

Zaanstad neemt subsidies onder

De gemeente Zaanstad bepaalt de wijze van verantwoording van de subsidies aan de hand van de van de omvang ervan. Dit levert winst op bij de vaststelling van de rechtmatigheid van de eigen begroting en leidt tot lastenverlichting voor een grote groep ontvangers. Een handige categorië-indeling levert een lastenverlichting op voor 200 instellingen. Voor de grote subsidieontvangers is de controleopdracht ingevoerd. Dit heeft intern ook voordelen voor de rechtmatigheid van de eigen begroting!

mr. Debora van Twisk - Lankhoorn
Juridisch concerncontroller,
gemeente Zaanstad

Bij de meeste gemeenten passen juristen van de beleidsafdeling de verordeningen aan. Zeker met betrekking tot de subsidieverordening zou dat niet de enige discipline moeten zijn die aanpassingen aanbrengt. Subsidies maken een groot deel van de gemeentelijke begroting uit. Ook in Zaanstad gaat het om tientallen miljoenen. Daarom komen in de subsidieverordening vele disciplines samen: rechtmatigheid, risicoanalyse en Juridisch Control. Een werkgroep, bestaande uit een externe adviseur¹, juridisch controllers uit de diensten², een financieel adviseur³ en beleidsadviseurs⁴ heeft bij de opstelling van de nieuwe Algemene subsidieverordening van Zaanstad het totale pakket bekeken. De werkgroep werd aangestuurd door de juridisch concerncontroller. Tevens hebben de financieel controllers geadviseerd over het product.

Subsidies

Gemeenten geven een groot deel van hun begroting uit aan subsidies. De juridische en financiële basis waarop de subsidies worden gegeven, zijn, behalve de beleidsnota's, de Algemene wet bestuursrecht en (in Zaanstad) de Algemene subsidieverordening. Hierin zijn onder andere regels opgenomen over de indiening, de voorwaarden voor verkrijging en de verantwoording van de subsidies.

Efficiency versus verantwoording

De wet kent een aantal mogelijkheden om subsidies te geven aan burgers, bedrijven en instellingen. De gemeente kan de subsidie in één keer verstrekken, maar ook eerst de subsidie verlenen (en een voorschot betalen) en achteraf (na de activiteit) vaststellen. Dan wordt verantwoording afgelegd en in de meeste gevallen het restant betaald.



de loep



De eerste variant heeft vaak niet de voorkeur van een jurist, omdat de jurist tot taak heeft het risico voor de gemeente te beperken. Bij het direct verstrekken van een subsidie is de terugvordering naderhand lastiger. Er zijn geen zekerheden meer achter de hand. Vaker wordt door juristen gekozen voor de tweede variant. Er wordt bij de toekenning aan de subsidievragers een voorschot betaald. Hiermee zijn er meer zekerheden bij verhaal. Bovendien wordt in Zaanstad 95% voorgeschoten, waardoor er bij de verantwoording nog een restantbedrag is dat als pressiemiddel kan worden ingezet om ook een juiste verantwoording in te laten dienen.

Mogelijkheden voor lastenverlichting

Naast de technisch inhoudelijke zaken die voor de bedrijfsvoering goed op orde moeten zijn, is de subsidieverordening bij uitstek een mogelijkheid om mee te werken aan het streven naar administratieve lastenverlichting. Burgers, bedrijven en instellingen hebben aan de ene kant behoefte aan voorspelbaarheid (voorkomen van willekeur) en bescherming van/tegen de overheid. Aan de andere kant vindt niemand het leuk om (als ze zelf een idee tot uitvoering willen brengen) enorm veel formulieren in te vullen en andere administratieve rompslomp tegen te komen. Burgers hebben vooral geen behoefte aan regels waar ze nut en noodzaak niet van inzien. Ze willen zien wat, naast de acties die de Europese en landelijke politiek inzet, hun gemeente aan de lastenverlichting bijdraagt. Gemeentelijke bestuurders willen dit ook graag kunnen uitdragen.

