



Notitie

Aan leden van de gemeenteraad van Velsen
Van Het college van B&W
Datum 28-3-2017
Onderwerp Sturing van en toezicht op gesubsidieerde organisaties

1. Aanleiding

Financiële problemen met gesubsidieerde organisaties

In 2015 en 2016 zijn enkele instellingen in de gemeente in financiële problemen geraakt: het kunstencentrum, de stadsschouwburg en de Stichting Welzijn Velsen (SWV). Deze problemen zijn deels veroorzaakt door knelpunten in de bedrijfsvoering bij de betreffende organisaties. Voor SWV geldt dat de gemeenteraad op 15 december jl. heeft besloten een eenmalige aanvullende subsidie te verstrekken om de welzijnsfunctie te waarborgen.

Bespreking problemen Stichting Welzijn Velsen in de gemeenteraad en toezegging

Het college heeft tijdens de vergadering op 15 december de gemeenteraad een notitie toegezegd met daarin een overzicht van het instrumentarium voor sturing en toezicht dat de gemeente momenteel toepast bij subsidierelaties. Ook is afgesproken dat de notitie mogelijke aanvullende maatregelen bevat, die bevorderen dat de gemeente tijdig zicht heeft op interne problemen bij instellingen.

Doel van deze notitie

Doel van deze notitie is om inzicht te geven in het instrumentarium voor sturing en toezicht als het om subsidieverlening gaat. Met sturing bedoelen we de manier waarop de gemeente via uitvoeringsorganisaties de door haar gestelde doelen verwezenlijkt. Het subsidiëren van activiteiten is hier een voorbeeld van. Onder toezicht verstaan we het risicogericht toetsen van de naleving van de tussen de gemeente en de gesubsidieerde organisatie gemaakte afspraken en de opgelegde verplichtingen bij de subsidieverlening.

Aandachtspunt

Met het instrumentarium rondom subsidieverlening waaruit we kunnen putten, kunnen we nooit geheel voorkomen dat situaties zoals ontstaan in 2015 en 2016 zich in de toekomst herhalen. Een dergelijke situatie kan mede veroorzaakt worden door externe factoren of door een samenloop van omstandigheden. Wel beogen we de risico's op een dergelijke situatie te verminderen. In 2016 is een extern rapport opgesteld over de financiële situatie bij SWV. De knelpunten en aanbevelingen uit dit rapport zijn betrokken in deze notitie.

Leeswijzer notitie

- Paragraaf 2: leidende kaders voor toezicht door de gemeente
- Paragraaf 3: rollen gemeente in subsidieproces
- Paragraaf 4: Instrumentarium toezicht op gesubsidieerde organisaties
- Paragraaf 5: Bredere subsidie-gerelateerde ontwikkelingen

2. Wettelijke instrumenten sturing en toezicht gesubsidieerde instellingen

In deze paragraaf wordt het normenkader beschreven dat bepalend is voor de mogelijkheden van de gemeente Velsen om inzicht te krijgen en invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering en de activiteiten/resultaten van gesubsidieerde organisaties.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Awb vormt het belangrijkste wettelijk kader voor subsidieverlening. De AWB definieert een subsidie als “een 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 en diensten”. De Awb biedt het college de volgende instrumenten om te sturen op de wijze waarop de subsidie wordt ingezet bij het realiseren van de activiteiten:

- Het opleggen van verplichtingen aan subsidieontvangers
- Het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst met subsidieontvangers



Hieronder lichten we deze instrumenten toe:

Het opleggen van verplichtingen aan subsidieontvangers

Bij de verlening van een subsidie kan de gemeente aan de subsidie ontvanger verplichtingen opleggen. Een aantal van deze verplichtingen geven de gemeente handvatten om sturing te geven aan de uit te voeren activiteiten en om te toetsen of de uitgevoerde activiteiten in overeenstemming zijn met de afspraken. Ook bieden sommige verplichtingen de mogelijkheid om eisen te stellen aan de administratieve organisatie rond de uitgaven en inkomsten die aan de activiteiten zijn gerelateerd.

