

Maastricht, 12 dec 2022

## **Betreft: In-spreekreactie Onderzoek van Rekenkamer over Subsidiebeleid**

Geachte raadsleden,

In 2018/2019 stelden PVV/LPM art 47 vragen over de subsidieverlening aan Argus Buurtplatform, dat zo werd door volksvertegenwoordigers zonder enige schroom verwoord “als een everzwijn in het bos speurt naar truffels”, omdat men bezorgd was over de besteding van publieke gelden die bedoeld zijn voor de inwoners van de stad.

Nu, bij de behandeling van het rekenkamer-onderzoek naar het subsidiebeleid 2017-2021 (jaarlijks meer dan 30 mln EUR) lijkt er alleen bezorgdheid bij Argus. We verzoeken U duidelijkheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van besteedde subsidiegelden, alvorens over te gaan tot toekomstperspectief.

Het onderzoek van de rekenkamer bestaat uit een bestuursgedeelte met aanbevelingen en een onderzoeksgedeelte, waarin de resultaten van de verschillende onderzochte casussen tot uitdrukking komen. Tot onze verbazing bleek het college van B&W volledig in te stemmen met alle aanbevelingen, zoals bijv. het advies (in 2022 !) om ordentelijk subsidiedossiers aan te leggen. Reden om het gehele onderzoek nauwkeurig te bestuderen. Helaas moeten we tot de conclusie komen dat de presentatie met name de rechtmatigheid van reeds vastgestelde subsidies onderbelicht. Zie alternatieve zienswijze, samengesteld met louter citaten uit het onderzoek, in de bijlagen. We kunnen ons dan ook niet aan de eerste indruk onttrekken dat de rekenkamer met dit onderzoek medewerking verleend aan een streep onder het verleden met de blik op de toekomst.

De rekenkamer komt o.a. op basis van 10 bestudeerde casussen tot de conclusie dat:

“Het door de gemeente documenteren en vastleggen van de stappen om te komen tot het resultaat van de inhoudelijke toetsing, om daarmee achteraf zichtbaar aan te tonen welke werkzaamheden hebben plaatsgevonden is ook als onvoldoende beoordeeld door de accountant in de Managementletter 2020.”

“De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of voldaan is aan de evaluatieverplichting uit de Awb omdat de verplichting van éénmaal per vijf jaar buiten de scope van voorliggend onderzoek valt (periode van vier jaar: 2017-2020). De rekenkamer acht het niet aannemelijk dat de evaluaties alle in 2016 zouden hebben plaatsgevonden.”

Naar de overtuiging van Argus getuigt het niet van behoorlijk bestuur om onduidelijkheid over de rechtmatigheid van besteedde subsidies te laten voortbestaan. Uw raad staat immers op het punt om m.b.t. de integriteit in uw gedragscode te laten vastleggen dat “de feiten op tafel moeten komen”.

In het rekenkamer onderzoek staat bovendien wat betreft evaluaties wel een vermelding over subsidieverlening aan Argus (RIB 2-2020), maar is niet gekeken naar de details in de beantwoording, noch hebben de onderzoekers noemenswaardige aandacht besteed aan vergelijkbare, zogenaamde a-normale situaties, waarbij aanvragen werden afgewezen c.q. toegekende subsidies niet of gedeeltelijk vastgesteld.

Ook heeft de rekenkamer kennelijk geen rekenschap genomen van de antwoorden op de art-47 vragen van LPM d.d.6 maart 2019. Het college heeft een lijst afgegeven met alle organisaties die meer dan 50 kEUR hebben ontvangen. Tevens staat vermeld of er wel of niet sprake is van een vereiste accountantsverklaring.

Bij de lijst staat aangegeven dat het CNME geen subsidie, maar een “bijdrage” ontvangt. Van een eenduidige diensten-overeenkomst ter waarde van meer dan 500 kEUR kan dus eigenlijk geen sprake zijn.

De hierboven genoemde art 47 vragen ontstonden n.a.v. een artikel in de provinciale “krant”, waarin de gemeente het totaal door Argus ontvangen subsidiegelden in een periode van meer dan 10 jaar aangaf. In de inleiding bij een deel van die vragen staat dat door de Rekenkamer in 2011 is vastgesteld dat Argus circa 30 kEUR niet kon verantwoorden. De in-correcte beantwoording van genoemde vragen, 21 pagina 's waarin het college feitelijk eenzijdig een evaluatie aan de raad geeft over een langjarige samenwerking, achtervolgt ons tot op heden. Recentelijk liet een fractie ons nog weten dat wij met subsidies niet goed zou zijn omgegaan. Uiteraard in toentertijd om correcte aan de raad verzocht. Helaas tevergeefs.

