezichtregimes op zowel gesubsidieerde instellingen, verbonden partijen, leningen als garanties (titel onderzoeksrapport: '(Voor)goed verbonden').

Voorts werd in 2013 de administratief-technische kant van het proces van subsidieverstrekking onder de loep genomen (als uitvloeisel van de opdracht om de gemeentelijke processen zo 'lean' mogelijk te maken). De daaruit voortvloeiende verbeteracties werden deels in 2013 en 2014 ten uitvoer gebracht en zullen – waar nodig – in 2015 en verder een vervolg krijgen.

Van niet gering belang zijn ook de effecten van de steeds verder voortschrijdende bezuinigingen, die onder meer met zich mee brengen dat de Gemeente de relatie met door haar gesubsidieerde instellingen door een heel andere 'bril' gaat bezien. Subsidieverstrekking (eigenlijk: korting op of beëindiging van subsidies) is nu vaker dan ooit onderwerp van gesprek (en besluitvorming).

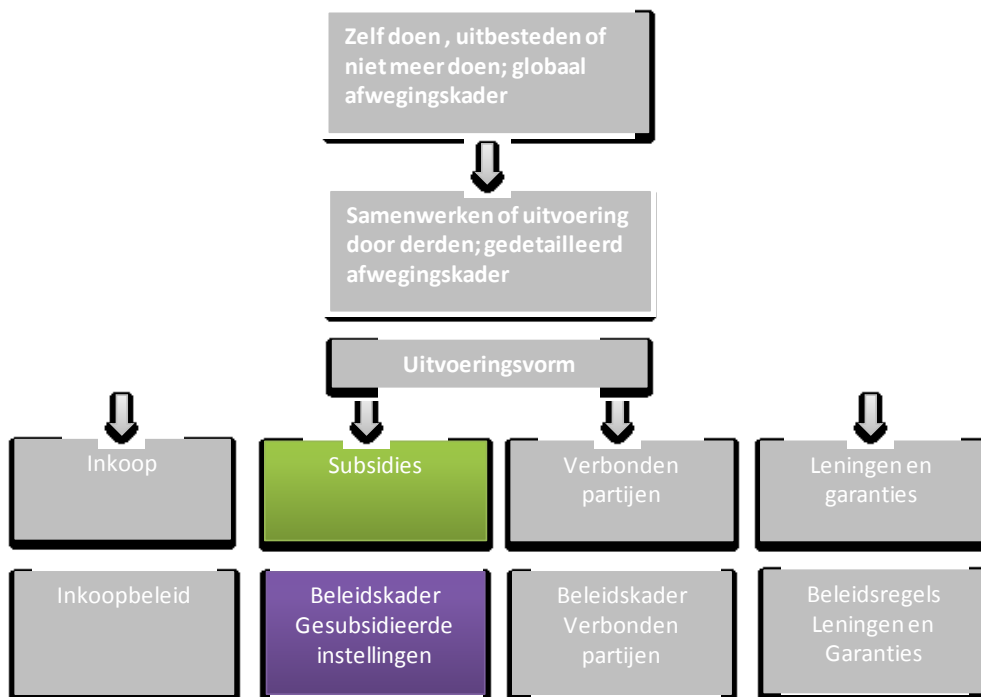
En tenslotte spelen ook de decentralisaties in het sociale domein een belangrijke rol. Zij zullen zeker van invloed zijn op de relatie tussen de Gemeente en gesubsidieerde instellingen.

Al deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het bestaande Beleidskader gesubsidieerde instellingen nu wel aan revisie toe is. Dat heeft geleid tot de totstandkoming van deze nieuwe versie.

Het nieuwe Beleidskader gesubsidieerde instellingen 2015 is als volgt opgebouwd:

- Eerst volgt een afbakening tot de gesubsidieerde instellingen, met een kort overzicht van andere mogelijkheden (deze paragraaf sluit af met een overzicht van het geldende wettelijke kader);
- Aansluitend wordt ingegaan op de besturingsfilosofie van gemeente Enschede, ten aanzien van gesubsidieerde instellingen;
- En deze nota sluit af met een beschouwing over de wijze waarop risico's bij gesubsidieerde instellingen in kaart worden gebracht en worden beoordeeld.

Dit beleidskader heeft de volgende relatie in het gehele project Sourcen en regie voeren:



2 Afbakening tot gesubsidieerde instellingen

2.1 Belangenbehartiging in het algemeen

De Gemeente behartigt in diverse vormen haar (publieke) belangen en taken, o.m. door:

- zelf voor de uitvoering zorg te dragen, al dan niet met behulp van (gedeeltelijk) eigen NV's of BV's (zoals NV Enschedese Zwembaden, Twente Milieu NV); de zogenaamde 'verbonden partijen';
- uitbesteding aan of samenwerking met:
 - Private partijen (aanbesteding of Publiek Private Samenwerking);
 - Andere overheidsorganen (bijvoorbeeld een andere gemeente) of gemeenschappelijke regelingen (Veiligheidsregio, Stadsbank);
 - Gesubsidieerde instellingen (zoals Alifa, bibliotheek en onderwijsinstellingen).

De tendens van de laatste (ongeveer tien) jaren is dat overheden bepaalde activiteiten van algemeen belang, die voorheen door de overheid zelf werden uitgevoerd, meer op afstand plaatsen.

Doorgaans gebeurt dit door uitbesteding aan derden of door verzelfstandiging van onderdelen van het gemeentelijk apparaat.

De redenen die daaraan ten grondslag liggen zijn bijvoorbeeld:

- De verwachting dat 'de markt' het beter kan;
- Het niet meer behoren tot het kerntakenpakket van de lokale overheid;
- Schaalgrootte: de Gemeente is te klein om deze activiteiten zelf uit te voeren.

Ook gemeente Enschede bracht de afgelopen jaren activiteiten van algemeen belang meer op afstand. Voorbeelden hiervan zijn de verzelfstandiging van Activa, de omvorming van de bestuurscommissie openbaar onderwijs tot de zelfstandige stichting Consent en in het algemeen de afbouw van deelname in en/of statutaire invloed op besturen van instellingen.

De verschuiving van 'uitvoerder' naar 'facilitator' (in relatie tot gesubsidieerde instellingen) komt in hoofdstuk 3 nog nader aan de orde.

2.2 Beperking tot gesubsidieerde instellingen; verschil met verbonden partijen

Dit beleidskader heeft nadrukkelijk *alléén* betrekking op de relatie met gesubsidieerde instellingen.

De relatie met *verbonden partijen* is, gelet op de specifieke bestuurlijke en juridische context daarvan, in een separaat beleidskader vastgelegd. Verbonden partijen betreffen partijen waarin de Gemeente tegelijkertijd een bestuurlijk én financieel belang heeft, zoals de NV Enschedese Zwembaden en de Regio Twente.

Het *onderscheid tussen gesubsidieerde instellingen en verbonden partijen* blijkt niet altijd voor iedereen helder te zijn. Daarom worden de belangrijkste kenmerken van beiden hieronder nog eens opgesomd.

Kenmerken van een gesubsidieerde instelling:

- De Gemeente heeft *slechts een financieel belang*, nl. het verantwoord besteden van de verstrekte subsidie (dus: *géén bestuurlijk belang*);
- De instelling neemt initiatief door de subsidie aan te vragen (overigens niet zelden na overleg met de Gemeente);
- De instelling heeft geen winstoogmerk (levert tegen kostprijs). Voor alle duidelijkheid: de instelling mag wel winst maken, doch deze mag niet worden uitgekeerd, en dient in plaats daarvan ten goede te komen aan de instelling zelf;
- De instelling levert (in ieder geval) aan inwoners van gemeente Enschede (oftewel: werkt in het algemeen belang); de instelling kan overigens ook werkzaam zijn buiten gemeente Enschede;
- In het algemeen kent een gesubsidieerde instelling slechts twee mogelijke rechtsvormen: stichting en vereniging (overigens kunnen ook NV's gesubsidieerd worden. Zie hierna. Verder is in incidentele gevallen subsidiëring van natuurlijke personen – bijvoorbeeld kunstenaars - mogelijk);
- Onduidelijke of ontbrekende verantwoording van de subsidiebesteding kan leiden tot terugvordering (ter beoordeling aan de Gemeente);
- De Gemeente oefent invloed uit via subsidieregelgeving en subsidievoorwaarden (in bijzondere gevallen is zelfs het aanstellen van een toezichthouder mogelijk).

Kenmerken van een verbonden partij:

- De Gemeente heeft *niet alleen een financieel, maar ook een bestuurlijk belang* (is bijvoorbeeld aandeelhouder, en heeft stemrecht);
- De instelling voert taken uit op initiatief van de Gemeente;
- De instelling kan een winstoogmerk hebben;
- Het werkgebied van de instelling hoeft niet beperkt te zijn tot gemeente Enschede (en is dat doorgaans ook niet);
- Er zijn meerdere rechtsvormen denkbaar: NV, BV en GE zijn alle mogelijk;
- Het financieel belang van de Gemeente is risicodragend (bijvoorbeeld in de vorm van een deelneming; dus niet verhaalbaar);
- De Gemeente heeft rechtstreekse zeggenschap (aandeelhouderschap, bestuurslid van een GR).

