GEMEENTE ENSCHEDE

BELEIDSKADER GESUBSIDIEERDE INSTELLINGEN

2021



ENSCHEDE

Inhoud

Inleiding 2

Achtergrond van het beleidskader 3

Visie op gesubsidieerde instellingen (en subsidierelatie) 4

Bestuurlijke uitgangspunten 5

Een verdere verdieping 7

- Maatwerk 7
- Initiatieven 7
- Bezuinigingen 7
- Duurzaamheid 7
- Data gedreven werken 8

Wet- en regelgeving 9

- Algemene wet bestuursrecht (Awb) 9
- Wettelijke grondslag 9
- Wet Bibob 9
- Wet bestuur en toezicht 9
- Europese regels 10

Het beleidskader en de Awb, Asv en bijzondere subsidieregelingen 11

- Algemene subsidieverordening (Asv) 11
- Bijzondere regelingen 11
- Beschikkingen 11

Bevoegdheden Gemeenteraad en College 12

- Bevoegdheid gemeenteraad 12
- Bevoegdheid college 12

Informatievoorziening aan Raad 13

Afbakening gesubsidieerde instellingen 14

- Kenmerken van een gesubsidieerde instelling 14
- Gesubsidieerde instelling versus inkooprelatie 15
- Keuze voor een subsidie 15

Toezicht en risicomanagement 17

- Toezicht 17
- Risicobeoordeling 17
- Verantwoording 17
- Meldingsplicht 17
- Reserve 17
- Naleving 17

Inleiding

Het doel van het beleidskader is om aan te geven hoe de gemeente Enschede wil omgaan met gesubsidieerde instellingen, wat de bestuurlijke uitgangspunten hierbij zijn en wat relevante wet- en regelgeving is.

De gemeente Enschede maakt gebruik van het instrument subsidies om organisaties die een bijdrage leveren aan de gemeentelijke doelstellingen te ondersteunen. Sinds 2016 wordt er jaarlijks voor ruim € 100 miljoen subsidie verleend. Het grootste gedeelte (ruim 80%) van de subsidies wordt verleend binnen het sociaal domein. Daarnaast wordt er subsidie (bijna 20%) verleend aan Cultuur, Evenementen en Citymarketing. Het overige deel wordt verleend aan de stadsdelen (ongeveer 1%).

In dit beleidskader worden de uitgangspunten voor de relatie tussen de gemeente en gesubsidieerde instellingen vastgesteld en daarmee ook de bevoegdheden van raad en college. Ook is er aandacht voor de relatie tussen subsidie, inkoop en verbonden partijen. Het beleidskader bevat de normen voor het omgaan met gesubsidieerde instellingen en het houden van toezicht hierop. Het beleidskader wordt zoals afgesproken in de financiële verordening om de 4 jaar geëvalueerd en waar nodig herzien.

Het beleidskader is een het kaderstellend document in het subsidieproces. Naast het beleidskader zijn er nog een aantal documenten kaderstellend, namelijk: de *Algemene subsidieverordening*, *Bijzondere subsidieregelingen* en *beschikkingen*. Het *controleprotocol* ziet toe op de verantwoording van subsidie. Deze documenten vereenvoudigen we zodat deze werkbaar, eenvoudig, transparant en effectief zijn én aansluiten op de praktijk.

Het beleidskader is geschreven voor de raad en college en omvat zoals gezegd de relatie van de gemeente met de gesubsidieerde instelling. In het vorige beleidskader werd ook diep ingegaan op de uitvoering van subsidieverlening (de zogenoemde “toolkit”). De uitvoering, bijvoorbeeld wanneer er gekozen moet worden voor een bepaald soort subsidie of een bijzondere subsidieverordening, zal worden vastgelegd in een eigen afwegingskader. De procedurele voorschriften worden vastgelegd in een handboek voor de subsidie- en beleidsadviseur.

Het beleidskader is als volgt opgebouwd:

Eerst de achtergrond van het beleidskader. Daarna wordt de visie op de relatie met een gesubsidieerde instelling beschreven opgevolgd door een opsomming van de bestuurlijke uitgangspunten met een nadere verdieping.