De feiten zijn dat alle door Argus van de gemeente Maastricht ontvangen subsidies volgens de geldende regelgeving zijn vastgesteld en/of terugbetaald. De rechter heeft uitgesproken dat de basissubsidie 2020 alsnog moest worden toegekend en wat betreft de provinciale subsidie via de gemeente Maastricht de rechter ons beroep niet ontvankelijk heeft verklaard omdat we formeel juridisch geen belang zouden hebben.

Wat betreft de basissubsidie, die niet in behandeling werd genomen nadat uw raad zich in een brief over onze in-spreekreactie m.b.t. het Grandhotel had gericht, hebben we U verzocht mogelijk misbruik van gezag door de wethouder te onderzoeken. Zie ook inspreek-reactie over voorgesteld integriteit's protocol. De provinciale subsidie ontving de gemeente voor de verbouwing van het pand waarin de studentenvereniging 'Lux ad Mosam' is gevestigd, omdat Argus op het juiste moment het voortouw nam.

In het antwoord op de genoemde art. 47 vragen staat over die subsidie:

"De accountant is diegene die alle facturen en betaalwijzen controleert en onderzoekt of die direct in relatie staan tot de subsidiedoelstellingen. Hij kwam tot de conclusie dat er te weinig facturen en betaalbewijzen aanwezig waren in de financiële administratie van Argus om daar een goedkeurende verklaring over af te geven."

In ons concrete geval, oordeelde [REDACTED], zowel medewerker van Deloitte als ook de contactpersoon van de gemeente(raad) lees [REDACTED] voor de jaarlijkse controle, dus i.t.t. andere accountants in de onderzochte casussen wel over de inhoudelijke aspecten. Bovendien heeft Argus geen mogelijkheid tot wederhoor gekregen. [REDACTED] is verzocht om in het kader van het onderzoek naar de bestuurscultuur in Limburg alsnog naar de integriteit's aspecten van deze zaak te kijken. Overigens was [REDACTED] is dit geval ook inhoudelijk verantwoordelijk portefeuillehouder. zie ook inspreek-reactie integriteit's protocol.

We moeten hier, in het kader van de volgens de Awb verplichte evaluaties van subsidies, helaas ook wederom de verschillende uitvoeringsregelingen voor buurtnetwerken benoemen. Argus heeft beroep aangetekend tegen de regeling voor 2019, omdat daaraan niet de beloofde evaluatie m.b.t. de transformatie van buurtplatform naar buurtnetwerk voorafging en daarin eenmalig (zo blijkt achteraf) onderscheid werd gemaakt tussen de verschillende buurten op basis van het inkomen van buurtbewoners. Argus heeft uw raad als ook de buurtnetwerken aangegeven dat de vaststelling d.w.z. definitieve uitkering van subsidie aan buurtnetwerken die eind 2019 nog geen buurtplan hadden ingediend simpelweg onrechtmatig is, omdat die organisaties niet aan de gestelde voorwaarden voldeden. Uiteraard verzoeken we nu, in het kader van besluitvorming over het subsidiebeleid 2017-2021 alsnog duidelijkheid over de rechtmatigheid van in 2019 aan buurtnetwerken zonder buurtplan uitgekeerde subsidie.

In de hoop dat ook U voor besluitvorming alsnog tot duidelijkheid over bovengenoemde wenst, wijzen we U desalniettemin op dat Argus zonder dat in het kader van bestuurlijke integriteit politiek verantwoordelijkheid wordt afgelegd zich voor haar rechtsbescherming wederom zal richten op hetgeen in het strafrecht geboden.

Bij voorbaat dank voor uw spraakzaamheid\*

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]  
namens Argus Buurtplatform

c.c: Rekenkamer van Maastricht, RTVMaastricht, redactie "De Limburger", redactie "L1"

bijlage 1: alternatieve rapportage onderzoek Rekenkamer naar Subsidiebeleid

\* Het is uw verantwoordelijkheid om het college van B&W op de uitvoering van uw beleid aan te spreken. Bij de a.s domein-vergadering Algemeen zijn we aanwezig voor eventuele toelichting/vragen.

bijlage 1:

**Onderzoek naar subsidiebeleid**  
**Rekenkamer Maastricht**  
**Alternatieve rapportage**

*inleiding*

In februari 2021 heeft de Commissie Begroting en Verantwoording (CBV) aandacht gevraagd voor het instrument subsidies met attentie voor o.a. de toepassing van regels door het college, onderscheid tussen subsidie en inkoop (aanbestedingsregels) en implementatie van de gewijzigde algemene subsidieverordening (Asv1 2015 is vervangen door Asv 2020 die in werking is getreden per 10 juni 2020

De rekenkamer richt zich bij het onderzoek op de periode 01-01-2017 tot en met 01-04-2021 en uitsluitend op het verlenen van subsidie.