Sommige van deze verplichtingen gelden op basis van de Algemene subsidieverordening Velsen (ASV) voor alle subsidieontvangers of nader bepaalde categorieën van subsidieontvangers. Andere verplichtingen kunnen op grond van de ASV per subsidieontvanger opgelegd worden. Hiervoor is nadere besluitvorming nodig via de beschikking tot subsidieverlening.

Verplichtingen moeten kenbaar zijn voor de subsidieontvanger bij de verlening van de subsidie. Het is niet mogelijk na de subsidieverlening nieuwe verplichtingen aan de ontvanger op te leggen. Het opleggen van extra verplichtingen kan leiden tot kostenverhogende effecten doordat de subsidieontvangende organisatie extra maatregelen dient te nemen.

Het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst met subsidieontvangers

Ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening kan een uitvoeringsovereenkomst worden gesloten. In deze overeenkomst kan bepaald worden dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend. Ook kunnen in de overeenkomst aanvullende afspraken worden gemaakt over de te verrichten activiteiten. Hier wordt terughoudend mee omgegaan. Deze werkwijze vloeit voort uit een eerdere gehanteerde subsidiemethodiek waar de gemeente enkele jaren geleden is afgestapt. De reden hiervan is dat een uitvoeringsovereenkomst de schijn van inkoop kan wekken.

Om dit te ondervangen wordt bij de gesubsidieerde instellingen die bedragen hoger dan € 50.000 ontvangen, gewerkt met door de subsidieontvangers op te stellen activiteitenplannen waarin gedetailleerd wordt vastgelegd op welke wijze de activiteiten verricht gaan worden. Bij de beschikking tot subsidieverlening wordt de verplichting opgelegd om de activiteiten te verrichten overeenkomstig het activiteitenplan.

Algemene subsidieverordening Velsen 2013 (ASV)

In de Algemene Subsidieverordening Velsen 2013 (ASV) zijn verplichtingen voor subsidieontvangers vastgelegd. De volgende verplichtingen zijn ondersteunend aan de sturende en toezichthoudende rol van het college.

Informatieverstrekking en meldplicht

De subsidieontvanger informeert het college zo spoedig mogelijk schriftelijk over:

- a. aanmerkelijke verschillen tussen de werkelijke uitgaven en inkomsten van de begrote uitgaven en inkomsten, onder vermelding van de oorzaak van de verschillen;
- b. wijzigingen in de financiële en organisatorische verhouding met derden;
- c. ontwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat gemaakte afspraken voortvloeiende uit een tussen gemeente en subsidieontvanger gesloten uitvoeringsovereenkomst niet kunnen worden verwezenlijkt.

Administratieve organisatie

Het college kan nadere eisen stellen aan de inrichting van de administratieve organisatie van de subsidieontvanger.

Aanvullende instrumenten in de ontwerp ASV 2017

In 2016 heeft de VNG een nieuwe Model-Algemene Subsidieverordening vastgesteld. Op basis van dit model is een nieuwe Algemene Subsidieverordening Velsen 2017 opgesteld die binnenkort ter vaststelling aan de raad zal worden aangeboden. De verplichtingen in deze nieuwe ASV komen grotendeels overeen met de verplichtingen in de ASV uit 2013.

Afleggen van tussentijdse verantwoording

In de ontwerp ASV 2017 wordt aanvullend voorgesteld dat bij subsidies hoger dan € 50.000, de verplichting kan worden opgelegd tot het tussentijds afleggen van rekening en verantwoording over de tot dan verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten.