Het komt voor *dat een instelling tegelijkertijd gekwalificeerd kan worden als een gesubsidieerde instelling en als een verbonden partij*. Voorbeelden daarvan zijn de reeds genoemde NV Enschedese Zwembaden en de NV Twentse Schouwburg. De Gemeente is hier zowel aandeelhouder als subsidieverstrekker.

De wijze waarop de Gemeente zich in zo'n geval verhoudt tot de instelling wordt bepaald door de aard van de actuele situatie. Gaat het om de subsidie aan de NV Twentse Schouwburg, dan zijn het subsidiebeleid en de subsidieregelgeving bepalend (met college-verantwoordelijkheid bij de inhoudelijk portefeuillehouder). Gaat het om de rol van de Gemeente als aandeelhouder, dan gelden het beleidskader verbonden partijen en de algemene spelregels van het aandeelhouderschap (college-verantwoordelijkheid ligt dan bij de wethouder die de deelnemingen in zijn portefeuille heeft).

Tot slot van deze paragraaf: er zijn nog *andere financiële relaties denkbaar, tussen de Gemeente en externe partijen*. Voor de volledigheid worden ze hier even opgesomd, echter met de nadrukkelijke aantekening dat dit beleidskader geen betrekking heeft op deze relaties:

- De Gemeente kan leningen verstrekken en garanties afgeven (hiervoor gelden de normale privaatrechtelijke spelregels. Bovendien is het specifiek voor deze situaties geschreven gemeentelijk beleid van toepassing);

- De Gemeente koopt goederen en diensten in, of laat diensten uitvoeren, van/door externe partijen (het private recht – i.h.b. inkoop en aanbesteding - is hier van toepassing);
- De Gemeente kan een publiek-private samenwerking aangaan met een externe partij (PPS; dit is een specifieke samenwerkingsvorm binnen de privaatrechtelijke regels, waaruit soms een relatie tot een verbonden partij kan ontstaan).

2.3 Keuze voor een gesubsidieerde instelling

Van belang daarbij is allereerst het doel, het belang dat de Gemeente nastreeft met het aangaan van de relatie. Gaat het om het dienen van het algemene belang, zonder dat er sprake is van commerciële of concurrentiegevoelige activiteiten en zonder dat er sprake is van een winsttoegmerk aan de kant van de wederpartij, dan ligt het voor de hand om te kiezen voor een subsidierelatie.

Ligt de nadruk meer op marktgerichte activiteiten, dan lijkt een verbonden partij de meest gereede oplossing.

Medebepalend is de invloed die de Gemeente wil (kunnen) uitoefenen op het handelen van de wederpartij. Naarmate de Gemeente zich meer wenst te kunnen bemoeien met de dagelijkse gang van zaken (lees: de bedrijfsvoering van de wederpartij), dan ligt de keuze voor een verbonden partij het meest voor de hand. In een dergelijke relatie participeert de Gemeente immers als aandeelhouder of (mede-)bestuurder in de besluitvorming bij die partij.

Bij een gesubsidieerde instelling is dit minder voor de hand liggend, mede als gevolg van de besturingsfilosofie die de Gemeente aanhangt: de Gemeente als faciliterende (slechts geldverstrekkende) overheid (zie hierna hoofdstuk 3).

Als gevolg van die besturingsfilosofie is de Gemeente steeds meer teruggetreden uit de besturen van door haar gesubsidieerde instellingen, en zijn de statuten van deze instellingen in de meeste gevallen ook zodanig aangepast dat er nauwelijks nog sprake is van het kunnen uitoefenen van enige invloed op het dagelijks bestuur ervan. De Gemeente beperkt zich in die gevallen tot het uitoefenen van invloed via het subsidie-instrumentarium (de 'toolkit' die als bijlage bij dit beleidskader is gevoegd).

Of er aanleiding is om de heersende besturingsfilosofie (structureel of incidenteel) aan te passen, komt ter sprake in hoofdstuk 3.

Daar waar dit beleidskader zich beperkt tot gesubsidieerde instellingen, geldt dat een subsidierelatie in beginsel jaarlijks wordt (her)overwogen, in ieder geval in het kader van de programmabegroting. Dit is des te meer actueel vanwege de ingrijpende bezuinigingen van de laatste jaren.

Daarnaast kan de relatie met een gesubsidieerde instelling ook om andere redenen onder de loep worden gelegd. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van onvoldoende presteren van de instelling, of wanneer de Gemeente van mening is dat de via de subsidie uitgevoerde activiteiten kunnen verminderen of verdwijnen.

De spelregels van het subsidie-instrument bepalen vervolgens de opstelling van de Gemeente, en bieden daarin voldoende mogelijkheden tot bijsturing en/of beëindiging. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat een langdurige subsidierelatie (4 jaar of langer) niet zonder meer van de ene op de andere dag beëindigd kan worden; de wettelijke spelregels schrijven bepaalde afbouwvoorzieningen voor (zie ook de 'toolkit').

Over de rolverdeling tussen raad en college ten aanzien van gesubsidieerde instellingen (ook een opmerking uit '(Voor)goed verbonden') kan geen misverstand bestaan. Het wettelijk kader (zie hierna onder 2.5) is leidend, en de raad vervult hierbij een belangrijke rol door haar verordenende bevoegdheid en haar rol als vaststeller van de programmabegroting.

Binnen die kaders opereert het college, en zodra het college meent buiten die kaders te moeten treden, vraagt het college daartoe fiat aan de raad. Een voorbeeld van zo'n situatie is de subsidiëring van Het Stedelijk Lyceum (HSL), waarover in 2013 uitgebreid gesproken is tussen college en raad.

2.4 Verschuiving van subsidie naar inkoop?

Dit (nieuwe) beleidskader wordt geschreven op een moment dat de discussie 'subsidie of inkoop?' in volle gang is. Aanleiding daarvoor is onder andere de grote decentralisatie-beweging in het sociale domein.

Het voert te ver om op deze plaats diepgaand in te zoomen op het verschil tussen subsidie en inkoop, maar enige algemene opmerkingen zijn wel op hun plaats. Daarbij moet worden vermeld dat het college voornemens is om beleid te formuleren omtrent de keuze 'subsidie of inkoop'.

Allereerst is het van belang te beseffen dat er geen absolute grens te trekken is tussen subsidie en inkoop. Er is slechts een aantal indicaties aan te geven, op basis waarvan de keuze tussen beiden kan worden bepaald. Daarnaast is het maar zeer de vraag of een inkooprelatie – zoals soms wordt geopperd - daadwerkelijk meer bewegings- en sturingsruimte biedt aan de Gemeente. Bedacht moet worden dat de privaatrechtelijke spelregels die de inkooprelatie bepalen, onder andere inhouden dat partijen op basis van gelijkwaardigheid zaken met elkaar doen. Dit terwijl het bestuursrechtelijk kader van het subsidie-instrument de subsidieverstrekker (= de Gemeente) ruime mogelijkheden biedt om de relatie naar eigen inzichten vorm te geven.

Voor de duiding 'subsidie of inkoop' zijn vooral de volgende indicatoren van belang:

1. Het verband tussen prestatie en betaling

Hoe meer de prestatie op geld waardeerbaar is, en wanneer de betaling op facturatiebasis plaatsvindt, hoe meer dit wijst in de richting van inkoop.

2. De partij die het initiatief heeft genomen

Ligt het initiatief bij de Gemeente, dan is ook dit een aanwijzing in de richting van inkoop.

3. Het belang en het doel van de activiteit

Naarmate de Gemeente er zelf meer belang bij heeft, en het doel vooral gericht is op het functioneren van het gemeentelijk apparaat en het verloop van de gemeentelijke bedrijfsvoering, kan ook weer worden gezegd dat er waarschijnlijk sprake is van inkoop.

4. Commerciële aspecten

Is er sprake van een wederpartij die in een marktsituatie werkzaam is, met concurrentie-aspecten en gericht op het behalen van winst, dan duidt ook dit op een inkoop-situatie.

Het beleid van de Gemeente kan erop gericht zijn om zoveel mogelijk via een subsidierelatie te werken. Maar evengoed kan de beleidsmatige voorkeur worden uitgesproken voor een inkooprelatie. In beginsel is de individuele situatie leidend voor het bepalen van deze keuze. *Maar daarbij dient beseft te worden dat niet het vooraf of achteraf geplakte 'etiket' de inhoud van de relatie bepaalt, maar dat – andersom – het etiket bepaald wordt door de inhoud.*

2.5 Wettelijk kader bij subsidieverstrekking

De relatie tussen een subsidiegever en een subsidieontvanger is wettelijk geregeld in titel 4.2 ('Subsidies') van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verstaat onder subsidie:

- a. De aanspraak op financiële middelen; en
- b. Door een bestuursorgaan verstrekt; en
- c. Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager; en
- d. Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Een subsidie is daarmee geen rechtstreekse tegenprestatie voor geleverde goederen of diensten (zie hiervoor onder 2.4).

Specifiek voor de relatie gemeente-gesubsidieerde instelling is naast de Algemene wet bestuursrecht nog een aantal andere regelgevende documenten van belang, te weten:

- De Algemene subsidieverordening (Asv; laatste versie in Enschede dateert van 2009; een nieuwe versie is op dit moment – voorjaar 2015 – in voorbereiding en zal medio 2015 worden opgeleverd);
- Bijzondere subsidieverordeningen (Enschede kent er een twintigtal);
- Gemeentelijke beleidsregels.