Het plan-van-aanpak van voorliggend onderzoek is per brief van 12 juli 2021 gedeeld met de raad, gemeentesecretaris en de wethouder Financiën. Op 19 juli 2021 heeft een gesprek plaats gevonden over het plan van aanpak tussen een afvaardiging van de rekenkamer, de gemeentesecretaris en ambtelijke vertegenwoordigers. Tijdens dit gesprek werd duidelijk dat de wethouder Financiën niet overkoepelend verantwoordelijk is voor subsidies, maar de afzonderlijke wethouders, elk op hun eigen beleidsterrein.

Het is, gelet op het grote aantal jaarlijks verstrekte subsidies, onmogelijk om alle subsidiestromen van de gemeente Maastricht te behandelen in dit onderzoek. Daarom is onderzoeksvraag C over de controle/evaluatie beantwoord aan de hand van een aantal casestudy's. De selectie van de casussen heeft plaats gevonden op basis van omvang en spreiding over verschillende beleidsprogramma's. De casussen zijn middels een deskresearch bestudeerd.

## Definities

Subsidies als instrument kunnen zinvol zijn als de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten wil bevorderen, die zonder subsidie van de gemeente niet mogelijk zijn of onbetaalbaar zijn voor de gebruikers. De overheid kan door het verstrekken van een subsidie bepaalde actoren over de streep krijgen. Bij de vormgeving van de subsidierelatie (publiekrechtelijk domein) is van belang dat deze niet de vorm krijgt van een overheidsopdracht (immers: dan wordt op het terrein van inkoop/aanbesteding getreden, dus het privaatrechtelijk domein met bijbehorende eisen en randvoorwaarden).

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft aan: van subsidie is sprake als het om geldverstrekkingen gaat die voldoen aan de volgende kenmerken:

- het betreft een aanspraak op financiële middelen (dus geen 'in natura' verstrekking),
- die door een bestuursorgaan worden verstrekt,
- met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager,
- anders dan als betaling voor het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Deze omschrijving houdt in dat een subsidie altijd wordt verstrekt met een bepaald doel en voor bepaalde activiteiten. In de Awb is sprake van verlening en van vaststelling van een subsidie. De overkoepelende, neutrale term die in de Awb wordt gehanteerd is verstrekking.

In de Algemene subsidieverordening 2015 Maastricht (Asv) wordt voor de definitie van het begrip 'subsidie' verwezen naar de Awb. De definitie van het begrip 'subsidie' zoals opgenomen in art. 4:21 Algemene wet bestuursrecht luidt: " 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".

Het subsidierecht is geregeld in de titel van 4.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het betreft in deze 'titel' vooral zgn. 'kan' bepalingen' die het bestuursorgaan i.c. het gemeentebestuur zelf nader kan en/of moet concretiseren. Voorgeschreven is dat een subsidie in beginsel gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift en dat daarin de te subsidiëren activiteiten zijn omschreven. Met een Algemene subsidieverordening (Asv) alleen voldoet een gemeentebestuur dus niet aan het vereiste van een wettelijk voorschrift als bedoeld in de Awb. Een Asv in combinatie met eventueel bijzondere subsidieverordeningen en subsidieregelingen voor bepaalde activiteiten vormen samen een wettelijk voorschrift op basis waarvan de subsidies kunnen worden verstrekt.<sup>9</sup>

Vóór het vaststellen van concrete subsidieregelingen door het college is de raad eerst aan zet. Deze

moet het beleidskader m.b.t. een bepaald onderwerp/thema/maatschappelijk vraagstuk vaststellen, waaruit moet blijken welke maatregelen, waaronder subsidies, aangewend kunnen en mogen worden om de gewenste beleidsdoelen te bereiken (en welke juist niet de bedoeling zijn).

Een subsidieverzoek dient altijd vergezeld te gaan van een activiteitenplan en begroting en ook moet vermeld worden bij welke andere subsidieverstrekkers voor dezelfde activiteiten een verzoek is ingediend.

Een Asv vormt de kaderregeling voor het proces van subsidieverstrekking en geldt voor alle soorten subsidies van de gemeente.

De algemene subsidieverordening (rode gebied in onderstaand schema) is een gemeentebrede verordening die niet over de afzonderlijke inhoudelijke subsidiekaders en -regelingen gaat (grijze gebied in schema). Die valt onder de verantwoordelijke portefeuillehouders. De algemene verordening regelt procedurele aspecten die met elke gemeentelijke subsidieverstrekking gepaard gaan. Dat zijn bv. de rechtmatigheid, aanvraag- en beslistermijnen, toekenning, verantwoordingssystematiek, beoordelingscriteria, verplichtingen, weigeringsgronden, controlemethoden, accountantsverklaring enz

Een van de belangrijkste verschillen tussen subsidie en een (overheids)opdracht is dat met een subsidie niet kan worden afgedwongen dat een activiteit ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd (nakoming afdwingen).