Geen limiet aan weerstandsvermogen

Een ander voorstel in de ASV 2017 betreft de mogelijkheid dat bij de verleningsbeschikking kan worden bepaald dat de subsidieontvanger van een per kalender- of boekjaar verstrekte subsidie die meer dan € 50.000 bedraagt een egalisereserve vormt. In de ASV 2013 was aan deze egalisereserve nog een maximum verbonden van 10% van de jaarlijkse subsidie. In de ontwerp ASV is aan deze egalisereserve geen maximum meer verbonden zodat het weerstandsvermogen kan worden aangesloten bij het specifieke risicoprofiel van de betreffende organisatie.

Aanvullend toezicht door aangewezen toezichthouder

Het college kan een toezichthouder aanwijzen die belast is met het toezicht op de naleving van de verplichtingen die zijn opgelegd aan de subsidieontvanger. Een dergelijke aangewezen toezichthouder kan bijvoorbeeld inlichtingen en inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Subsidieontvangers zijn verplicht de toezichthouder alle medewerking te verlenen bij de uitoefening van zijn werkzaamheden. De bevoegdheden van een toezichthouder betreffen alleen de subsidieverplichtingen van de subsidie ontvangende instelling en zijn niet zo ruim als de bevoegdheden van bijvoorbeeld een bewindvoerder. In de ontwerp-ASV 2017 stellen we aan de raad voor deze bevoegdheid alleen op te nemen bij subsidies hoger dan € 50.000 omdat de gemeente bij kleinere subsidies minder risico loopt.

3. Rollen en subsidieproces

Gemeentelijke rollen

Gesubsidieerde organisaties voeren taken uit die bijdragen aan de realisatie van de door de raad vastgestelde beleidsdoelen. In het proces van subsidieverstrekking heeft de gemeente verschillende rollen: die van subsidieverstrekker en toezichthouder. Als subsidieverstrekker hanteert de gemeente instrumenten (zoals begrotingsrichtlijnen, beleidsuitgangspunten en



subsidiebeschikkingen) die sturing geven aan de activiteiten van de uitvoeringsorganisaties. Als toezichthouder toetst de gemeente risicogericht de naleving van de tussen de gemeente en de gesubsidieerde organisatie gemaakte afspraken en de opgelegde verplichtingen bij de subsidieverlening. Naast deze twee rollen komt het ook voor dat de gemeente een rol heeft van verhuurder van vastgoed. Voor deze notitie is deze rol niet relevant en daarom niet uitgewerkt.

Bij de subsidieontvangende organisatie is bestuurlijke verantwoordelijkheid ook een rol naast die van subsidieaanvrager. Zo kennen de stadsschouwburg en SWV naast een directie ook een bestuur dat verantwoordelijkheid draagt. Deze rollen brengen verplichtingen met zich mee die rechtstreeks voortvloeien uit de Awb.



Subsidieproces

Het proces van verstrekking van structurele subsidies verloopt puntsgewijs als volgt:

- de gemeente informeert subsidieaanvragers over begrotingsrichtlijnen en beleidsuitgangspunten
- de subsidieaanvrager dient een subsidieaanvraag met activiteitenplan en begroting in.
- de gemeente toetst de aanvraag aan de algemene subsidieverordening, beleidsnota's en eventuele beleidsregels en bespreekt de inhoud van het activiteitenplan met de subsidieaanvrager. Eventueel wordt het activiteitenplan door de organisatie aangepast.
- de gemeente stelt de subsidiebeschikking op en legt de verplichtingen en de gemaakte afspraken hierin vast
- de gesubsidieerde organisatie legt in het subsidiejaar tussentijds verantwoording af. De tussentijdse rapportages worden besproken in ambtelijk en bestuurlijk overleg
- De ambtelijke accounthouder vervult in dit proces een belangrijke rol als centraal aanspreekpunt voor de gesubsidieerde organisatie.