Het college is verantwoordelijk voor het up-to-date houden van deze regels; verordeningen worden uiteindelijk vastgesteld door de raad.

In de 'toolkit' die als bijlage bij dit beleidskader is gevoegd, wordt meer inhoudelijk ingegaan op de middelen die de Gemeente als subsidieverstrekker ten dienste staan, om invloed op (en controle van) gesubsidieerde instellingen uit te voeren.

Tot slot speelt ook op het gebied van subsidies de invloed van 'Europa': Europese regels kunnen ook de verhouding tussen de Gemeente en gesubsidieerde instellingen beïnvloeden, bijvoorbeeld spelregels ten aanzien van staatssteun. Dit beleidskader leent zich niet voor een diepere beschouwing van de Europese regelgeving en de invloed daarvan op het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. In de Algemene subsidieverordening wordt aangegeven hoe in voorkomende gevallen gehandeld moet worden wanneer staatssteun bij subsidieverlening aan de orde is.

3 Visie op gesubsidieerde instellingen

3.1 Huidige besturingsfilosofie

De rol van de Gemeente als faciliterende, geld verstrekkende overheid is hiervoor (onder 2.3) al even aangestipt. In deze paragraaf wordt die rol verder uitgewerkt.

De 'faciliterende overheid' wil zeggen: de (lokale) overheid stelt de – beleidsmatige en financiële – kaders vast waarbinnen de gesubsidieerde instelling haar activiteiten moet uitvoeren, verstrekt hiervoor middelen in de vorm van subsidie en laat vervolgens de uitvoering geheel aan de instelling over.

Hier openbaart zich de breuk met het verleden, waarin het niet ongebruikelijk was dat de Gemeente zelf (veel) activiteiten uitvoerde of zich nadrukkelijk bemoeide met het bestuur van de instellingen¹. Deze omslag naar de faciliterende overheid heeft zich rond de eeuwwisseling ingezet.

De rolverandering houdt onder meer in dat gemeente en gesubsidieerde instelling nadrukkelijk kiezen voor het zo concreet mogelijk omschrijven van activiteiten die de instelling dient uit te voeren (ten behoeve van de burgers van de Gemeente). De beleidsdoelstellingen – maar (en steeds meer) ook de financiële (on)mogelijkheden - van de Gemeente zijn hierin leidend.

De Gemeente stemt de te verstrekken subsidie af op deze activiteiten. Een en ander wordt vastgelegd in een subsidiebeschikking (met daarin de subsidievoorwaarden), eventueel aangevuld met een uitvoeringsovereenkomst (vaak een vrij gedetailleerde uitwerking van de activiteiten die de instelling tegenover de subsidiëring moet stellen).

De instellingen leggen vervolgens verantwoording af over de uitvoering en leveren informatie die van belang is voor het evalueren van de beleidsdoelstellingen. De Gemeente toetst die verantwoording achteraf, en bemoeit zich tussentijds zo weinig mogelijk met de bedrijfsvoering van de instelling. (Overigens kan gekozen worden voor het achterwege laten van de verantwoording achteraf; de subsidie wordt dan meteen vastgesteld bij de verstrekking; deze werkwijze – die vooral toegepast wordt bij kleinere subsidies - komt tegemoet aan de filosofie 'meer vertrouwen in de partner' en kan bovendien een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten betekenen).

Deze systematiek stelt vooral ook hoge eisen aan de instelling, met name op het gebied van management, bedrijfsvoering en control. Inmiddels kan worden vastgesteld dat de door gemeente Enschede gesubsidieerde instellingen hiermee – na een zekere gewenningsperiode – goed kunnen omgaan. In de uitvoeringspraktijk blijkt de faciliterende rol van de Gemeente bij subsidieverlening dus goed te werken.

Daar komt bij dat, met name vanwege de steeds verder toenemende bezuinigingsdruk, de 'afstand' tussen de Gemeente en de gesubsidieerde instellingen de besluitvorming ten goede komt.

¹ Hetzij door het bezetten van een zetel in bestuur of Raad van Toezicht, hetzij door het voorbehouden van goedkeuringsrecht voor bepaalde besluiten, hetzij anderszins; de overheid dus a.h.w. in de 'directie-rol'.

De rol van faciliterende overheid maakt het mogelijk om met de noodzakelijke distantie en objectiviteit tot weloverwogen beslissingen aangaande de wijziging van (soms langdurige) subsidierelaties te komen.

Dat zich desalniettemin nieuwe inzichten kunnen voordoen, die in concrete situaties tot (ander) maatwerk kunnen leiden, komt hierna onder 3.4 aan de orde.

3.2 Toetsing aan de voorkant, verantwoording aan de achterkant

De juridische regelgeving omtrent subsidieverstrekking is op diverse plaatsen vastgelegd (zie paragraaf 2.5 en de bijgevoegde 'toolkit').

De verantwoordelijkheid van de Gemeente beperkt zich tot wat in die regelgeving en de daarop gebaseerde besluiten is vastgelegd. In hoofdlijnen komt het er op neer dat de Gemeente aan de '**voorkant**' moet toetsen of de betreffende instelling aan de voorwaarden voor subsidieverstrekking voldoet (toekenning van een subsidie) en aan de '**achterkant**' of de verantwoording overeenstemt met wat is vastgelegd in de subsidiebeschikking en eventueel in de uitvoeringsovereenkomst (vaststellen van een subsidie).

De instellingen zijn doorgaans zelfstandige rechtspersonen (meestal stichtingen). Uitvoering via sturen op afstand betekent dat de Gemeente de directe zeggenschap over de uitvoering van de activiteiten verliest. Juridisch ligt alle 'macht' bij het bestuur van de instelling, en eventueel bij een Raad van Toezicht.

De Gemeente kan altijd invloed uitoefenen via de weg van subsidievoorwaarden en – verplichtingen, en door middel van het vastleggen van afspraken in een uitvoeringsovereenkomst. Dergelijke overeenkomsten worden vooral gesloten bij complexe, omvangrijke subsidies aan (doorgaans) grote instellingen. Bij kleinere en/of eenmalige subsidies volstaat doorgaans een subsidiebeschikking.

Uit het in de inleiding genoemde 213a-onderzoek kwam onder andere naar voren, dat de mogelijkheid om gebruik te maken van uitvoeringsovereenkomsten, mede ook met het oog op scherpere toetsing en verantwoording, wellicht vaker benut zou moeten worden. De eerste stappen hiertoe zijn reeds gezet, met name ten aanzien van subsidies in het culturele domein. Waar gewenst zal dit worden uitgebreid.

3.3 Mogelijke gevolgen van verdergaande bemoeienis door de Gemeente

Het is mogelijk om in de statuten van de instelling, in de subsidieverordening en/of in de verleningsbeschikking/uitvoeringsovereenkomst nadere regels te stellen voor het houden van verdergaand toezicht. Wil de Gemeente zich toch nadrukkelijker bemoeien met de bedrijfsvoering van een gesubsidieerde instelling – en hiermee tegelijkertijd (veel) verder gaan dan behorend tot de rol van 'faciliterende overheid' -, dan heeft dat echter wel bepaalde gevolgen:

- a. Een eventuele formele verantwoordelijkheid van de Gemeente voor het handelen en/of nalaten van de gesubsidieerde instelling komt eerder in zicht.
- b. De heldere scheiding tussen de verantwoordelijkheid van kaderstelling voor de Gemeente versus de verantwoordelijkheid voor de uitvoering door de instelling, wordt aangetast (oftewel: 'toetsing aan de voorkant' en 'verantwoording aan de achterkant' kunnen door elkaar gaan lopen).
- c. De indruk wordt gewekt dat de Gemeente op de 'bedrijfsvoeringsstoel' of 'directeursstoel' van de instelling gaat zitten.

3.4 Nieuwe inzichten, nieuwe benadering?

Op het moment dat dit beleidskader wordt geschreven zijn de decentralisaties in het sociale domein in volle gang.

Deze ingrijpende ontwikkeling, in combinatie met de eveneens zeer aanzienlijke bezuinigingsopdracht waarvoor de Gemeente zich gesteld ziet, kan mogelijkwijs leiden tot nieuwe inzichten met betrekking tot de relatie met gesubsidieerde instellingen. Nieuwe inzichten, die eventueel een nieuwe benadering tot gevolg zouden kunnen hebben. Bijvoorbeeld de keuze voor een inkooprelatie, in plaats van een subsidierelatie (zie hiervoor onder 2.4). Of de keuze voor een verbonden partij (zie het desbetreffende beleidskader).

Als vastgehouden wordt aan een subsidierelatie, is het denkbaar dat de Gemeente, gelet op het verplichtende karakter en het grote belang van een goede uitvoering van gedecentraliseerde taken, meent daarbij nauwer betrokken te moeten zijn dan enkel vanuit de rol van (vooraf toetsende, achteraf controlerende) subsidieverstrekker. Dat kan leiden tot het geheel of gedeeltelijk verlaten van het thans nog geldende uitgangspunt van de 'faciliterende overheid', ten faveure van het innemen van een meer sturende rol bij gesubsidieerde instellingen die zich bezighouden met de uitvoering van de gedecentraliseerde taken.