Aansluitend wordt ingegaan op de geldende wettelijke kaders en hoe het beleidskader zich verhoudt in het geheel. Hierop volgen de bevoegdheden van de raad en het college.

Vervolgens wordt stilgestaan bij de kenmerken van een gesubsidieerde instelling en wordt de verhouding van subsidie tot inkoop en verbonden partijen toegelicht.

Het beleidskader sluit af met een beschouwing over de wijze waarop risico’s bij gesubsidieerde instellingen in kaart worden gebracht.

Achtergrond van het beleidskader

2010
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 2010 is naar aanleiding van een motie het eerste beleidskader opgesteld.

2015
In 2015 is gesteld dat de gemeente zich wil ontwikkelen als een wendbare en efficiënte organisatie. De organisatie moet zicht richten op de kerntaken en is regisseur over aan haar geleverde diensten, gesubsidieerde activiteiten en aan de markt uitbestede taken. Om dit te realiseren is een afwegingskader ontwikkeld. Dit afwegingskader bevat de vragen die gesteld moeten worden bij het bepalen van de juiste sourcingsrelatie (uitvoeringsvorm).

Het beleid met betrekking tot sourcingsrelaties geeft vervolgens de kaders en spelregels aan over het aangaan, beheren en eventueel beëindigen van een relatie. Het afwegingskader en de beleidskaders tezamen worden “goed verbonden, leidraad sourcen en regie” genoemd.

Dit afwegingskader wordt nu geactualiseerd (Notitie samenwerken) en bevat algemene en overkoepelende handvatten die helpen bij het oprichten, beheersen en evalueren van een samenwerking. Ook bevat het uitgangspunten ten aanzien samenwerkingsrelatie zelf. De gedetailleerde uitwerking per samenwerkingsrelatie staat in afzonderlijke beleidskaders.

Wat de relatie en samenhang van het beleidskader gesubsidieerde instellingen heeft tot de notitie samenwerken staat in het volgende schematische overzicht:



Tegelijk met het afwegingskader en het beleidskader verbonden partijen 2015 is op 8 juni 2015 het beleidskader gesubsidieerde instellingen door de raad vastgesteld en worden beiden nu geactualiseerd.

2021
We actualiseren dit jaar het beleidskader gesubsidieerde instellingen. Met de vaststelling van actueel beleid dragen we bij aan de doelen uit de gemeentebegroting en geven we gehoor aan Goed Bestuur.

Gemeente Enschede moet niet alleen opdrachtgever zijn maar ook samenwerkingspartner. We streven naar een nog betere samenwerking met partners aan de opgaven van de stad met oog voor het gewenste maatschappelijk rendement.

Visie op gesubsidieerde instellingen (en subsidierelatie)

De samenleving verandert. En daarmee onze rol als gemeentelijke organisatie. Om die voortdurende transitie in te kunnen vullen, willen we een flexibele, wendbare overheid zijn. Alleen op die manier kunnen we werken aan de opgaven van onze gemeente en de ambities van onze politiek.

Tegen een achtergrond van transitie is in 2015 besloten de gemeentelijke organisatie opnieuw vorm te geven. Er is gekozen voor een nieuwe hoofdstructuur. Daarin staat integraal samenwerken aan gemeentelijke opgaven voorop. Wie er nodig zijn om samen te werken is een veel relevantere vraag dan bij welke afdeling een opgave ‘hoort’.

In tegenstelling tot het verleden, waarin het gebruikelijk was dat de gemeente zelf activiteiten uitvoerde of zich nadrukkelijk bemoeide met het bestuur van de instellingen zien we de gemeente tegenwoordig als faciliterende, geld verstrekkende overheid. 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

De rolverdeling houdt onder meer in dat gemeente en gesubsidieerde instellingen nadrukkelijk kiezen voor het zo concreet mogelijk omschrijven van producten en diensten, die de instelling ten behoeve van de inwoners dient te leveren aan 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 de activiteiten. De afspraken worden vastgelegd in de subsidiebeschikking.

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.

Om tegemoet te komen aan de filosofie “meer vertrouwen in de samenwerkingspartner” en aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten wordt er bij kleinere subsidies gekozen voor het achterwege laten van de verantwoording achteraf (de subsidie wordt dan direct vastgesteld bij de verstrekking).