4. Gemeentelijk toezicht op gesubsidieerde organisaties

Huidige afspraken over gemeentelijk toezicht

Het huidige uitgangspunt is dat de gemeente wel op de realisatie van activiteiten maar niet op de interne (financiële) bedrijfsvoering van de gesubsidieerde organisaties stuurt. Om mogelijke financiële risico's bij gesubsidieerde organisaties tijdig in beeld te hebben, heeft het college wel extra eisen gesteld aan de financiële stukken die de organisaties moeten opleveren en door de gemeente worden geanalyseerd. Deze eisen zijn in het bijzonder van toepassing bij gesubsidieerde organisaties die een subsidie van meer dan € 100.000 ontvangen. Een deel van de eisen is gericht op de gesubsidieerde organisaties en een deel op de gemeente zelf. Deze eisen zijn:

Voor gesubsidieerde organisaties:

1. Jaarlijks aanleveren van een meerjarenbegroting voor de komende drie jaar
2. Als er zorgen zijn over de financiële positie: aanleveren van kwartaalrapportages die ambtelijk en bestuurlijk worden besproken
3. Opnemen van een continuïteitsparagraaf in de jaarrekening waarin risico's en beheersmaatregelen worden genoemd
4. Aanleveren van financiële indicatoren zoals liquiditeit, solvabiliteit en eventuele egalisereserve

Beperkte transparantie in financiële problemen van gesubsidieerde organisaties

Door middel van bovengenoemde maatregelen houdt de gemeente Velsen een financiële vinger aan de pols van gesubsidieerde organisaties. Ondanks toepassing van deze eisen kan het toch voorkomen dat de gemeente pas op een (te) laat moment wordt geconfronteerd met de financiële



problemen bij gesubsidieerde organisaties. Deze situatie doet zich in het bijzonder voor, wanneer de problemen worden veroorzaakt door tekortkomingen in de kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering en de administratieve organisatie van gesubsidieerde organisaties. Het risico dat dergelijke problemen zich kunnen voordoen, wordt niet zichtbaar door de extra eisen die worden gesteld aan de financiële stukken die de organisaties moeten opleveren.

Het onderzoek naar de financiële situatie van de Stichting Welzijn Velsen illustreert deze beperkte transparantie. Uit dit onderzoek is onder andere gebleken dat, buiten het zicht van het bestuur van Stichting Welzijn Velsen en de gemeente Velsen, budgetten in de begroting en analyses in financiële rapportages onvoldoende waren onderbouwd. Daarnaast ontbraken cruciale onderdelen van de financiële administratie zoals een verplichtingen-administratie en een investeringsplan. Ook was door het ontbreken van een budgethouders-regeling bij de stichting ondoorzichtig welke rollen, taken en verantwoordelijkheden de budgethouders hadden en was georganiseerde functiescheiding nog onvoldoende aanwezig.

Momenteel heeft de gemeente Velsen bij alle gesubsidieerde organisaties een beperkt inzicht in de financiële bedrijfsvoering. Dit is gebruikelijk omdat de relatie tussen gemeente en gesubsidieerde organisaties het karakter heeft van subsidieverlener versus uitvoerder van activiteiten. In deze relatie worden primair afspraken gemaakt over de beleidsdoelen, die we als gemeente via de inzet van de gesubsidieerde organisaties willen realiseren. Een van de uitgangspunten daarbij is, dat we van de gesubsidieerde organisaties een degelijke uitvoering verwachten. Dit houdt onder meer in dat organisaties een solide financiële bedrijfsvoering hebben. Indien organisaties onvoldoende aan deze conditie voldoen, ontstaat het risico van maatschappelijke schade waarvoor de gemeente als subsidieverlener ter verantwoording wordt geroepen en waarvan vooral de inwoners van Velsen de dupe zijn.

Zonder direct in een risico-regelreflex te schieten, door bijvoorbeeld alle organisaties qua financiële bedrijfsvoering onder zwaar toezicht te brengen, is het de vraag welke aanvullende beheersmaatregelen de gemeente kan nemen om het optreden van risico's (zoals met SWV gebeurde in 2016) in de toekomst te verminderen. We lichten hieronder twee mogelijke maatregelen toe.