Er bestaat in de Algemene wet bestuursrecht één mogelijkheid om dergelijk afdwingbare subsidieafspraken te maken: de uitvoeringsovereenkomst (artikel 4:36 Algemene wet bestuursrecht). Dit houdt in dat er een subsidie wordt toegekend waaraan een contract (uitvoeringsovereenkomst) is verbonden

De raad stelt wat betreft subsidies de beleidskaders en de (hoofd)doelen vast. Het college voert binnen deze gestelde kaders en doelen het beleid uit, maakt afspraken met betrokken partijen en geeft het interne subsidieproces vorm (personele inzet, interne controle, subsidieapplicaties etc). Daarbij ziet het college toe op de feitelijke uitvoering: de (kwaliteit van) geleverde prestaties en de effecten.

Over de beleidsresultaten legt het college verantwoording af aan de raad (die het college daarop controleert).

## Subsidiebeleid in Maastricht

De gemeente Maastricht geeft aan een structurele subsidierelatie te hebben met circa 50 instellingen en daarnaast ongeveer 500 incidentele subsidies per jaar te verlenen.

De gemeente Maastricht hanteert de termen: structurele, flexibele, incidentele en activiteiten subsidies. Wat hier precies onder wordt verstaan en wat de onderlinge verschillen zijn, is niet duidelijk (zijn incidentele subsidies hetzelfde als flexibele subsidies?). De Asv 2020 geeft geen heldere definities aan.

Onduidelijk is welke uitleg de gemeente aan de term 'structureel' geeft bij de structurele subsidies en hoe een periodieke heroverweging/indexatie hierbij is ingebed in het werkproces.

De gemeente heeft de taken en bevoegdheden inzake het subsidiebeleid decentraal belegd (met uitzondering van de financiële uitbetaling) en dat houdt in dat afzonderlijke wethouders elk op hun eigen beleidsterrein subsidieverantwoordelijk zijn

De gemeente heeft geen documenten waarmee zoveel mogelijk geborgd is dat de (schijn van) belangenverstremming wordt voorkomen (op verschillende niveau's: ambtenaren, collegeleden, raadsleden, subsidieaanvragers). Onduidelijk is of dit mee wordt genomen in het verbetertraject. De accountant heeft in de Managementletter 2020 aandacht gevraagd voor het documenteren en vastleggen van de inhoudelijke toetsing/controle van een subsidietraject.

Sinds 2017 wordt jaarlijks een groeiend 'gat' geconstateerd tussen de begrote subsidies en de gerealiseerde uitgaven. Een verklaring hiervoor is niet gegeven en mogelijk biedt dit ruimte om begroting en realisatie beter op elkaar aan te laten sluiten. Hierdoor ontstaat mogelijk ruimte in de begroting.

Niet duidelijk is hoe de verantwoording via de jaarstukken/jaarlijkse verslaglegging zich verhoudt tot de Awb-verplichting tot verslaglegging van alle subsidies op grond van verordening/anticiperende en incidentele subsidies

Met de werkwijze om 'op jaarbasis' te rapporteren in de jaarstukken bestaat geen inzicht in de subsidies die een subsidieontvanger cumulatief ontvangt, bijvoorbeeld over meerdere jaren en/of meerdere verschillende subsidies al dan niet van meerdere subsidieverstrekkers.

Er zijn standaardprotocollen voor tussentijdse en jaarrapportages; deze worden echter zelden gebruikt en worden ook niet volledig ingevuld waardoor ze als controledocument geen waarde hebben, terwijl ze dit in opzet wel beogen. 'Subsidies worden toegekend op basis van langjarige relaties die je niet zomaar opzegt' is een vaak gehoord ambtelijk argument.

De kwaliteit van de aanvragen is bij een aantal grote subsidieontvangers onder de maat, in die zin dat deze niet alle informatie bevatten die voldoet aan de vereisten uit de Asv

De verordeningen (Asv) worden niet nageleefd op de volgende punten:

- geen werkprogramma's/ prestatieplannen;
- geen accountantsverklaringen die verklaren dat subsidie conform subsidiebeschikking is besteed (overigens is de Asv 2020 hier op aangepast);
- de subsidiecontracten worden niet nageleefd op artikel 5 Asv 2020 m.b.t de op te leveren begrotingen.

De raad heeft geen afspraken gemaakt met het college inzake de monitoring van doelen en effecten van het subsidiebeleid op de verschillende beleidsterreinen, noch overkoepelend over alle beleidsterreinen heen.