Deze systematiek stelt vooral hoge eisen aan de instelling, met name op het gebied van management, bedrijfsvoering en control. We stellen vast dat de door de gemeente Enschede gesubsidieerde instellingen hiermee goed kunnen omgaan. In de praktijk 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 instelling de besluitvorming ten goede komt. 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 aan de orde.

Bestuurlijke uitgangspunten

Hieronder staan de door de gemeente Enschede gehanteerde uitgangspunten. De uitgangspunten borduren voort op die uit het beleidskader 2015. Wel zijn ze verrijkt met de uitkomsten van gesprekken met samenwerkingspartners, actuele wetgeving en inzichten van de afgelopen jaren.

1. *Besturingsfilosofie*
   De gemeente Enschede is een faciliterende, geld verstrekkende overheid, dat wil zeggen dat wij de beleidsmatige en financiële kaders vaststellen waarbinnen de gesubsidieerde instelling haar activiteiten moet uitvoeren. Wij verstrekken hiervoor middelen in de vorm van subsidie en laten vervolgens de uitvoering geheel aan de instelling over.

2. *Rechtmatige subsidieverlening*
   We verlenen alleen subsidie aan een partij als daartoe een wettelijke grondslag is. Op alle subsidieverleningen (en daarmee de relatie) is allereerst de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Ten tweede is de Algemene subsidieverordening (Asv) van de gemeente Enschede van toepassing en het beleidskader gesubsidieerde instellingen. Ten derde kan, afhankelijk van de grondslag van de subsidie, een bijzondere subsidieverordening van toepassing zijn.

3. *Bevoegdheden*
   De raad bepaalt waar subsidie aan word verleend (beleidskaders) en het college voert dit besluit uit (onder andere verlening, monitoring en vaststelling).

4. *Informatievoorziening*
   In de financiële verordening van de gemeente (artikel 19) staat dat het college ten minste elke vier jaar een nota gesubsidieerde instellingen aanbiedt. Dit beleidskader wordt door de raad vastgesteld.

5. *Gemeentelijke doelstellingen*
   Subsidie wordt verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen of voor de uitvoering van wettelijke taken.

6. *Goed bestuur*
   - We experimenteren met nieuwe initiatieven. Experimenten die goed verlopen gebruiken we als basis voor vernieuwende werkwijzen. Minder goede experimenten worden gebruikt om van te leren.
   - Niet alles laat zich passen in een standaard proces. Gemeente Enschede denkt oplossingsgericht mee en let daarbij niet alleen op nakoming van regels en verplichtingen. Waar nodig maken we gebruik van maatwerk en bieden ruimte voor “out of the box” oplossingen.
   - We maken heldere afspraken met gesubsidieerde instellingen en weten wat we aan elkaar hebben. We zijn pragmatisch en gaan respectvol met elkaar om. Gesubsidieerde instellingen krijgen het vertrouwen om aan een opgave te werken. Iedereen heeft een eigen rol en samen werken we aan een opgave.

7. *Good Governance*
   - Het toezicht op gesubsidieerde instellingen is zodanig ingericht dat de gemeente tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren. De aan gesubsidieerde instellingen verbonden risico’s worden inzichtelijk gemaakt.

- We nemen risico beperkende maatregelen om misbruik tegen te gaan. We houden toezicht op de relatie en gemaakte afspraken en sturen waar nodig bij.

- We streven naar minimale administratieve lasten voor instellingen en gemeente Enschede.

- Na afloop van een subsidieperiode (vaak een kalenderjaar) moeten gesubsidieerde instellingen verantwoording afleggen over de uitgevoerde activiteiten. Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is om na te gaan of de beoogde doelen met de gesubsidieerde instelling zijn behaald. Op basis van deze verantwoording wordt het definitieve subsidiebedrag vastgesteld. We streven naar een eenvoudige manier van verantwoorden.

- De subsidieontvanger die een structurele subsidie ontvangt van meer dan € 25.000 per jaar heeft toestemming van het college nodig voor de vorming van fondsen en reserveringen.

8. *Duurzaamheid*
   We dagen gesubsidieerde instellingen uit om mee te doen in onze ambitie als het gaat om opwekken van duurzame energie en besparen van energieverbruik en om het organiseren van activiteiten zonder dat die extra druk leggen op natuur en milieu.