Aanvullende maatregelen gericht op het verminderen van financiële risico's

Verbinden van verplichtingen aan de subsidieverstrekking

De Algemene Wet Bestuursrecht biedt de mogelijkheid om aan de subsidieontvanger verplichtingen op te leggen met betrekking tot de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. Ook wordt de mogelijkheid gegeven om onderzoek van de naleving van dergelijke verplichtingen uit te laten voeren door de accountant van de organisatie. Analoog aan de afspraken die de gemeente Velsen met de Stichting Welzijn Velsen heeft gemaakt over de kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering, kunnen wij ervoor kiezen om dergelijke verplichtingen, zoals hiervoor genoemd, ook aan andere subsidieontvangers op te leggen. Welke subsidieontvangers dat zijn, zal worden bepaald op basis van een risicoanalyse en de omvang van het subsidiebedrag.

Verbinden toezicht aan risicoprofiel

Eén van onze huidige maatregelen om de gevolgen van financiële risico's bij gesubsidieerde organisaties te verminderen is het instellen van verscherpt toezicht (aanleveren van kwartaalrapportages die ambtelijk en bestuurlijk worden besproken) bij zorgen over de financiële positie. Er zijn voorbeelden van gemeenten, waar de verbinding tussen toezicht en risicoprofiel verder is uitgewerkt. In onze analyse zullen wij beoordelen of het wenselijk is dat een dergelijke uitwerking ook bij Velsen wordt toegepast. Een voorbeeld betreft een interventiepiramide in

combinatie met een risicoprofiel. De uitkomst van het risicoprofiel bepaalt het toezichtsregime in de interventiepiramide. In de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan het profiel zijn naast inhoudelijk criteria (bv. prestaties zijn conform subsidieafspraken) ook criteria opgenomen over de bedrijfsvoering (bv. transparante kostprijsberekening, interne controle is geregeld en beschreven, sleutelposities (bestuur, management, controller) zijn bezet).

5. Een doorkijkje naar bredere ontwikkelingen

Naast de passende maatregelen tot risicovermindering verdiept Velsen zich in mogelijkheden om in de nabije toekomst sturing en bekostiging van organisaties zodanig in te richten dat de beleidsdoelstellingen blijvend goed worden verwezenlijkt en de mogelijke risico's worden gereduceerd. In deze paragraaf staan enkele ontwikkelingen centraal over vormen van bekostiging en over het interne proces bij de gemeente. Voorstellen die uit deze verdiepingsslag vloeien en raadsbevoegdheid betreffen, worden aan de gemeenteraad voorgelegd.



Subsidie of inkoop

Activiteiten die verricht worden door organisaties ten behoeve van derden worden grotendeels bekostigd via subsidie. Voor de toepassing van de Europese aanbestedingsregels is het niet relevant of activiteiten gesubsidieerd worden of niet. Leidend is of voldaan wordt aan de omschrijving van overheidsopdracht. In dit kader zal beoordeeld moeten worden of de subsidieontvanger een onderneming is die een economische activiteit verricht waarbij sprake is van een prestatieplicht. Vaak is in deze gevallen sprake van aanbesteding waarbij een inkooprelatie geldt.

Indien sprake is van een overheidsopdracht is subsidie niet uitgesloten, alleen kan dit als gevolg hebben dat eventuele andere aanbieders in de gelegenheid moeten worden gesteld om deze opdracht te verkrijgen (tendersubsidie).

In Velsen is er vooral sprake van subsidierelaties bij activiteiten die collectief zijn georiënteerd en/of die tot de algemene voorzieningen behoren, zoals welzijn en maatschappelijke dienstverlening. Daar waar het gaat om prestatiegebonden, individuele trajecten (individuele voorziening Wmo en jeugdhulp) is sprake van inkoop.