Een dergelijke sturende rol kan bijvoorbeeld vorm krijgen door deelname in het bestuur van een instelling, door het aanstellen van een toezichthouder of door het statutair vastleggen van een bepaalde gemeentelijke invloed op de bedrijfsvoering (zoals goedkeuring van benoemingen).

Een meer sturende rol voor de Gemeente heeft onder meer tot gevolg dat de Gemeente ook (in ieder geval deels) verantwoordelijk kan en zal worden gehouden voor de gang van zaken bij een instelling. Zie ook het hiervoor onder 3.3 opgemerkte.

Overigens is het niet alleen ter bepaling aan de Gemeente, of een dergelijke sturende rol kan worden ingenomen. Met name wanneer deze rol statutair moet worden vastgelegd, is medewerking van de betreffende instelling vereist.

Het is nog te vroeg om hierop in deze beleidsnotitie dieper in te gaan. Waar en wanneer nodig, zullen ontwikkelingen als deze tijdig gedeeld worden door college en raad, uiteraard met respect voor elkaars positie en bevoegdheden.

3.5 Maatwerk

Door uiteenlopende omstandigheden (veranderend takenpakket, bezuinigingen, bedrijfsvoering niet op orde, etc.) is een klein aantal gesubsidieerde instellingen in de afgelopen jaren in ruw vaarwater gekomen. Soms werden de problemen op eigen kracht overwonnen, maar in een enkel geval werd een beroep op de Gemeente gedaan.

Wanneer de Gemeente bijsprong, gebeurde dat doorgaans onder het opleggen van stringente (extra) voorwaarden omtrent toetsing en verantwoording (bijvoorbeeld via tussentijdse rapportages en managementgesprekken).

De hulp van de Gemeente bestond soms uit extra subsidiëring, soms ging het om het overnemen van onroerend goed of om het voor rekening van de Gemeente nemen van tijdelijke extra bedrijfsvoeringskosten.

Aanleiding voor deze 'hulpverlening' was steevast het borgen van het publieke belang. Hierbij werd altijd *maatwerk* toegepast.

3.6 Verdieping van de rol van de Gemeente

Met name vanuit het 213a-onderzoek dat in 2013 in opdracht van het college is uitgevoerd, komt een aantal aanbevelingen naar voren, die kunnen leiden tot een verdieping van de rol van facilitator.

Het doel daarvan is om, zonder te tornen aan de hiervoor beschreven verdeling van verantwoordelijkheden, de Gemeente toch een meer bepalende rol te laten spelen in de wijze waarop de door haar gesubsidieerde activiteiten door instellingen worden uitgevoerd.

Het eindrapport van het 213a-onderzoek beveelt o.a. het volgende aan:

- Meer aandacht voor tussentijdse toetsing en bijsturing, in samenspraak met de gesubsidieerde instelling (o.a. aan de hand van een vast format hiervoor);
- Het vooraf vastleggen van prestatie-indicatoren (waarmee de instelling haar inzet kan bepalen, en de Gemeente haar controle achteraf kan uitvoeren);
- Het stellen van (extra) eisen aan de jaarrekening;
- Het hanteren van normen voor subsidiabele kosten;
- Het opleggen van spelregels ten aanzien van de salariëring, bij instellingen (o.a. normering topinkomens);
- Het ontwikkelen van beleid ten aanzien van het verwerven van eigen inkomsten door de instellingen;
- Idem, ten aanzien van het vormen van en omgaan met financiële reserves.

Deze aanbevelingen sluiten in grote lijnen aan op de conclusies uit het al meermalen genoemde rapport '(Voor)goed verbonden' van de rekenkamer.

Dit rapport vraagt bovendien nadrukkelijk aandacht voor de maatschappelijke doelen en effecten die bereikt zouden moeten worden via subsidiëring.

Feit is dat de door de Gemeente gesubsidieerde instellingen hun maatschappelijk doel altijd statutair hebben vastgelegd. Dat maatschappelijk doel c.q. die maatschappelijke effecten zijn desondanks niet altijd in concrete cijfers uit te drukken.

Daar waar dit wel kan, zal het ontwikkelen van prestatie-indicatoren kunnen bijdragen aan een dergelijke effectmeting. Het beleid voor de komende jaren is er dan ook op gericht om dergelijke indicatoren (verder) te ontwikkelen en te verfijnen. Bij de subsidiëtoekenning kan er dan gebruik van worden gemaakt, zo nodig door gedetailleerde beschrijving ervan in uitvoeringsovereenkomsten.

Aan de hand van de geldende verantwoordingssystematiek zal dan na afloop van de subsidieperiode (meestal een boekjaar) blijken of de gewenste effecten (zoveel mogelijk) bereikt zijn. Indien dit niet het geval is, en dit valt toe te rekenen aan de instelling, dan kan worden besloten tot vaststelling van de subsidie op een lager bedrag dan oorspronkelijk is toegekend, eventueel gevolgd door terugvordering van het teveel betaalde subsidiebedrag. Overigens kan dan ook worden besloten om dit (teveel) toegekende bedrag in een volgende subsidieperiode alsnog conform de doelstelling in te zetten, en de nieuw te verlenen subsidie hierop naar evenredigheid aan te passen.

Zodoende zal het ontwikkelen van prestatie-indicatoren bijdragen aan een betere toets op het bereiken van de gewenste maatschappelijke doelen en effecten.

Met name door deze werkwijze geeft de Gemeente vorm aan de verdieping van haar faciliterende rol.

3.7 Het 'lean'-proces

Onderdeel van de veranderende visie op de relatie met gesubsidieerde instellingen, is ook de verbetering van de interne werkprocessen van de Gemeente, met betrekking tot subsidiëring in het algemeen.

Het ontwikkelen en implementeren van deze verbeteracties (het zgn. 'lean'-proces) is medio 2013 in gang gezet.

Daarbij bleek al snel dat verbetering van de uitvoerende processen ten aanzien van subsidieverlening soms rechtstreeks ingrijpt op het subsidiebeleid. Menige aanbeveling vanuit de beide eerdergenoemde onderzoeken is om die reden dan ook terug te vinden als verbeteractie in het lean-proces. Voorwaarde daarbij is dan wel dat de aanbeveling 'haalbaar' is (zo is bijvoorbeeld het ontwikkelen van normen voor subsidiabele kosten als niet haalbaar gekenmerkt).

Een overzicht van de belangrijkste verbeteracties:

- Mogelijk meerjarige (i.p.v. jaarlijkse) subsidietoekenning aan instellingen die – gelet op hun taak - weinig dynamiek vertonen;
- Nagaan of aan instellingen de eis van het realiseren van cofinanciering (naast de gemeentelijke subsidie) gesteld kan worden;
- Vaker gebruik maken van uitvoeringsovereenkomsten (zie hiervoor onder 3.2);
- Het gebruik maken van vooraf bepaalde prestatie-indicatoren (zie hiervoor onder 3.6);
- Nagaan of van instellingen gevraagd kan worden om (meer) eigen inkomsten te genereren (idem);
- Beleid ontwikkelen ten aanzien van het vormen van reserves door de instellingen (idem);
- Het onderzoeken van de mogelijkheid om bevoorschotting te kunnen opschorten, wanneer blijkt dat instellingen zich niet aan afspraken houden;
- Meer gebruik maken van de mogelijkheid om af te wijken van het verplichte accountantsonderzoek bij de instellingen (verhouding tussen nut en noodzaak, in relatie tot de ermee gepaard gaande administratieve lasten);
- Het opstellen van richtlijnen over door de instellingen te leveren informatie, met het oog op tussentijdse bijsturing, dan wel als bijdrage aan de beleidsontwikkeling van de Gemeente zelf.

Deze verbeteracties zullen zoveel als mogelijk is worden doorgevoerd in de periode die beslagen wordt door dit geactualiseerde beleidskader.

4 Risico-inventarisatie en -beoordeling

4.1 Geen geautomatiseerde risicoscan

Het vorige beleidskader ging nog uit van de invoering van een geautomatiseerd systeem voor het hanteren van zogeheten 'risicoprofielen'.

Deze profielen zouden kunnen helpen bij het in beeld brengen van de aan gesubsidieerde instellingen verbonden risico's (financieel, inhoudelijk, organisatorisch en overig). Aan de hand van zo'n risicoprofiel zouden dan vervolgens passende instrumenten uit de 'toolkit' kunnen worden ingezet (als maatwerk), ter beheersing en terugdringing van die risico's.

Het was de bedoeling daartoe gebruik te maken van een specifiek (softwarematig) risico-inventarisatiesysteem (de 'risicoscan').

Dit systeem is uitvoerig getest, waarbij bleek dat de functionaliteiten ervan niet voldeden aan hetgeen de Gemeente ervan verwachtte. Uiteindelijk is het systeem dan ook niet in gebruik genomen. De zoektocht naar een wel functionerend systeem zal zo nodig weer worden opgepakt.

4.2 Huidige wijze van risicobeoordeling

Instellingen die jaarlijks € 50.000 of meer aan subsidie ontvangen, en verantwoording afleggen middels een jaarrekening, worden op dit moment via een gestandaardiseerd format getoetst en beoordeeld.