9. *Social return*
   De gemeente kan niet-doelgebonden verplichtingen opleggen zoals de verplichting om werkzoekenden en leerlingen in te schakelen of de verplichting die de toegankelijkheid van accommodaties voor mensen met een beperking bevorderen. Hiermee wordt verdere invulling gegeven aan de bestuurlijke doelstellingen van de gemeente Enschede.

10. *Beëindigen van een subsidierelatie*
    - Het college kan een lopende 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.
    - Uiteraard kan een subsidierelatie ook beëindigd worden, mits daarbij een redelijke termijn in acht wordt genomen. Bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding zijn om een afbouwregeling met de subsidieontvanger overeen te komen.

Een verdere verdieping

De decentralisaties zijn een ingrijpende ontwikkeling. In combinatie met de eveneens zeer aanzienlijke bezuinigingsopdracht waarvoor de gemeente zich gesteld ziet, kunnen deze mogelijk leiden tot nieuwe inzichten over de relatie met gesubsidieerde instellingen.

Het is denkbaar dat de gemeente, gelet op het verplichtende karakter en het grote belang van een goede uitvoering van gedecentraliseerde taken, nauwer betrokken moet zijn dan enkel als vooraf toetsende en achteraf controlerende subsidieverstrekker.

Dat kan leiden tot het gedeeltelijk loslaten van het nu geldende uitgangspunt van de ‘faciliterende overheid’, ten gunste van het innemen van een meer sturende rol bij gesubsidieerde instellingen die zich bezighouden met de uitvoering van de gedecentraliseerde taken.

Een faciliterende rol betekent niet dat je alle sturingsmiddelen uit handen geeft. De gemeente kan toch een meer bepalende rol spelen door in een beschikking subsidieverplichtingen op te leggen en afspraken te maken over prestaties.

Maatwerk

Door uiteenlopende omstandigheden (veranderend takenpakket, bezuinigingen, corona, etc.) kan een gesubsidieerde instelling in moeilijkheden komen. Doorgaans worden problemen op eigen kracht overwonnen maar in een enkel geval werd een beroep gedaan op de gemeente. Wanneer de gemeente bijsprong, gebeurde dat doorgaans onder het opleggen van duidelijk voorwaarden over toetsing en verantwoording.

Gemeente Enschede probeert altijd oplossingsgericht mee te denken en let daarbij niet alleen op nakoming van regels en verplichting.

Door de decentralisatie is ook een nieuw werkveld zichtbaar geworden, bijvoorbeeld bij beschermd wonen. Op dit beleidsterrein zijn juist wel aanvullende risico mitigerende maatregelen genomen omdat er onder meer oog voor fraude en faillissementen moet zijn. Niet alle partners op dit terrein zijn instellingen die van nature samenwerken met de gemeente. Er wordt op dit werkterrein streng toegezien op het nakomen van de regels en verplichtingen. Ook worden kwaliteit, bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van de gesubsidieerde instelling stelselmatig gecontroleerd.

Gemeente Enschede wil een lerende organisatie zijn. Dat betekent dat we veranderen door te doen, te leren en ons doorlopend aan te passen aan telkens nieuwe eisen.

Initiatieven

We zijn altijd op zoek naar verbeteringen en experimenteren met nieuwe initiatieven. We creëren meer ruimte voor vernieuwing en innovatie. We leren van onze fouten en zetten ons in op het verder ontwikkelen van waardevolle uitkomsten/successen. De experimenten met goede uitkomst gebruiken we als goed voorbeeld.

Bezuinigingen

Bezuinigingen op subsidie zijn onontkoombaar gebleken. Dit heeft effect op de relatie met de instelling. De financiële positie van de gemeente kan een relatie onder druk zetten. Samen wordt gezocht naar een zo goed mogelijke samenwerking binnen de beschikbare middelen.

Duurzaamheid

Met het opleggen van verplichtingen kan geprobeerd worden andere (beleids-)doelstellingen te bereiken dan die met de subsidieverstrekking worden beoogd. Een voorbeeld zijn de verplichtingen die duurzaamheid en de kwaliteit van het milieu bevorderen. Deze verplichtingen moeten wel

altijd betrekking hebben op de middelen waarmee of de wijze waarop de gesubsidieerde activiteit wordt verricht.