Ondanks dat de Algemene wet bestuursrecht wel kaders meegeeft waaraan de subsidiebeschikking moet voldoen, blijft er nog voldoende ruimte over om op een slimme manier invul-

ling te geven aan de lasten die gemoeid zijn met de indiening, verkrijging en verantwoording van de subsidie.

Categorieën

Wat heeft de gemeente Zaanstad nu anders gedaan dan in de vorige Algemene subsidieverordening? Door de inbreng van een financieel controller⁵ hebben de juridisch controllers onderzoek verricht naar de mogelijkheid om de verantwoording te differentiëren. We zijn hiermee teruggegaan naar de vraag waarom we verantwoording willen hebben. De antwoorden: ten eerste omdat de gemeente wil weten of het doel is behaald waarvoor subsidie is gegeven en ten tweede omdat de gemeente het risico op financiële misstanden wil minimaliseren.

Doelstellingen versus efficiëntie

Zaanstad kan het de instellingen nog makkelijker maken. Een voorbeeld. Wanneer men sport wilt stimuleren kan men een subsidie vaststellen op basis van een ledenaantal van het aankomend jaar, maar óók op basis van het aantal leden van het afgelopen jaar. In het eerste geval moeten ze een prognose geven en later weer verantwoording afleggen. Verschillen moeten eventueel verrekend worden. In de nieuwe beleidsnota's gaat de gemeente hier rekening mee houden. Daarmee wordt geprobeerd het zo simpel mogelijk te houden voor de gemeente en de aanvrager, zonder de doelstellingen uit het oog te verliezen.

Financiële risico's in categorieën

Om in kaart te krijgen welke financiële risico's de gemeente kan lopen, hebben de bedrijfsbureaus van de diensten alle subsidies op een rij gezet. Hier-

voor is een overzicht gemaakt van alle subsidies, in aantallen en bedragen. Voor de gemeente was het volgende interessant. De helft van de subsidies zijn subsidiebedragen van onder de € 5.000. Nog opvallender was dat dit nog niet eens 1 procent van het totaal bedrag is van wat Zaanstad aan subsidies uitgeeft. Hiermee is gesteld dat het financiële risico voor de Gemeente Zaanstad bij subsidies onder de € 5.000 nihil is. Hierdoor kwam het risicoprofiel bij subsidies in een ander daglicht te staan.

Deze risicoanalyse heeft ertoe geleid dat de gemeente bij de verantwoording is gaan differentiëren in drie categorieën: klein (< € 5.000), middel (€ 5.000 => € 50.000), groot (> € 50.000).

Bij een subsidiebedrag onder de € 5.000 legt de ontvanger geen verantwoording meer achteraf af. Dit levert voor (ongeveer) 200 subsidieontvangers een lastenverlichting op. Oftewel: 50% minder controles achteraf en toch maar 1% hoger financieel risico! Ook intern levert dit ruimte op. Deze capaciteit kan de gemeente anders inzetten.

De gemeente heeft de mogelijkheid om binnen 5 jaar nog een controle uit te voeren. Daarnaast voert de gemeente steekproefsgewijs controles uit.

Tussen de € 5.000 – € 50.000 wordt wel verantwoording afgelegd volgens het bestaande systeem. Zo moet de jaarrekening en de balans ingediend worden. Aan de hand hiervan kan de gemeente zien hoe de financiële afhandeling heeft plaatsgevonden.

Boven de € 50.000 wordt naast de verplichting tot het indienen van de verantwoording de verplichting opgelegd om een controleopdracht te verstrekken aan een accountant en de daaruit voortvloeiende accountantsverklaring in te dienen.

Controleprotocol en rechtmatigheid

Om de accountant handvatten te geven voor het uitvoeren van de controleopdracht is een controleprotocol op-

gesteld. Alleen bij subsidies boven de € 50.000 wordt deze controleopdracht meegegeven. Zaanstad is daarin niet uniek, maar het is zeker nog niet overal ingevoerd.

Wat is er in het controleprotocol geregeld en waarom wordt deze meegegeven?