Voor deze ondergrens van € 50.000 is gekozen vanuit efficiencyoverwegingen, en vanwege de omvang van het financiële risico. Beneden deze grens vindt nadere analyse van de financiële situatie van de instelling – naast beoordeling van de normale verantwoording – alleen plaats op expliciet verzoek van het bestuur.

Enschede kent ongeveer 55 instellingen die jaarlijks € 50.000 of meer aan subsidie ontvangen. Zij verantwoorden hun (jaar)resultaten – inclusief hun actuele financiële positie - op basis van een door de Gemeente vastgesteld controle- en rapportageprotocol.

Dit protocol kent in grote lijnen drie hoofdonderdelen waarop getoetst en beoordeeld wordt:

- Algemene omstandigheden (zoals o.a. de beheersorganisatie van de instelling, de politieke en maatschappelijke gevoeligheid, de subsidie-afhankelijkheid en de aanwezigheid van specifieke doeluitkeringen voor de instelling);
- De verantwoording van de subsidie;
- Eventueel aan de instelling verstrekte leningen en garanties.

Deze hoofdonderdelen worden hierna kort toegelicht.

Hantering van dit protocol heeft er overigens wel toe geleid dat de Gemeente nooit verrast is door acute problemen van instellingen. In zoverre voldoet dit protocol volledig aan de verwachtingen.

4.3 Algemene omstandigheden

Dit onderdeel bevat uiteraard de controle op de aanwezigheid (en de inhoud) van een accountantsverklaring. Daarnaast wordt gekeken naar het naleven van de richtlijnen voor de jaarverslaggeving, de bedrijfsvoering, de solvabiliteit, de stand van zaken van het werkkapitaal (indien dit positief is, dan wordt een instelling als 'financieel gezond' aangemerkt), de wijze waarop de vaste activa gefinancierd zijn en

de aanwezigheid van reserves en voorzieningen.

Tot slot wordt nagegaan of er voldoende aandacht besteed is aan actiepunten uit voorgaande verantwoordingsjaren.

4.4 Verantwoording van de subsidie

Bij de verantwoording van de subsidie wordt o.a. bekeken of deze verantwoording overeenstemt met de uitbetaalde voorschotten, of er sprake is van andere subsidieverstrekkingen (dan gemeente Enschede), of er andere inkomsten verworven worden door de instelling en hoe die zich dan verhouden tot de verstrekte subsidie en of er sprake is van wederzijdse vorderingen (van de Gemeente op de instelling of omgekeerd).

4.5 Leningen en garanties

Behalve een inventarisatie van de aanwezigheid van door de Gemeente ten behoeve van de instelling afgegeven leningen en/of garanties, bevat dit onderdeel ook een toets op de besteding hiervan. Voor het omgaan met leningen en garanties in het algemeen wordt verwezen naar de betreffende gemeentelijke beleidsregels.

4.6 Inhoudelijke risico's vooralsnog moeilijk te meten

De hiervoor beschreven mate van risicobeoordeling is vooral financieel van aard. Daarnaast doen zich in de relatie tussen de Gemeente en gesubsidieerde instellingen ook inhoudelijke risico's voor. Die zijn aan de orde wanneer de instelling er niet in slaagt (of dreigt te slagen) om te voldoen aan de met de subsidieverstrekking verbonden prestatieafspraken.

Het meten hiervan is vooralsnog problematisch. Vooral wanneer instellingen werken in het sociale domein, zijn 'harde' cijfers over behaalde resultaten en nagekomen afspraken moeilijk te realiseren (nog los van de betrouwbaarheid van dergelijke cijfers).

Dat dit onderdeel aandacht verdient, is ook al uitvoerig gesignaleerd in de beide al meermalen genoemde rapporten.

Geopperd is om nog meer gebruik te gaan maken van vooraf bepaalde prestatie-indicatoren. In de komende periode zal hiertoe dan ook een poging worden ondernomen.

Andere mogelijkheden zijn het hanteren van benchmark-vergelijkingen en het voeren van periodieke gesprekken met de instellingen (bijvoorbeeld halfjaarlijks of per kwartaal). Dat laatste gebeurt overigens in sommige gevallen al (en leidt dan soms tot bijsturing, c.q. aanpassing van de subsidie).

Inhoudelijke risico's zullen hiermee overigens niet volledig voorkomen kunnen worden. Anderzijds worden wel (weer) stappen gezet in de richting van een nog betere risico-inventarisatie ten aanzien van gesubsidieerde instellingen.

Bijlage: 'TOOLKIT' GESUBSIDIEERDE INSTELLINGEN

1. Beschikbare middelen voor de inrichting van het toezicht

Er staan gemeente Enschede verschillende middelen ten dienste om toezicht uit te oefenen op de aanwending van subsidiegelden. Die middelen kunnen ook weer op verschillende momenten worden ingezet:

- Voorafgaand aan de subsidieverlening (par. 2);
- Bij de subsidieverlening (par. 3);
- Tijdens de subsidieperiode (par. 4);
- Bij de vaststelling van de subsidie (par. 5).

Omdat die momenten bepalend zijn in het hele proces van subsidieverstrekking, dienen zij als uitgangspunt bij het navolgende overzicht. Voordat echter wordt ingegaan op deze bepalende momenten, is het zinvol om de definitie van het subsidiebegrip weer te geven, zoals geformuleerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Volgens art. 4.21, lid 1 van die wet wordt onder subsidie verstaan:

'...de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.'

Daaruit kan het volgende worden afgeleid:

- Verstrekkingen in natura vallen niet onder het subsidiebegrip;
- Subsidie wordt altijd verstrekt door een bestuursorgaan;
- De activiteiten en het tijdvak waarbinnen de activiteiten moeten worden verricht moeten (vooraf) bepaald zijn;
- Levering van goederen of diensten valt niet onder de definitie van het subsidiebegrip.

Verder is het van belang om het onderscheid te kennen tussen subsidieverlening en subsidievaststelling.

Subsidieverlening geschiedt (d.m.v. een beschikking) voorafgaand aan het plaatsvinden van de gesubsidieerde activiteit(en). Op basis van de subsidieverleningsbeschikking kunnen voorschotten worden verstrekt, die dienen ter dekking van de kosten die de subsidie ontvanger moet maken om de activiteit(en) te kunnen verrichten. De verlening van de subsidie is dus voorwaardelijk, maar niet vrijblijvend, want als de gesubsidieerde activiteiten conform de bij de subsidieverlening opgelegde verplichtingen uitgevoerd zijn, is het bestuursorgaan verplicht om te betalen (c.q. de subsidie op het verleende bedrag vast te stellen). Subsidievaststelling (ook via beschikking) vindt na afloop plaats, nadat is vastgesteld dat de subsidie ontvanger aan z'n verplichtingen heeft voldaan. Als dat niet het geval is, wordt de subsidie op een lager bedrag vastgesteld dan het verleende (maximale) bedrag. En dat kan dan weer leiden tot terugvordering van (een deel van) de subsidie.

Het gebeurt overigens steeds vaker dat verlening én vaststelling van de subsidie feitelijk samenvallen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de hoogte van de uiteindelijk te verlenen subsidie bij aanvraag al vaststaat en niet meer kan wijzigen. En uit praktische overwegingen (beperking lastendruk; efficiency bij zowel gemeente als gesubsidieerde instelling) worden subsidies tot een maximaal bedrag van € 10.000,- tegenwoordig meteen vastgesteld bij verlening.

Na het overzicht van de 'tools' in de paragrafen 2 t/m 5, volgt nog een korte beschrijving van enkele bijzondere toezichtsvormen (par. 6). Daarna wordt enige aandacht besteed aan de wijze waarop de toezichtsinstrumenten momenteel gebruikt worden (par. 7) en deze bijlage bij het beleidskader sluit af met een korte beschouwing over het controleprotocol (par. 8).

2. Toezicht voorafgaand aan de subsidieverlening

- *Beoordeling van de subsidie-aanvraag*

Ieder subsidieverstrekkingsproces begint met een aanvraag. Uit die aanvraag moeten nut en noodzaak van de te verrichten activiteiten kunnen worden opgemaakt. Bij structurele, langdurige subsidies kan een dergelijk oordeel overigens voor langere tijd houdbaar zijn, maar dat neemt niet weg dat deze beoordeling regelmatig opnieuw moet worden uitgevoerd.

Verder moet de aanvraag dusdanig volledig zijn, dat het mogelijk is om te komen tot een zo exact mogelijke bepaling van de hoogte van de te verstrekken subsidie.

Dat vergt een kritische beschouwing van de argumenten en de informatie waarmee de aanvraag wordt onderbouwd, hetgeen feitelijk de eerste stap in het kader van de toezichtuitoefening is.

M.a.w.: als té gemakkelijk wordt afgegaan op de juistheid en de volledigheid van de door de aanvrager geleverde informatie, ontstaat hier al het risico van een onjuiste subsidieverstreking. De Gemeente moet zélf beoordelen of de aangevraagde subsidie goed is afgestemd op de te verrichten activiteiten.