We dagen gesubsidieerde instellingen uit mee te doen in onze ambitie als het gaat om het opwekken van duurzame energie en besparen van energieverbruik en om het organiseren van activiteiten zonder dat die extra druk leggen op natuur en milieu.

Data gedreven werken

Werken met data is één van de bepalende ontwikkelingen binnen de overheid van de huidige en komende tijd. De beschikbaarheid van data is zo groot en goedkoop geworden dat er vele mogelijkheden zijn ontstaan om met data- of informatie gedreven sturing een betere samenwerking te realiseren.

Deze ontwikkeling houdt in dat beslissingen binnen een organisatie mede gebaseerd zijn op het systematisch verzamelen, beheren, analyseren en interpreteren van data. We onderzoeken wat proces- en datamining kan betekenen voor het verder professionaliseren van het subsidieproces, zonder ons te verliezen in het verzamelen van gegevens om het verzamelen. Vanzelfsprekend is hier vergaande aandacht voor de geldende privacywetgeving.

Wet- en regelgeving

De relatie tussen een subsidiegever en een subsidieontvanger is wettelijk geregeld in titel 4.2 (‘Subsidies’) van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De wet is gericht op doelmatigheid, beheersing van de overheidsuitgaven, rechtszekerheid, voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Het juridisch kader voor alle subsidies is artikel 4.2 van de Awb. Onder subsidie wordt verstaan (artikel 4:21, lid 1 Awb)

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. Meer hierover in het hoofdstuk Afbakening gesubsidieerde instellingen.

Wettelijke grondslag

Er kan pas subsidie worden verleend aan een partij als daartoe een wettelijke grondslag is. Specifiek voor de relatie van de gemeente met een gesubsidieerde instelling is naast de Awb nog een aantal andere regelgevende documenten van belang, namelijk:

- De Algemene subsidieverordening (Asv – een nieuwe versie is op dit moment in voorbereiding en zal eind 2021 worden opgeleverd)
- Bijzondere subsidieverordeningen (Enschede kent er ongeveer 15)
- Gemeentelijke beleidsregels.

Het college is verantwoordelijk voor het actueel houden van regels en stelt subsidieregelingen vast. De Algemene subsidieverordening en het beleidskader gesubsidieerde instellingen worden door de raad vastgesteld.

Wet Bibob

In het Integraal veiligheidsbeleid Gemeente Enschede 2017-2020 is het actualiseren en uitbreiden van het Bibob-beleid benoemd als één van de uit te voeren beleidspunten. Het is een onderdeel van de prioriteit georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

In de gemeentebegroting is opgenomen dat het Bibob-beleid zal worden uitgebreid zodat er meer mogelijkheden komen om de integriteit van aanvragers van subsidie te toetsen. Daarmee moet worden voorkomen dat criminelen worden gefaciliteerd in hun werkwijze.

Wet bestuur en toezicht

De meeste gesubsidieerde instellingen hebben de rechtsvorm stichting. Sinds 1 juli 2021 is de nieuwe Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen in werking getreden. Deze wijziging brengt veranderingen met zich mee die het bestuur en toezicht van o.a. stichtingen raken.

De belangrijkste wijzigingen betreffen toezicht, tegenstrijdig belang, aansprakelijkheid, ontslag van bestuurders en commissarissen, meervoudig stemrecht en belet en ontstentenis. Samengevat wordt de lat om kwalitatief goed te besturen en toezicht te houden hoger gelegd. De komende jaren zullen de statuten van de gesubsidieerde instellingen worden geactualiseerd. Daarin hebben we als gemeente geen officiële rol.

Europese regels

Tot slot heeft ook Europese regelgeving invloed op de verhouding tussen de gemeente en gesubsidieerde instellingen, bijvoorbeeld de regels met betrekking tot staatssteun.

Dit beleidskader leent zich niet voor een diepere beschouwing van de Europese regelgeving en de invloed daarvan op gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. In de Algemene subsidieverordening wordt aangegeven hoe er gehandeld moet worden wanneer staatssteun bij subsidieverlening aan de orde is.