Voor de gemeenteraad is het belang van een weloverwogen toekenning van subsidies groot, omdat het betrekking heeft op meerdere van zijn rollen. Door de geconstateerde tekortkomingen kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol niet goed invullen. De rekenkamer vindt dat de wijze van verantwoording afleggen door de subsidieontvanger en het college verbeterd dient te worden en heeft daartoe aanbevelingen gedaan voor zowel het college als de raad.

De verantwoording van het college aan de raad acht de rekenkamer ondermaats. Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop het college verantwoording aflegt over het door hem gevoerde subsidiebeleid, anders dan dat zij een (financieel ingestoken) lijst presenteert in de begroting en jaarstukken. Dit biedt echter geen inzicht in de inhoudelijke resultaten van het subsidiebeleid, noch in de resultaten van uitgevoerde evaluaties die doorwerken in de kaderstelling dan wel beleidsuitvoering.

Uit de onderzochte casussen is het de rekenkamer niet duidelijk geworden hoe de gemeente deze aansluiting zoekt en een individuele subsidie verleent en toetst (conform de bepalingen in de Asv): controleprotocollen worden onvoldoende toegepast en verantwoordingsinformatie van subsidieaanvragers is ondoorzichtig (ondermaats of ontbrekend prestatieplan en onvoldoende zicht op realisatie van de

gemaakte afspraken). Het door de gemeente documenteren en vastleggen van de stappen om te komen tot het resultaat van de inhoudelijke toetsing, om daarmee achteraf zichtbaar aan te tonen welke werkzaamheden hebben plaatsgevonden is ook als onvoldoende beoordeeld door de accountant in de Managementletter 2020.

Evaluatie van een subsidie is alleen mogelijk als zicht bestaat op de realisatie van de subsidie-afspraken (zie voorgaande punt). Als die verantwoording niet op orde is, dan is evaluatie lastig, zo niet onmogelijk.

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of voldaan is aan de evaluatieverplichting uit de Awb omdat de verplichting van éénmaal per vijf jaar buiten de scope van voorliggend onderzoek valt (periode van vier jaar: 2017-2020). De rekenkamer acht het niet aannemelijk dat de evaluaties alle in 2016 zouden hebben plaatsgevonden.

De aanbeveling aan het college is om in de werkprocessen van de subsidieverstrekking periodieke evaluatiemomenten in te bouwen waar beoordeeld wordt of met het subsidie-instrument de doelen bereikt worden.

Het vormgeven van het subsidiebeleid en de beleidsuitvoering (vakexpertise) is decentraal belegd binnen de gemeentelijke organisatie (er is geen centrale subsidie-afdeling), met uitzondering van de financiële uitbetaling.

De aanbeveling aan het college is om bij de verdere inrichting van een centraal subsidiebureau. Het 'Overzicht subsidies in begroting/jaarrekening' is incompleet, eenjarig en geeft geen beeld over alle subsidies heen. Ook ontbreekt een duiding van de gepresenteerde cijfers.

Om misbruik tegen te gaan en de rechtmatigheid van subsidies te borgen acht de rekenkamer een sluitend systeem van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, risicogerichte controle en een actieve en consistente aanpak van misbruik nodig. Niet bekend is of en in hoeverre dit meegenomen is/wordt in het project 'Verbetering subsidieverstrekking'

Ontbreken subsidie dossiers

Op basis van de case-study is gebleken dat bij de gemeente geen dossiers voorhanden zijn waarin alle bovengenoemde onderdelen met betrekking tot het aanvragen, verlenen en controleren van verstrekte subsidies aanwezig zijn

De gemeente hanteert de wettelijke normen die zijn vastgelegd in de Awb indien de afgesproken



prestaties/inspanningen niet/deels zijn geleverd

De gemeente Maastricht heeft aangegeven geen procesbeschrijving te hebben als de afgesproken prestaties/inspanningen niet/deels zijn geleverd.

In de praktijk worden allerlei namen gebruikt voor verschillende soorten subsidies, bijvoorbeeld exploitatiesubsidie, structurele subsidie, waarderingssubsidie, projectsubsidie, instellingssubsidie of budgetsubsidie<sup>24</sup>. De juridische betekenis van zulke namen is beperkt.

In de Awb zelf staat de te subsidiëren activiteit centraal. De Awb maakt verder alleen onderscheid in subsidies die direct worden vastgesteld, en subsidies die voorafgaand aan de vaststelling worden verleend .

Uit het Overzicht structurele 'instandhoudingsubsidies' (dat deel uitmaakt van het Overzicht subsidies in de jaarstukken en begroting 2017-20200) kan het verloop van de voorgenomen en vastgestelde subsidies per jaar worden afgeleid. Het betreft de voorgenomen maximale structurele instandhoudingsubsidies en de beschikte (vastgestelde) bedragen.