N.B. Het is mogelijk om al een voorschot te verstrekken *voordat beoordeling van de subsidieaanvraag heeft plaatsgevonden*. Dat gebeurt in incidentele gevallen, wanneer bijvoorbeeld salarisbetaling van medewerkers van de aanvragende instelling moet worden geborgd. Overigens zal in een dergelijk situatie bijna altijd vast staan dat op de subsidieaanvraag positief beslist zal worden.

- *Subsidieplafond (4.22 Awb, 4.25 – 4.28 Awb)*

De Gemeente kan voor verschillende activiteiten een plafond instellen, d.w.z. een bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor subsidiëring van bepaalde activiteiten.

Eén all-in plafond is niet toegestaan. Het bestaan van een plafond (dan wel de mogelijkheid tot het instellen ervan) moet bekend gemaakt worden in de wettelijke regeling (verordening) waarop de subsidiëring is gebaseerd. Datzelfde geldt voor de spelregels voor de verdeling van de beschikbare subsidiegelden, binnen het plafond (dat kunnen kwalitatieve criteria zijn, maar ook de eenvoudige stelregel 'wie het eerst komt,').

Als de verlening van een aangevraagde subsidie zou leiden tot overschrijding van dit plafond, moet de aanvraag verplicht geweigerd worden.

Ook dit is een middel om de subsidie uitgaven te beheersen.

Hierbij moet overigens worden aangetekend dat het subsidieplafond niet geldt voor subsidies op basis van de gemeentebegroting (de zgn. 'buitenwettelijke subsidies', zoals boekjaarsubsidies).

- *Weigering van de subsidie (4.35 Awb)*

Natuurlijk kan een aangevraagde subsidie ook geweigerd worden. Hiervoor werd al de weigering op grond van de overschrijding van het subsidieplafond genoemd.

Daarnaast biedt art. 4.35 Awb nog een aantal expliciete weigeringsgronden:

- Er bestaat reden om aan te nemen dat de activiteiten niet (geheel) zullen plaatsvinden;
- Idem, dat de aanvrager niet zal voldoen aan zijn verplichtingen;
- Idem, dat de aanvrager niet behoorlijk rekening en verantwoording zal afleggen als er onjuiste/onvolledige gegevens zijn verstrekt;
- In geval van faillissement, surséance e.d. van de aanvrager.

Deze weigeringsgronden spreken voor zich, maar het is afhankelijk van de beoordeling van de aanvraag in hoeverre de Gemeente denkt over voldoende informatie te kunnen beschikken om de aanvraag te kunnen weigeren. Dit is temeer van belang, nu de aanvrager uiteraard bezwaar kan aantekenen tegen een weigering. De Gemeente zal haar beslissing dan adequaat moeten kunnen onderbouwen.

Naast deze in de Awb genoemde weigeringsgronden kan de Gemeente in haar eigen wettelijke regelingen (verordeningen) ook nog weigeringsgronden hebben opgenomen. Zo kent de Enschedese Algemene subsidieverordening (Asv) o.a. de volgende weigeringsgronden:

- De activiteiten zijn niet gericht op de Gemeente of komen niet aanwijsbaar ten goede aan ingezetenen van de gemeente;
- De subsidieverstreking past niet binnen het gemeentelijk beleid;
- Vermoed wordt dat de aanvrager de subsidie zal besteden aan activiteiten die strijdig zijn met de wet, het algemeen belang of de openbare orde;
- De aanvrager beschikt over voldoende eigen middelen om zelf de kosten te kunnen dragen.

3. Toezicht bij de subsidieverlening/verplichtingen die kunnen worden opgelegd

De hiervoor in par. 2 opgesomde beoordelings- en beslismomenten gaan in feite vooraf aan de subsidieverlening.

Zodra de intentie bestaat (bij de Gemeente) om de gevraagde subsidie (geheel of gedeeltelijk) te verlenen, komt de vraag aan de orde welke verplichtingen hieraan moeten worden verbonden.

Hier openbaart zich ook het verschil tussen voorwaarden en verplichtingen: *daar waar voorwaarden bepalend zijn voor het al of niet kunnen verlenen van de subsidie, worden verplichtingen eerst opgelegd wanneer duidelijk is dat de subsidie verleend zal gaan worden.*

Hierna volgt een beknopte opsomming van de meest voorkomende voorwaarden en verplichtingen.

- *Begrotingsvoorbehoud (4.34 Awb)*

Als de Gemeente haar eigen begroting nog niet heeft vastgesteld, maar toch al moet beslissen op een subsidie aanvraag, kan dat leiden tot verlening, onder de voorwaarde dat voldoende middelen (via de gemeentebegroting) ter beschikking worden gesteld. Dit doet zich met name voor als subsidies voor meerdere jaren worden toegekend.

- *Verlening onder voorwaarden (4.33 Awb)*

Subsidie kan ook verleend worden onder (opschortende of ontbindende) voorwaarden, anders dan het hiervoor genoemde begrotingsvoorbehoud.

Een *opschortende voorwaarde* kan bijvoorbeeld inhouden dat de subsidie voor de helft van de te maken kosten toegekend wordt, mits de aanvrager erin slaagt om voor de andere helft elders financiering te vinden.

Als *ontbindende voorwaarde* kan opgelegd worden, dat subsidie voor een bepaald evenement pas verleend wordt, wanneer vaststaat dat het evenement in kwestie ook werkelijk in de Gemeente gehouden zal worden.

De meest voorkomende voorwaarde is dat de subsidie ontvanger geacht wordt mee te werken aan de totstandkoming van een uitvoeringsovereenkomst. Vooral bij grote subsidies op basis van de begroting wordt deze voorwaarde veel toegepast.

- *Rechtstreeks uit de Awb (Algemene wet bestuursrecht) voortvloeiende verplichtingen voor de subsidie ontvanger*

Een voorbeeld daarvan is de verplichting om bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie (zie hierna par. 5) rekening en verantwoording af te leggen van de besteding van het subsidiegeld (4.45 Awb). De subsidie ontvanger zal dan duidelijk moeten maken welke activiteiten er verricht zijn, welke inkomsten er eventueel behaald zijn en welke kosten er gemaakt zijn. Deze verplichting spreekt voor zichzelf en geldt bij elke subsidierelatie. Voor subsidies die een bedrag van € 50.000,-- te boven gaan, is het uitvoeren van een accountantscontrole verplicht (dat bedrag is opgenomen in de Algemene Subsidie Verordening van gemeente Enschede).

Een andere (mogelijke) verplichting is die tot vergoeding van vermogenswaarden (aan de Gemeente), voor zover dat vermogen is opgebouwd via de subsidie (4.41 Awb). Die vergoeding kan ook gedeeltelijk zijn, en geldt bovendien slechts in een zeer beperkt aantal gevallen (bijv. bij de verkoop van met subsidie aangekocht onroerend goed). Het opleggen van deze verplichting is niet voorgeschreven in de Awb, maar gemeente Enschede past deze verplichting wel toe, op basis van de eigen Asv.

- *Gebruik maken van de standaardverplichtingen ex artikel 4.37 Awb*

De Gemeente kan ook meer specifiek bepaalde of gedetailleerd uitgewerkte verplichtingen aan de subsidie ontvanger opleggen m.b.t. onder andere:

- Aard en omvang van de gesubsidieerde activiteiten;
- Administratie van uitgaven en inkomsten;
- Verstrekken van gegevens (voor vaststelling van de subsidie);
- Te verzekeren risico's;
- Zekerheidsstelling voor verstrekte voorschotten;
- Afleggen van rekening en verantwoording;
- Beperken/wegnemen van nadelige gevolgen voor derden;
- Accountantscontrole.

De bedoeling van deze (niet-limitatieve) opsomming is vooral om een handvat te bieden voor het meer op de individuele subsidierelatie toespitsen van de op te leggen verplichtingen.

De in 4.37 Awb genoemde verplichtingen komen dan ook vooral voor in relaties met grote subsidie ontvangers, waar complexe 'subsidie-bouwwerken' nodig zijn.

De invulling van deze verplichtingen kan zeer gevarieerd zijn, omdat de formulering van art. 4.37 Awb zo ruim is (vooral daar waar het gaat over de 'aard en omvang' van de gesubsidieerde activiteiten).

Hoe het ook zij, *al deze verplichtingen zijn gericht op het waarborgen van een doel- en rechtmatige besteding van de subsidiegelden*. Verplichtingen als deze (vooral de drie eerstgenoemde) komen veelvuldig voor (en moeten in de beschikking tot subsidieverlening worden opgenomen).

- *Overige doelgebonden verplichtingen (4.38 Awb)*

Er kunnen ook andere doelgebonden verplichtingen dan die van art. 4.37 Awb worden opgelegd, mits zij zich richten op verwezenlijking van het met de subsidie te bereiken doel (bijvoorbeeld de verplichting dat docenten van bepaalde cursussen speciaal opgeleid zijn, de verplichting tot samenwerking met andere instellingen of verplichtingen omtrent de hoogte van de eigen bijdragen die deelnemers aan de gesubsidieerde activiteiten moeten betalen). Deze verplichtingen komen regelmatig voor.