Het beleidskader en de Awb, Asv en bijzondere subsidieregelingen

Het subsidiebeleid is meer dan een bekostigingswijze, het dient te zijn ingebed in de manier waarop wij vorm willen geven aan de relatie met onze maatschappelijke partners. Vertrouwen, verantwoordelijkheid en voorbeeld geven zijn hierin belangrijke elementen.

De gemeente probeert haar doelstellingen te bereiken door regelgeving via subsidieverordeningen en door verantwoordingsdocumenten te vragen.

In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat subsidie wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrijft dat regelt voor welke activiteiten subsidie verstrekt kan worden. Ook noemt de Algemene wet bestuursrecht vier uitzonderingen waarvoor subsidie kan worden verstrekt. Een voorbeeld hiervan is een begrotingssubsidie. Daarnaast hanteren we zoals aangegeven de Algemene subsidieverordening gemeente Enschede, bijzondere subsidieverordeningen en beschikkingen. Hieronder volgt een korte opsomming van de inhoud van deze kader stellende documenten.

Algemene subsidieverordening (Asv)

De Asv is een algemeen bindend voorschrift. In de Asv worden vooral algemene en procesmatige zaken geregeld. De Asv is geen grondslag voor subsidieverstrekking. Gemeente Enschede kent een aantal bijzondere subsidieregelingen die wel als grondslag gelden. In de Asv worden onder meer de volgende zaken geregeld:

- Doel van subsidieverlening
- Soorten subsidies
- Subsidieontvanger
- Verplichtingen
- Aanvraag- en indieningstermijnen

Bijzondere regelingen

Bijzondere subsidieregelingen omvatten de uitwerking van de te subsidiëren activiteiten. In de bijzondere verordeningen worden onder meer de volgende zaken geregeld:

- Te subsidiëren activiteiten
- Criteria
- Aanwijzing beoogd doel
- Aanvullende verplichtingen

Beschikkingen

Op elke subsidieaanvraag volgt een besluit. Hiervoor wordt een beschikking opgesteld. Daarin staat het concrete besluit verwoord en onderbouwd. Op direct duidelijke wijze. In beschikkingen worden onder meer de volgende zaken benoemd:

- Wettelijk voorschrift
- Omschrijving activiteiten
- Subsidiebedrag
- Subsidieduur
- Begrotingsvoorbehoud
- Andere voorwaarden
- Verplichtingen (voor zover niet al in verordeningen opgenomen, zoals de manier van verantwoorden)
- Bezwaarclausule

Bevoegdheden Gemeenteraad en College

Bevoegdheid gemeenteraad

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen (budgetrecht). De gemeenteraad geeft het college toestemming om geld uit te geven binnen de inhoudelijke en financiële kaders die de raad stelt met het vaststellen van de begroting.

De raad is bevoegd tot het vaststellen en wijzigen van bijzondere subsidieverordeningen binnen de kaders van de raad.

De gemeenteraad bepaalt aan welke activiteiten subsidie wordt verleend. Dit doet zij door het vaststellen van de Algemene subsidieverordening. Ook meer in detail, bij het vaststellen van de begroting, waar het gaat om grotere structurele subsidies aan specifieke instellingen.

De raad heeft het college gemandateerd om deze besluiten uit te voeren (verlening, monitoring, intrekken, wijzigen en vaststelling van subsidies).

Het college vult de door de raad gestelde kaders verder in door specifieke activiteiten te subsidiëren. Voorwaarden en verplichtingen die het college aan de subsidie verbindt worden vastgelegd in een subsidiebeschikking, net als afspraken over de monitoring van resultaten en de wijze van verantwoorden.

Ook kan de gemeenteraad (om open eind regelingen te voorkomen) subsidieplafonds vaststellen. Daarbij hoort tevens de wijze van verdeling van de subsidie. De raad delegeert deze bevoegdheid doorgaans aan het college.

Bevoegdheid college

Het college beslist of een subsidieaanvraag wordt toegekend, vastgesteld, ingetrokken of gewijzigd. Het college stemt de te verstrekken subsidie af op de activiteiten en legt dit vast in een subsidiebeschikking. In deze subsidiebeschikking worden tevens afspraken vastgelegd over monitoring van resultaten en effecten van de uitgevoerde activiteiten.