Dit protocol richt zich op de verantwoording van de gesubsidieerde instellingen aan het gemeentebestuur over de (met subsidie) uitgevoerde activiteiten, bij subsidies vanaf € 50.000. Instellingen weten niet altijd aan welke eisen zij dienen te voldoen. Ook accountants blijken niet altijd bekend te zijn met de gemeentelijke regelgeving op dit gebied. Dit protocol heeft tot doel hierin verheldering te brengen. Vanaf het subsidiejaar 2008 maakt het controleprotocol, indien dit in de subsidiebeschikking is opgenomen, onderdeel uit van de beschikking.⁶

Het controleprotocol bevat voorschriften voor de controle van:⁷

a Inhoudelijk jaarverslag

Niet alleen legt de gesubsidieerde instelling verantwoording af over de financiën, maar ook over de gerealiseerde doelen en activiteiten. Daarvoor dient het inhoudelijke jaarverslag, waarin het bestuur uiteenzet wat er in het afgelopen jaar is bereikt. Daarmee wordt duidelijk of het doel waarvoor de subsidie is verstrekt, bereikt is.

Zeker na de professionaliseringslag die Zaanstad heeft gemaakt met de instellingen wordt vaker gesproken over het geven van subsidies op basis van p x q methode.⁸ P staat voor de te leveren prestaties en q voor de hoeveelheid. De p wordt gewaardeerd op geld en dat bedrag wordt vermenigvuldigd met het aantal dat wij willen afnemen. Omdat Zaanstad zo werkt met een aantal instellingen, wordt op deze manier ook zekerheid verkregen over het aantal prestaties (p) dat is geleverd.

b Financieel jaarverslag of jaarrekening

Voor de beoordeling van de financiële positie van de gesubsidieerde instelling dient het college te beschikken over de complete jaarrekening van de

rechtspersoon, ook als slechts een deel van de activiteiten wordt gesubsidieerd. Voor de opzet van de jaarrekening is een aantal voorschriften opgesteld. Zo moet bijvoorbeeld de indeling van de jaarrekening gelijk zijn aan de indeling van de bij aanvraag ingediende begroting, zal de toelichting op de jaarrekening een sluitende financiële analyse moeten bevatten en dient duidelijk te zijn wat er met het resultaat gebeurt.

c Accountantsverklaring

De accountant rapporteert over de uitkomst van zijn onderzoek door middel van een accountantsverklaring. Voor de strekking van de accountantsverklaring heeft de gemeente Zaanstad de tolerantie bepaald. De accountant kan vervolgens vier soorten verklaringen afgeven, afhankelijk van de geconstateerde onjuistheden in de verantwoording/besteding of onzekerheden in de controle, gemeten in procenten van de omzet:

- a de *goedkeurende* verklaring (de jaarrekening is goed);
- b de verklaring met *beperking* (de jaarrekening bevat nog onjuistheden van materieel belang en/of er blijven nog onzekerheden van materieel belang);
- c de verklaring van *oordeelonthouding* (de jaarrekening is op bepaalde punten goed, maar er blijven onzekerheden in de controle die de getrouwheid wezenlijk kunnen aantasten);
- d *afkeurende* verklaring (de jaarrekening is fout als gevolg van onjuistheden, die de getrouwheid wezenlijk aantasten).

Door een controleprotocol mee te geven aan subsidieontvangers van de gemeente Zaanstad, geeft dit intern ook lastenverlichting. De gemeente heeft de verplichtingen zoals deze voor haar geldt ook doorgelegd naar onze ontvangers. Subsidies waarover de gemeente weer verantwoording moet afleggen, kunnen op deze manier “doorgelegd” worden. Onze accountant kan steunen op de bevindingen van zijn collega.

Rechtmatigheid

De gemeente Zaanstad geeft tientallen miljoenen uit aan subsidies. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van haar begroting worden de subsidies die de gemeente geven (vooral aan de grote instellingen) altijd aan een grondige blik onderworpen.