- *Niet-doelgebonden verplichtingen (4.39 Awb)*

Niet-doelgebonden verplichtingen (bijvoorbeeld de verplichting om in een gebouw van een gesubsidieerde instelling voorzieningen voor gehandicapten aan te brengen, of de verplichting om niet te discrimineren bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten) mogen alleen worden opgelegd als dat bij wettelijk voorschrift (de Asv of de bijzondere subsidieverordening) is toegestaan. Tot voor kort werden dergelijke verplichtingen zelden opgelegd, maar tegenwoordig komen zij in de subsidiepraktijk steeds vaker voor. Doorgaans gaat het dan om verplichtingen ter bevordering van (bijvoorbeeld) de duurzaamheid, de inschakeling van werkzoekenden, de integratie en/of de emancipatie.

N.B. De verplichting om de salarissen van directeurs van instellingen te beperken tot een bepaald maximum, komt tegenwoordig ook nogal eens voor, maar is door de rechter vooralsnog verboden verklaard. De Enschedese Asv kent wel de (algemeen geformuleerde) mogelijkheid om verplichtingen op te leggen m.b.t. de beloningsstructuur van een instelling.

- *Administratieverplichtingen bij subsidies die per boekjaar worden verstrekt (4.68 e.v. Awb)*

Feitelijk zijn dit nadere uitwerkingen van de in 4.37 Awb opgesomde verplichtingen. Zij hebben betrekking op een speciale categorie van subsidie ontvangers, nl. de instellingen die ter bekostiging van structurele activiteiten subsidies per boekjaar aanvragen en ontvangen.

Een gesubsidieerde instelling kan verplicht worden tot het inrichten van een inzichtelijke administratie (4.69 Awb); een verplichting die eigenlijk voor zichzelf spreekt. En dat een instelling tijdig moet melden dat er financiële problemen dreigen (4.70 Awb) is evenzeer logisch.

De Gemeente kan in haar eigen regelgeving bepalen dat de subsidie ontvanger toestemming moet vragen voor bepaalde rechtshandelingen (4.71 Awb).

Bijvoorbeeld als de instelling onroerend goed wil aanschaffen, wil deelnemen in een rechtspersoon, de statuten wil wijzigen, fondsen wil vormen of het faillissement wil aanvragen.

De Asv van Enschede bepaalt dat alleen toestemming gevraagd moet worden voor fondsvorming. Nu de gemeente zich op het standpunt stelt 'op afstand' van instellingen te willen blijven – passend bij de rol van de 'faciliterende overheid' – is het opleggen van het toestemmingsvereiste aan tal van andere rechtshandelingen niet passend in die besturingsfilosofie.

- *Het preciseren van de afspraken over uitvoering en verantwoording van gesubsidieerde activiteiten (in uitvoeringsovereenkomsten, 4.36 Awb)*

Met name bij complexe subsidierelaties wordt steeds vaker gebruik gemaakt van de uitvoeringsovereenkomst. Bij de subsidieverlening moet dan de voorwaarde worden opgelegd dat aan het tot stand komen van zo'n overeenkomst moet worden meegewerkt (zie onder par. 2).

In de overeenkomst wordt vervolgens zo nauwkeurig mogelijk vastgelegd (o.a.) welke prestaties de instelling moet leveren, op welke wijze die prestaties geadmistreerd moeten worden en op welke momenten hierover verantwoording moet worden afgelegd aan de Gemeente. Feitelijk kan een dergelijke overeenkomst ook een 'afdwingovereenkomst' genoemd worden (de gemeente 'dwingt' de instelling in feite tot het uitvoeren van de gesubsidieerde activiteiten, de gesubsidieerde instelling heeft een 'nakomingsplicht').

De uitvoeringsovereenkomst wordt tegenwoordig regelmatig toegepast in Enschede.

- *Aanwijzen van toezichthouder(s) (4.59 Awb)*

I.v.m. de subsidieverstrekking kan de Gemeente toezichthouders aanstellen. Dat kunnen ambtenaren van de Gemeente zelf zijn, maar ook andere personen.

De toezichthouder ziet toe op de naleving van de verplichtingen die aan de instelling zijn opgelegd bij de subsidieverlening.

De mogelijkheid hiertoe moet vastgelegd zijn in de betreffende verordening (op basis van de Enschedese Asv kunnen toezichthouders worden aangesteld) of opgenomen zijn in de individuele beschikking tot subsidieverlening.

Deze vorm van toezicht komt weinig voor.

4. Toezicht tijdens de subsidieperiode

- *Bevoorschotting; betaling in termijnen (4.52 – 4.56 Awb)*

Uiteraard hoeft een subsidie voor bijvoorbeeld een boekjaar niet ineens te worden voldaan. Betaling vooraf (bevoorschotting) is echter meestal wel noodzakelijk om de instelling in de gelegenheid te stellen de afgesproken activiteiten te kunnen uitvoeren (bijvoorbeeld via salarisbetaling aan de medewerkers van de instelling).

Er kan ook sprake zijn van gedeeltelijke bevoorschotting. De instelling moet dan eerst aantonen (d.m.v. tussentijdse rapportages) dat zij de afgesproken activiteiten verricht; is dat inderdaad het geval, dan volgt betaling van de rest van de subsidie.

Betaling in termijnen (doorgaans per maand of per kwartaal) beoogt vooral de financiële belasting te spreiden en te reguleren. De betalingstermijnen worden vastgelegd in de betreffende verordening of in de verleningsbeschikking.

Termijnbetaling en bevoorschotting zijn in Enschede de gangbare vormen van betaling van subsidiebedragen.

- *Informatieplicht*

Op grond van de Asv is een subsidie ontvanger in Enschede verplicht om melding te maken van belangrijke wijzigingen ten opzichte van de gegevens die bij de aanvraag zijn verstrekt. Die melding moet dan ook nog eens 'tijdig' worden gedaan (zodat de Gemeente tijdens de subsidieperiode desnoods kan ingrijpen en bijsturen).

- *Intrekken en wijzigen van de subsidie (4.48 – 4.51 Awb)*

Intrekken en (ten nadele van de ontvanger) wijzigen van de verleende subsidie kan zowel met terugwerkende kracht (4.48 Awb) als voor de toekomst (4.50 Awb), zolang de subsidie maar niet is vastgesteld.

Intrekken/wijzigen met terugwerkende kracht kan:

- Als de gesubsidieerde activiteiten niet hebben plaatsgevonden of niet zullen plaatsvinden;
- Als de subsidie ontvanger niet heeft voldaan aan de opgelegde verplichtingen;
- Als er onjuiste/onvolledige gegevens zijn verstrekt (en er bij juiste gegevens een andere beslissing zou zijn genomen);
- Als er anderszins onjuistheden in de subsidieverlening blijken te schuilen;
- Als het begrotingsvoorbehoud (zie par. 2) - tijdig - wordt ingeroepen.

Mits een redelijke termijn in acht wordt genomen, kan de Gemeente ook voor de toekomst de subsidie intrekken of (in nadelige zin) wijzigen:

- Als de subsidieverlening onjuist is;
- Als gewijzigd beleid c.q. gewijzigde inzichten binnen de Gemeente zich verzetten tegen (ongewijzigde) voortzetting;
- En in andere, mits bij verordening geregelde, gevallen.

Het criterium 'redelijke termijn' bij intrekking of wijziging is nogal vaag.

Aan de jurisprudentie valt wel enig houvast te ontleen, maar bedacht moet worden dat de individuele omstandigheden doorgaans van beslissende invloed zijn.

Enkele 'handvatten':

- Hoe ingrijpend is de intrekking of wijziging? (een subsidie ontvanger kan bijvoorbeeld geheel afhankelijk van subsidiegelden zijn, maar ook slechts gedeeltelijk; in het eerste geval betekent intrekking meteen het einde van de instelling).
- Met welke (interne) verplichtingen heeft de subsidie ontvanger te maken? (moet er bijvoorbeeld beroepspersoneel ontslagen worden? Hier kunnen bijvoorbeeld wachtgeldverplichtingen aan verbonden zijn).
- Wanneer was de subsidie ontvanger op de hoogte van de (dreigende) intrekking of wijziging? (des te eerder de instelling op de hoogte is, des te beter kan zij zich voorbereiden).
- In hoeverre heeft de subsidie ontvanger hierin z'n eigen verantwoordelijkheid genomen en ingespeeld op de naderende veranderingen? (een instelling die niet wenst in te spelen op dreigende subsidieverlaging, kan onbehoorlijk bestuur verweten worden; dit mag niet 'beloond' worden met ongewijzigde voortzetting van de subsidie).
- Kunnen schadeclaims worden ingediend tegen de subsidie ontvanger, als deze plotseling z'n activiteiten moet staken?

Het moge duidelijk zijn dat de Gemeente met de nodige zorgvuldigheid te werk moet gaan als een subsidierelatie ten nadele van de ontvanger gewijzigd dreigt te gaan worden. Maar in het algemeen geldt dat een termijn van 6 maanden tot 1 jaar (tussen de aankondiging van de wijziging en de datum waarop deze in zal gaan) voldoende wordt geacht.

- *Weigeren van de subsidie voor een nieuw tijdvak (4.51 Awb)*

Dit is te vergelijken met het wijzigen van de subsidie (ten nadele van de ontvanger) voor de toekomst. Het artikel is speciaal bedoeld voor situaties waarin de subsidierelatie drie jaar of langer heeft geduurd.