Een subsidieplafond in de zin van artikel 4:22 van de Awb is het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking krachtens een wettelijk voorschrift (i.c. een subsidieregeling) van een bepaalde met name genoemde subsidie. Een aanvraag om subsidie moet worden afgewezen als het subsidieplafond is bereikt. Een inhoudelijke toets is dan verder overbodig

In 2017 stijgt het beschikte totaalbedrag voor activiteiten subsidies uit boven het voorgenomen (door het college als maximaal aangeduide) bedrag. Niet duidelijk is hoe dit zich verhoudt tot de wettelijke verplichting om een subsidieaanvraag af te wijzen als het subsidieplafond is bereikt

Gemiddeld is sinds 2017, 1/3 deel van alle voorgenomen subsidies met een hoger (al dan niet substantieel) bedrag beschikt dan (maximaal) voorgenomen. Een verklaring hiervoor is niet gegeven in de jaarstukken. Vergeleken met 2017 zijn de subsidie-uitgaven\* in 2020 fors gedaald met ongeveer 40%

De gemeente heeft aangegeven dat communicatie over de subsidieplafonds plaatsvindt via het Overzicht subsidies in de begroting en jaarstukken van de gemeente. Doordat jaarrekening en begroting steeds een momentopname tonen (over één kalenderjaar) ontbreekt trendmatige informatie (over meerdere jaren), die voorzien is van een nadere duiding van de cijfers (betekenisgeving)

Het door de gemeente documenteren en vastleggen van de stappen om te komen tot het resultaat van de inhoudelijke toetsing, om daarmee achteraf zichtbaar aan te tonen welke werkzaamheden hebben plaatsgevonden, is als onvoldoende beoordeeld door de accountant. Daarmee ontbreekt het inzicht of een subsidieaanvrager heeft gedaan 'wat afgesproken is dat gedaan zou worden'.

Openbaarheid van gegevens in brede zin is een algemeen rechtsbeginsel en vastgelegd in artikel 110 van de Grondwet.

In de Awb (art. 4:24) is een eis opgenomen over het evalueren van subsidies: "Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift<sup>33</sup> anders is bepaald".

Voor subsidies die de gemeente verstrekt die niet op een wettelijk voorschrift berusten, geldt de evaluatiebepaling niet want deze subsidies kunnen niet langer dan vier jaar bestaan: een anticiperende subsidie mag maximaal één jaar worden verstrekt en een incidentele maximaal vier jaar.

Voor deze subsidies geldt volgens de Awb een jaarlijkse verslagleggingsplicht (Awb 4:23, lid 4)<sup>34</sup>. Het verslag is vormvrij, zowel een afzonderlijk verslag als opname in de begrotingstoelichting is mogelijk. Qua inhoud volstaat een globale omschrijving van de gesubsidieerde activiteit. De enkele mededeling dat de uitzonderingsbevoegdheid gebruikt is echter niet voldoende; de aard van de buitenwettelijke subsidiestromen moet blijken.

Als de gemeente Maastricht een subsidie verstrekt op basis van een verordening of uitvoeringsregeling, dan moet ze deze, conform de Awb (art. 4:24) minimaal één keer per vijf jaar evalueren. Niet duidelijk is hoe de verantwoording via de jaarstukken zich verhoudt tot de Awb-verlichting tot verslaglegging van alle subsidies op grond van verordening en anticiperende en incidentele subsidies

Namens het college is aangegeven dat het proces subsidies alsmede de hieruit voortvloeiende lasten onderdeel is van de jaarlijkse accountantscontrole en dat eventuele bevindingen en aanbevelingen onderdeel uitmaken van de managementletter.

De rekenkamer ziet de rol van de accountant in deze vooral als controleur van het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens de gemeenteraad (en daar maken subsidies onderdeel van uit). Dit staat echter los van een inhoudelijke beleids- of procesevaluatie, zoals deze ook in de Awb is benoemd (zie tabel 4.).

#### Stichting Antidiscriminatievoorziening (€ 242.086)

- De jaarrekening 2019 dient volgens de 'Algemene -subsidieverordening van de gemeente Maastricht' voorzien te zijn van een goedkeurende accountantsverklaring waarin tevens tot uitdrukking komt dat aan de subsidievoorwaarden is voldaan. De jaarrekening 2019 van ADV Limburg is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring waarbij niet is vastgesteld of aan de subsidievoorwaarden is voldaan.
- Conform de subsidieverordening professionele instellingen op het gebied van Welzijn en Zorg is hier sprake van een subsidiegrondslag op basis van een werkprogramma. De rekenkamer heeft dit werkprogramma niet als zodanig aangetroffen in het dossier waardoor een vergelijking tussen werkprogramma en realisatie niet mogelijk is.
- De vierjaarlijkse evaluatie heeft de rekenkamer niet aangetroffen in het dossier.