Het college kan naast de standaard verplichtingen ook doelgebonden en niet-doelgebonden verplichtingen opleggen. Zoals het stellen van eisen aan de hoogte van de tarieven voor gesubsidieerde activiteiten (doelgebonden) en verplichtingen over de wijze waarop het bestuur binnen een instelling is georganiseerd (niet-doelgebonden).

Daarnaast beslist het college over reservevorming en stelt het college nadere regels en beleidsregels voor zover het een eigen bevoegdheid betreft vast.

Wanneer het college redenen ziet om buiten de door de raad bepaalde kaders te treden, vraagt het college daarvoor toestemming aan de raad.

Informatievoorziening aan Raad

De informatievoorziening aan de raad is dusdanig ingericht dat de raad in staat is haar kader stellende 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.

3. 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.

Afbakening gesubsidieerde instellingen

De gemeente geeft op verschillende manieren invulling aan haar (publieke) belangen en taken. Dit doet zij door zelf voor uitvoering zorg te dragen, al dan niet met behulp van (gedeeltelijk) eigen NV's of BV's.

Dit zijn de zogenaamde 'verbonden partijen'. Verbonden partijen zijn partijen waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft, zoals o.a. de Stadsbank Oost Nederland en Twence . De relatie met een *verbonden partijen* is, gelet op de specifieke bestuurlijke en juridische context, in een apart beleidskader vastgelegd.

De gemeente kan ook kiezen voor uitbesteding aan of samenwerking met:

- Private partijen (aanbesteding of Publiek Private Samenwerking). De gemeente kan een *publiek-private samenwerking* aangaan met een externe partij (dit is een specifieke samenwerkingsvorm binnen de privaatrechtelijke regels, waaruit soms een relatie tot een verbonden partij kan ontstaan).
- Andere overheidsorganen (bijvoorbeeld een andere gemeente) of gemeenschappelijke regelingen (bijvoorbeeld het Belastingkantoor Twente en het Openbaar Lichaam Crematoria Twente)
- Gesubsidieerde instellingen (zoals Alifa, bibliotheek, onderwijsinstellingen en sportverenigingen).

De tendens van de laatste 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 hiervoor zijn bijvoorbeeld de verwachting dat de markt het beter kan of schaalgrootte, omdat de gemeente te klein is om deze activiteiten zelf uit te voeren.

Ook gemeente Enschede bracht de afgelopen jaren activiteiten van algemeen belang meer op afstand.

Tot slot zijn er nog andere financiële relaties denkbaar, tussen de gemeente en externe partijen. Voor de volledigheid worden ze hieronder opgesomd.

- 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 door externe partijen (het private recht met betrekking tot inkoop en aanbesteding is hier van toepassing).

Dit beleidskader beperkt zich nadrukkelijk tot de relatie met de gesubsidieerde instelling.

Kenmerken van een gesubsidieerde instelling

- De Gemeente heeft *slechts een financieel belang (*geen bestuurlijk belang*)*, namelijk het verantwoord besteden van de verstrekte subsidie;

- Een instelling neemt initiatief door subsidie aan te vragen;

- De instelling heeft geen winstoogmerk De instelling mag wel winst maken, maar deze winst mag niet worden uitgekeerd, en dient ten goede te komen aan de instelling zelf;

- De instelling levert (in ieder geval) aan de 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: een stichting en een vereniging. Ook wordt in incidentele gevallen subsidie verleend aan natuurlijke personen.

Bijvoorbeeld aan kunstenaars of in de stadsdelen aan inwoners die zich organiseren voor een specifieke activiteit.

- Onduidelijke of ontbrekende verantwoording van de subsidiebesteding kan leiden tot terugvordering

- De gemeente oefent invloed uit via subsidieverordeningen en subsidievoorwaarden/verplichtingen.

Gesubsidieerde instelling versus inkooprelatie

Vooropgesteld moet worden dat er geen sluitende juridische afbakening kan worden gemaakt tussen subsidie en inkoop. Er is slechts een aantal indicaties te geven, op basis waarvan de keuze tussen beiden kan worden bepaald. Voor het “grijze gebied” daartussen zijn beleidsmatige argumenten van toepassing op de keuze voor subsidie of inkoop. Voor het grijze gebied is een handreiking opgesteld. Deze wordt aan de hand van nieuwe inzichten en ervaringen doorlopend beoordeeld en eventueel aangepast.