Overwogen wordt in een breder verband gesubsidieerde activiteiten in beeld te brengen en hierbij te beoordelen of sprake is van een overheidsopdracht. In dit kader zullen de risico's van voortzetting of wijziging van de subsidierelatie in beeld worden gebracht. Hierbij kan men met name denken aan risico's in verband met schending van Europese regelgeving op het gebied van staatssteun en aanbesteding. Ook wordt de wenselijkheid van inzet van de eerder genoemde uitvoeringsovereenkomst hierbij betrokken.

Sturing en bekostigingsmodellen

Voortbouwend op de keuze voor inkoop of subsidieverlening, kunnen we een nadere onderverdeling maken in subsidie als het om sturingsinstrumenten gaat:

- *subsiëren op basis van **inspanning of input***. Bijvoorbeeld op basis van openstelling of ureninzet. De gemeente verleent de subsidie op basis van haar doelstellingen en vertrouwt er op dat de subsidieontvangende instelling met de inzet een bijdrage levert aan de doelstellingen.
- *subsidie op basis van **output / resultaat***: wordt verleend om specifieke prestaties van de te subsidiëren instelling mogelijk te maken. Door prestaties nauwkeurig te omschrijven en vast te leggen, weet de subsidieontvanger wat van hem verwacht wordt en weet de verstrekker wat hij mag verwachten.

- **Outcomesubsidies** of subsidie op **maatschappelijk effect** richten zich niet zozeer op duidelijk omschreven prestaties maar op het meer abstract beschreven doel dat daadwerkelijk met de zelf in te vullen prestaties moet worden bereikt. De koppeling tussen de doelen die de verstrekker wenst te bereiken en de prestaties van de organisatie die subsidie ontvangt, staat hierbij centraal.

De huidige subsidiepraktijk van de gemeente Velsen gaat uit van met name input- en outputsubsidies.

Om de subsidieverlening / bekostiging meer af te stemmen op de transformatiedoelstellingen zoals genoemd in de door de gemeenteraad in december 2016 vastgestelde *Transformatieagenda sociaal domein IJmond*, brengt de gemeente Velsen momenteel hiervoor geschikte bekostigingsmodellen in kaart om hierin afgewogen keuzes te kunnen maken.



Optimaliseren subsidieproces Velsen

De komende maanden neemt de gemeente de huidige werkwijze rondom het subsidieproces verder onder de loep. Een voorbeeld kan zijn de huidige begrotingsrichtlijnenbrief te vervangen door subsidieregels die ieder jaar voorafgaand aan de aanvragen worden gepubliceerd. Aan deze subsidieregels is een subsidieplafond gekoppeld, zodat duidelijk is hoeveel budget per inhoudelijk thema beschikbaar is. Daarnaast zijn hierin de gevraagde activiteiten opgenomen.

Bovenstaande maatregel betreft vooral de transparantie van het subsidieproces. Hieraan gekoppeld werkt Velsen aan optimalisering van het interne proces. Dit omvat de rol van de accounthouders bij de gemeente; afspraken over communicatie en overleg tussen de gemeente en de subsidieontvangende instelling; het actueel houden van kennis van de ambtenaren over de (ontwikkelingen bij de) normenkaders en het helder vastleggen van de afspraken in een activiteitenplan en een subsidiebeschikking. Daarnaast lichten we de procesafspraken en administratieve organisatie van de subsidieprocessen door op effectiviteit en doelmatigheid.

6. Tenslotte

In dit memo hebben we getracht inzicht te geven in het instrumentarium dat het college ter beschikking staat als het gaat om sturing en toezicht bij subsidieverlening. Het college kan kiezen voor meer grip op de subsidie-ontvangende organisaties om risico's in de toekomst te verminderen. Echter kunnen risico's niet geheel uitgesloten worden. Zoals eerder aangegeven kunnen externe factoren, personele aangelegenheden en een samenloop van omstandigheden een aandeel hebben in verslechtering van de financiële situatie van een subsidieontvangende organisatie. Bovendien hebben we als gemeente gekozen voor subsidie als middel om beleidsdoelen te verwezenlijken. Daarmee kiezen we voor het op afstand houden van de uitvoerende organisaties.