#### Maastricht Congresbureau (EUR 285.000)

- In de aanvraag wordt een reguliere activiteitensubsidie ad € 135.00 gevraagd en een extra subsidie ad. € 150.000 voor onder andere uitbreiding van de personele capaciteit.. Er is geen subsidiecontract afgesproken waarin de concrete doelen met name voor de reguliere activiteitensubsidie zijn benoemd.
- De jaarrekening 2019 dient volgens de 'Algemene subsidieverordening van de gemeente Maastricht' voorzien te zijn van een goedkeurende accountantsverklaring, waarin tevens tot uitdrukking komt dat aan de subsidievoorwaarden is voldaan. De jaarrekening 2019 van Stichting Maastricht Convention Bureau is voorzien van een controleverklaring waarbij niet is vastgesteld of aan de subsidievoorwaarden is voldaan.
- Zoals eerder vermeld zijn er geen doelen gesteld die achteraf op realisatie zijn getoetst. Ook zijn er geen documenten die deze beoordeling door de gemeente zichtbaar maken

#### Stichting Centrum Natuur en Milieu Educatie (€ 518.635)

- De geldstroom richting Stichting CNME vloeit voort uit een DVO35 en lijkt aldus te kwalificeren als een betaling uit hoofde van een opdracht i.p.v. als een subsidie. De gemeente heeft bij de rekenkamer kenbaar gemaakt dat het volgens de gemeente niet juist is dat de gemeente het CNME heeft opgenomen in het subsidieoverzicht.

#### Muziekgieterij (€ 379.125)

- Tevens is er een besluit bijgevoegd dat er € 62.619 beschikbaar wordt gesteld voor het Festival Bruis. Deze subsidie staat niet op het overzicht subsidies 2019.Ook is er een besluit bijgevoegd voor verstrekking van een exploitatiesubsidie voor 2019 ter hoogte van maximaal € 300.000. Ook deze subsidie staat niet op het overzicht subsidies 2019.

- Er is geen subsidiecontract afgesproken. Hoewel de doelen in het bedrijfsplan 2017-2020 kwantitatief zijn geformuleerd vindt er geen vergelijking plaats met de realisatie. De rekenkamer heeft geen documentatie aangetroffen die een verband legt tussen de prestatieafspraken en het resultaat

- De jaarrekening inzake Festival Bruis is voorzien van een controleverklaring door A&D Accountants. Tevens is in de verklaring vermeld dat is vastgesteld dat de subsidie is verantwoord voor het doel waarvoor zij is verstrekt.

De jaarrekening van Stichting Muziekgieterij is voorzien van een controleverklaring door A&D Accountants. In de verklaring is een continuïteitsparagraaf opgenomen. In de verklaring wordt niet vermeld dat aan de subsidievoorwaarden is voldaan

#### Xonar Vrouwenopvang (€ 2.110.720)

- Het besluit is gebaseerd op de 'Subsidieverordening professionele instellingen op het gebied van Welzijn en Zorg'.

- In de halfjaarrapportage 2019 is opgenomen een overzicht van de verschillen tussen toegekende subsidie en werkelijke kosten. Er is geen inhoudelijke analyse gemaakt tussen te leveren prestaties en geleverde prestaties. Ook is er geen inhoudelijke en financiële risicoanalyse beschikbaar. De jaarrekening 2019 dient volgens de 'Algemene subsidieverordening van de gemeente Maastricht' voorzien te zijn van een goedkeurende accountantsverklaring waarin tevens tot uitdrukking komt dat aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Er is geen jaarrekening 2019 van XONAR. Wel is er een financiële eindverantwoording waarin alleen de baten en lasten staan vermeld. Van de financiële eindverantwoording is vastgesteld dat deze voldoet aan de subsidievoorwaarden. Echter er dient een volledige jaarrekening opgesteld te worden conform de subsidieverordeningen

- Conform de subsidieverordening professionele instellingen op het gebied van Welzijn en Zorg is hier sprake van de subsidiegrondslag op basis van een prestatieplan. Dit prestatieplan is als zodanig niet aangetroffen waardoor een vergelijking tussen prestatieplan en realisatie dan ook niet mogelijk is.

- Op 11 mei 2021 is het besluit tot vaststellen van de subsidie 2019 genomen. Er is een korting van 1% op de aanvraag toegepast vanwege een te late aanlevering van de accountantsverklaring bij jaarrekening 2019.