Ook hier geldt weer de redelijke termijn, met bijbehorende handvatten vanuit de jurisprudentie.

5. Toezicht bij de vaststelling van de subsidie

Een subsidieverstrekkingproces is pas afgerond, als de subsidie is vastgesteld en financieel is afgewikkeld (resterende subsidie is uitbetaald of teveel betaalde subsidie is teruggevorderd). Ook de vaststelling geschiedt door middel van een beschikking. Hoewel deze beschikking doorgaans minder aandacht krijgt dan de verleningsbeschikking aan het begin van het proces, is de vaststellingsbeschikking minstens zo belangrijk. Op basis van deze beschikking ontstaat nl. een *onvoorwaardelijke aanspraak op betaling van het subsidiebedrag* dat in de beschikking genoemd wordt (een bedrag dat overigens doorgaans allang is uitbetaald, via voorschotten en/of in termijnen).

Ook de vaststelling van de subsidie moet door de ontvanger worden aangevraagd. In de praktijk wordt de verantwoording van de besteding van de verleende subsidie beschouwd als de aanvraag tot vaststelling.

- *Lager vaststellen van verleende subsidies (4.46 Awb)*

De gevallen waarin de subsidie lager kan worden vastgesteld dan hetgeen in de verleningsbeschikking staat, zijn exact dezelfde als die bij de intrekking en wijziging van de subsidie (zie par. 4), behoudens uiteraard het begrotingsvoorbehoud. Ook hier geldt weer de reeds eerder gemaakte opmerking over de in acht te nemen zorgvuldigheid.

Zo moet de Gemeente goed nadenken over de vraag of de lagere vaststelling wel evenredig is aan het doel wat daarmee nagestreefd wordt.

Overigens: het is mogelijk dat lagere vaststelling in de praktijk neerkomt op vaststelling op nihil.

- *Intrekken of wijzigen van een vastgestelde subsidie (4.49 Awb)*

Zelfs een eenmaal vastgestelde subsidie kan nog (ten nadele van de ontvanger) gewijzigd of ingetrokken worden. Omdat de vaststellingsbeschikking echter in beginsel de genoemde onvoorwaardelijke aanspraak op betaling doet ontstaan, is art. 4.49 Awb slechts in enkele uitzonderlijke gevallen toepasbaar:

- Bij omstandigheden die ten tijde van de vaststelling onbekend waren en bij het bekend zijn waarvan een lagere vaststelling zou zijn gevolgd.
- Als de vaststelling onjuist was en de ontvanger dit wist of kon weten.
- Als de ontvanger na de vaststelling alsnog niet heeft voldaan aan de opgelegde verplichtingen.

- *Terugvorderen van subsidies (4.57 Awb)*

Wanneer de subsidie – om welke reden dan ook – lager is vastgesteld dan het oorspronkelijk verleende bedrag, kan het verschil teruggevorderd worden. De terugvordering vindt dan plaats op grond van onverschuldigde betaling. Dat moet wel gebeuren binnen vijf jaar na de (lagere) vaststelling.

Evenals de (lagere) vaststelling, moet ook de terugvordering in een beschikking worden meegedeeld aan de instelling. Doorgaans worden lagere vaststelling en terugvordering in dezelfde beschikking opgenomen. Zoals tegen elke beschikking, kan ook hiertegen bezwaar worden gemaakt door de instelling.

Terugvordering kan plaatsvinden tot uiterlijk vijf jaar na de vaststelling en zelfs als na die vaststelling blijkt dat de subsidie ten onrechte en/of te hoog is verstrekt.

Als een vorm van terugvordering kan ook *verrekening* worden toegepast, met subsidies voor een volgend tijdvak. Deze vorm van terugvordering komt nog wel eens voor.

6. Bijzondere vormen van toezicht

- *Het benoemen (of goedkeuren van de benoeming) van (leden van) de Raad van Toezicht/bestuurders*

Soms is in de statuten van de instelling vastgelegd dat de Gemeente (doorgaans het college van burgemeester en wethouders) bestuursleden of leden van de Raad van Toezicht kan voordragen, dan wel moet instemmen met de benoeming van deze personen (of met andere besluiten van het bestuur van de instelling, zoals het wijzigen van de statuten of het aankopen van onroerend goed).

Deze vorm van het uitoefenen van invloed kwam in het verleden nogal eens voor, maar is nu nagenoeg verdwenen (mede vanwege het eerdergenoemde beleid van 'afstand' van gemeente Enschede).

Indien voor deze vorm van toezicht gekozen zou worden, betekent dat wel dat (bestaande) instellingen moeten meewerken aan een daartoe strekkende wijziging van de statuten.

- *Maatregelen op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW)*

Het BW biedt tenslotte nog een aantal andere mogelijkheden om in te grijpen. Deze mogelijkheden zijn niet specifiek toegesneden op gesubsidieerde instellingen (in de praktijk meestal stichtingen of verenigingen), maar zijn daar wel toepasbaar.

Zo kan de Gemeente (als 'belanghebbende'; hetgeen zij zeker is, gezien het maatschappelijk en financieel belang van de Gemeente bij een goede taakuitoefening door de instelling) de Rechtbank verzoeken om bestuurders van de instelling te ontslaan. Een reden voor een dergelijk verzoek kan gelegen zijn in wanbeheer door de bestuurders (boek 2, art. 298 BW).

Opgemerkt moet worden dat de bewijslast - in geval van een op wanbeheer gebaseerd verzoek - aanzienlijk is. Het enkele gegeven dat de bedrijfsvoering van een instelling gebreken vertoont, is hierbij niet voldoende. Er zal minimaal sprake moeten zijn van aantoonbare financiële malversaties en vergelijkbare handelingen.

Het spiegelbeeld hiervan is het verzoek aan de Rechtbank om bestuurders te benoemen. Bijvoorbeeld wanneer er geen of geen voltallig bestuur meer is en de instelling zelf niet in benoeming kan of wenst te voorzien (2.299 BW).

Nog verder gaat het verzoek - opnieuw aan de Rechtbank - om een instelling te ontbinden.

Die mogelijkheid wordt geboden door art. 2.301 BW. Het moet dan wel duidelijk zijn dat de instelling niet meer in staat is om aan haar doelstelling te voldoen.

Als laatste dient hier nog de mogelijkheid van het aanvragen van het faillissement van de instelling genoemd te worden (overigens kan dan nauwelijks nog gesproken worden van het 'uitoefenen van toezicht'). De Gemeente zal dat kunnen doen als zij schuldeiser van de instelling is, bijvoorbeeld vanuit een lager vastgestelde en teruggevorderde subsidie.

Voor een faillissementsaanvraag gelden de gangbare regels van het BW. De Rechtbank zal dan om te beginnen een curator benoemen die het faillissement gaat afwickelen. Het is daarbij mogelijk dat de instelling nog enige tijd blijft doordraaien (onder scherp toezicht van de curator, en vooral om lopende zaken af te handelen) en/of dat de instelling in afgeslankte vorm blijft voortbestaan (een 'doorstart' maakt).

7. Hoe gebruiken we die 'tools' op dit moment?

In de praktijk wordt slechts van een deel van de mogelijkheden uit de 'toolkit' gebruik gemaakt. Een overzicht van de meest gebruikte 'tools':

- De verplichting dat er periodiek informatie moet worden verstrekt ten behoeve van de Marap's (komt heel veel voor).
- De verplichting dat er een accountantsverklaring bij de aanvraag om vaststelling moet worden ingediend (vooral bij instellingen die € 50.000,- subsidie of meer ontvangen).

- De verplichting dat actief moet worden meegewerkt aan monitors (komt soms voor bij een grotere instelling, bijvoorbeeld de monitor dak- en thuislozen en verslaafden bij stichting Humanitas onder dak en Tactus).
- Het preciseren van de afspraken over uitvoering en verantwoording van gesubsidieerde activiteiten in uitvoeringsovereenkomsten (komt vooral voor bij grotere instellingen zoals Alifa, bibliotheek en - grote – culturele instellingen).
- Het hanteren van de administratieverplichtingen (wijze van administratie, zoals de verplichting dat het financieel jaarverslag moet worden ingericht volgens richtlijn RJ 640 van de Raad voor de verslaglegging (komt regelmatig voor), meldingsplicht bij (dreigende) aanmerkelijke verschillen, toestemming voor bepaalde rechtshandelingen; aanleggen van een egalisereserve).

8. Controleprotocol

Ten aanzien van instellingen die per kalenderjaar een subsidie van tenminste € 50.000,- ontvangen (of meerdere kleine subsidiebedragen tot tenminste dit bedrag) hanteert de Gemeente een *controleprotocol*.

Dit protocol beschrijft de eisen waaraan de verantwoording door de instelling moet voldoen, over de besteding van de subsidie.

Het protocol is alleen van toepassing op de verantwoording van subsidies die worden vastgesteld op basis van de reguliere jaarstukken van de instelling (jaarrekening en inhoudelijk jaarverslag) en dus niet op de subsidies waarbij de instelling zich mag beperken tot verantwoording op projectbasis.

Het controleprotocol maakt in de bovenomschreven gevallen altijd deel uit van de subsidieverleningsbeschikking, en is gebaseerd op art. 4.37, lid 1, sub f Awb.