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.

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.

Keuze voor een subsidie

Van belang 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 winstoogmerk aan de kant van de wederpartij, dan ligt het voor de hand om te kiezen voor een subsidierelatie.

Doorgaans zal de gemeente zich niet al te nadrukkelijk willen bemoeien met het bestuur en de bedrijfsvoering van een instelling. Als die wens er wel is moet worden overwogen of een relatie als verbonden partij niet méér voor de hand ligt.

In een dergelijke relatie participeert de gemeente immers als aandeelhouder of (mede)bestuurder in de besluitvorming bij die partij.

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 verlenen van subsidie.

Bij *gesubsidieerde instellingen* geldt dat een subsidierelatie in beginsel jaarlijks wordt (her)overwogen, in ieder geval in het kader van de gemeentebegroting.

Daarnaast kan de relatie met een gesubsidieerde instelling ook om andere redenen worden geëvalueerd. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van

onvoldoende presteren van de instelling, of wanneer de gemeente van mening is dat de gesubsidieerde activiteiten kunnen verminderen of verdwijnen, bijvoorbeeld omdat die niet langer of onvoldoende bijdragen aan gemeentelijke doelen.

Toezicht en risicomanagement

Toezicht

Het toezicht op gesubsidieerde instellingen is zodanig ingericht dat de gemeente tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren. Er staan de gemeente verschillende middelen ten dienste om toezicht uit te oefenen. Deze worden ook op verschillende momenten ingezet, bijvoorbeeld voorafgaand aan of tijdens de verlening, gedurende de subsidieperiode of bij vaststelling van de subsidie.

Voorafgaand aan of naar aanleiding van een subsidieaanvraag wordt met grote instellingen gesproken over de afstemming van beleid en activiteiten. De begroting en jaarrekening van de instelling worden op een aantal risicofactoren getoetst.

Enschede kent 88 instellingen die jaarlijks € 50.000 of meer subsidie ontvangen. Zij verantwoorden hun (jaar)resultaten, inclusief actuele financiële positie, op basis van een controleprotocol. Dit protocol zal binnenkort het verantwoordings- en accountantsprotocol gaan heten en beschrijft de eisen waaraan de verantwoording moet voldoen.

Risicobeoordeling

Voor het in beeld brengen van de aan gesubsidieerde instellingen verbonden risico's wordt gebruik gemaakt van een screeningsapplicatie. Deze applicatie biedt onder meer inzicht in de risico's op financieel, inhoudelijk en organisatiebeleid. Voor de screening wordt een ondergrens van € 50.000,- aan gemeentelijke subsidie gehanteerd. Voor deze ondergrens is gekozen vanuit efficiencyoverwegingen en de mate van financiële risico voor de gemeente Enschede.

Verantwoording

Na afloop van de subsidieperiode (meestal jaarlijks) moeten gesubsidieerde instellingen verantwoording afleggen over de door hen uitgevoerde activiteiten. Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is om na te gaan of de beoogde doelen zijn behaald. Afhankelijk van de aard en omvang van de subsidie moet er door de instelling een activiteitenverslag, een inhoudelijk verslag, een financieel verslag, een jaarrekening en/of een controleverklaring worden aangeleverd. Op basis van deze verantwoording wordt het definitieve subsidiebedrag vastgesteld.

Meldingsplicht

De gesubsidieerde instelling heeft een meldingsplicht: indien er aanmerkelijke verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de begrote uitgaven en inkomsten en de werkelijke uitgaven en inkomsten, moet de instelling daarvan mededeling aan het college doen onder vermelding van de oorzaak van de verschillen.

Reserve

Gesubsidieerde instellingen hebben reserve nodig om een noodzakelijk weerstandsvermogen te hebben, zodat men zich staande kan houden in moeilijke omstandigheden. De subsidieontvanger die een structurele subsidie ontvangt van meer dan € 25.000,- per jaar heeft toestemming van het college nodig voor de vorming van fondsen en reserveringen.

Naleving

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. Dit gebeurt alleen in zeer uitzonderlijke gevallen.