Uit de beschikking valt af te leiden dat er continuïteitsproblemen zijn bij XONAR gezien de verliezen die jaarlijks gemaakt worden. In hoeverre dit overeenstemt met art. 4 (algemene voorwaarden) van

de algemene subsidieverordening is de vraag

#### Stichting Trajekt (€ 7.575.956)

- Op 11 juli 2019 besluit de gemeente dat er € 7.572.956 subsidie wordt toegekend. Het besluit is gebaseerd op de 'Algemene subsidieverordening gemeente Maastricht 2015 en de 'Subsidieverordening professionele instellingen op het gebied van Welzijn en Zorg'.

De gemeente benoemt in dit besluit uitgebreid dat Trajekt zich niet aan de afspraken heeft gehouden met betrekking tot termijnen en op te leveren stukken.

- In de halfjaarrapportage 2019 is opgenomen een overzicht de verschillen tussen toegekende subsidie en werkelijke kosten. Er is geen inhoudelijke analyse tussen te leveren prestaties en geleverde prestaties.

#### Stichting Envida – Jeugdgezondheidszorg (€ 3.176.500)

- Er is sprake van een langdurige subsidierelatie met Stichting Envida. Dit betekent voor de gemeente Maastricht dat er voldaan moet worden aan de algemene subsidieverordening gemeente Maastricht 2015 en de subsidieverordening professionele instellingen op het gebied van Welzijn en Zorg uit 2001

- De jaarrekening 2019 diende voorzien te zijn van een goedkeurende accountantsverklaring waarbij tevens verklaard diende te worden dat aan de subsidievoorwaarden werd voldaan. Echter in de verklaring van Deloitte wordt niet vastgesteld of de JGZ- subsidie is verantwoord voor het doel waarvoor zij is verstrekt.

De verordeningen worden niet nageleefd op de volgende punten:

- geen werkprogramma's/ prestatieplannen;
- geen accountantsverklaringen die verklaren dat subsidie conform subsidiebeschikking is besteed (overigens is de Asv 2020 hier op aangepast)
- de subsidie contracten worden niet nageleefd op artikel 5 Asv 2020 m.b.t de op te leveren begrotingen;

## Conclusies

1. De gemeente heeft geen documenten waarmee zoveel mogelijk geborgd is dat de (schijn van) belangenverstremming wordt voorkomen (op verschillende niveau's: ambtenaren, collegeleden, raadsleden, subsidieaanvragers). Onduidelijk is of dit mee wordt genomen in het verbetertraject. De accountant heeft in de Managementletter 2020 aandacht gevraagd voor het documenteren en vastleggen van de inhoudelijke toetsing/controleren van een subsidietraject.

2. Niet duidelijk is hoe de verantwoording via de jaarstukken/jaarlijkse verslaglegging zich verhoudt tot de Awb-verplichting tot verslaglegging van alle subsidies op grond van verordening/anticiperende en incidentele subsidies

3. Er zijn standaardprotocollen voor tussentijdse en jaarrapportages; deze worden echter zelden gebruikt en worden ook niet volledig ingevuld waardoor ze als controledocument geen waarde hebben, terwijl ze dit in opzet wel beogen. 'Subsidies worden toegekend op basis van langjarige relaties die je niet zomaar opzegt' is een vaak gehoord ambtelijk argument.

4. De verordeningen (Asv) worden niet nageleefd op de volgende punten:

- geen werkprogramma's/ prestatieplannen;
- geen accountantsverklaringen die verklaren dat subsidie conform subsidiebeschikking is besteed (overigens is de Asv 2020 hier op aangepast);
- de subsidiecontracten worden niet nageleefd op artikel 5 Asv 2020 m.b.t de op te leveren begrotingen.

5. Voor de gemeenteraad is het belang van een weloverwogen toekenning van subsidies groot, omdat het betrekking heeft op meerdere van zijn rollen. Door de geconstateerde tekortkomingen kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol niet goed invullen.

6. Het door de gemeente documenteren en vastleggen van de stappen om te komen tot het resultaat van de inhoudelijke toetsing, om daarmee achteraf zichtbaar aan te tonen welke werkzaamheden hebben plaatsgevonden is ook als onvoldoende beoordeeld door de accountant in de Managementletter 2020.

7. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of voldaan is aan de evaluatieverplichting uit de Awb omdat de verplichting van éénmaal per vijf jaar buiten de scope van voorliggend onderzoek valt

(periode van vier jaar: 2017-2020). De rekenkamer acht het niet aannemelijk dat de evaluaties alle in 2016 zouden hebben plaatsgevonden.

8. In de Awb (art. 4:24) is een eis opgenomen over het evalueren van subsidies: “Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald”.

9. Gemiddeld is sinds 2017, 1/3 deel van alle voorgenomen subsidies met een hoger (al dan niet substantieel) bedrag beschikt dan (maximaal) voorgenomen. Een verklaring hiervoor is niet gegeven in de jaarstukken. Vergeleken met 2017 zijn de subsidie-uitgaven\* in 2020 fors gedaald met ongeveer 40%