In de vorige Algemene subsidieverordening stond dat een goedkeurende accountantsverklaring was vereist bij de verantwoording van de subsidie. Ondanks deze norm kwam het voor dat een grote instelling geen goedkeurende verklaring kon overleggen. Vanuit bestuurlijk oogpunt was het vaak niet meer mogelijk om de gehele subsidie terug te vorderen en werd deze toch vastgesteld. De consequentie hiervan was dat dit bedrag aan subsidie niet aan de normen voldeed en op de jaarrekening onrechtmatig was geworden.

Dit was niet wenselijk. Dit is dan ook veranderd. We geven nu een controleopdracht mee, die moet worden uitgevoerd. Deze controleopdracht moet meegegeven worden aan de accountant die de instelling controleert. De accountant moet een uitspraak doen over de verantwoording. De standaard is, dat deze goedgekeurd is. In het geval de accountant een oordeelsont-houding of afkeurende verklaring aflegt, kunnen wij intern beoordelen wat wij met deze bevindingen doen bij het vaststellen van de subsidie.

Deze beslissing staat nu los van onze eigen rechtmatige uitgaven. We voldoen aan onze eigen eisen, namelijk het geven van een controleopdracht.⁹ De uitkomst van deze controleopdracht is voor de rechtmatigheid niet meer relevant. Uiteraard is het nooit helemaal van de kaart. Teveel onzekerheden tasten de getrouwheid van de cijfers aan.

Terugblik

Wat is goed gegaan?

De samenwerking tussen Juridische en Financial control heeft ertoe geleid dat de Algemene subsidieverordening de gemeente Zaanstad een behoorlijke

lastenverlichting heeft opgeleverd, zowel intern als voor de instellingen. De meerwaarde van het berekenen van het financiële risico heeft erin gelegen dat de gemeente bij de afweging, het voordeel van lastenverlichting voor de kleinere subsidies kon laten prevaleren boven het beperkte financiële risico. Deze trend moeten we doorzetten, ook bij andere regelgeving.

Wat kan nog beter?

Als de samenwerking met de Financial control zulke voordelen kan opleveren, zal de samenwerking met Informatie control en Communicatie nog tot een hogere dienstverleningsgraad kunnen leiden. Het gemakkelijk maken van de aanvraag/verantwoording en informatie verstrekken over de mogelijkheden is iets waar de gemeente zich nog in kan ontwikkelen. Daar werken we hard aan.

Samenvatting

Gemeente Zaanstad heeft de Algemene Subsidieverordening aangepast. Door alle subsidies in kaart te brengen is een categorie-indeling mogelijk geworden. De kleine subsidies beneden de € 5.000 leggen geen verantwoording meer af, vanwege het kleine financiële risico (minder dan 1% van het totaal). Bovendien houden we met onze beleidsregels rekening met de mogelijkheid om verantwoording vooraf te kunnen afleggen. Dit levert een lastenverlichting op voor ruim 200 instellingen. De grote subsidies (> € 50.000) krijgen nu een controleprotocol opgelegd, waardoor de accountant een uitspraak moet doen over de cijfers én de geleverde prestatie. Bovendien werkt een onrechtmatige accountantsverklaring van een instelling niet meer door in onze eigen begroting. Dit voordeel hebben we behaald door de nauwe samenwerking met Financial control.

Noot

- 1 Mr. N. Wildeman, Via Adviseurs.
- 2 Mr. A. Janssens, K. Jonker, mr. D. de Lusenet - van Weert.
- 3 A. Witte - de Vries
- 4 C. Velt, J. Fris
- 5 D.P. Stuurman CPC, toenmalig financieel controller Dienst Wijken. Sinds 1 januari 2008 Directeur Dienst Wijken.
- 6 Het is daarmee op grond van artikel 4:37, lid 1 onder f van de Awb een bindend voorschrift.
- 7 Uit controleprotocol voor de verantwoording en de controle van periodieke subsidies > € 50.000 gemeente Zaanstad, vastgesteld door het college 6 november 2007.
- 8 Beleidsgestuurde contractfinanciering afgekort BCF.
- 9 Er van uitgaande dat voor deze instelling alleen de subsidieverordening als kader van toepassing is. Op sommige instellingen zijn meerdere verordeningen van toepassing.