

Risicobeheersing bij subsidierelaties

Opdrachtgever : Drs. H.H. Sietsma
Opdrachtnemer : Concernstaf
Auteur : Bernadette Weynants/ Bert Kok
Datum : 1 november 2004

BIJLAGEN:

1. Staat van inkomensoverdrachten 2003
2. Uitwerking van het onderwerp financiële controle

Inhoud

1	Inleiding	2
2	Kaders voor beheersing van het subsidieproces	2
2.1	Standaardisering van het subsidieverleningsproces	2
2.2	Maatwerk bij financiële controle	3
2.3	Functionele scheiding: ruimte voor de controlfunctie.....	3
2.4	Focus de aandacht op de meest risicovolle subsidierelaties.....	4
2.5	Benut de juridische instrumenten.....	4
2.6	Een strikt sanctiebeleid voeren.....	4
3	Kaders voor strategisch toezicht op gesubsidieerde instellingen.....	5
3.1	Het bedrijfsplan beoordelen.....	5
3.2	De meerjarenbegroting beoordelen.....	5
3.3	Analyse van de onderhoudstoestand beoordelen	6
3.4	De verzekeringsportefeuille beoordelen	6
3.5	De financiële positie periodiek analyseren.....	6
3.6	Informatie over de bedrijfsvoering beoordelen.....	6
3.7	Jaargesprekken voeren met bestuur en directie van de instelling.....	6
3.8	Twee opmerkingen als kanttekening.....	6
4	Verbeteringsproject van de diensten MEC en REG.....	7
4.1	Reeds gerealiseerde verbeteringen t/m 2004.....	7
4.2	Veranderingen met ingang van 2005	7
5	Gerichte controles.....	7
5.1	Analyse van het AO-proces	8
5.2	Toezicht op de risico-classificatie	8
5.3	Vaststellen of de AO-procedures werkelijk gevolgd worden.....	8
5.4	Eigenstandige onafhankelijke audit door de concerncontroller	8

1 Inleiding

Jaarlijks keert de provincie meer dan € 100 mln. gemeenschapsgeld uit aan derden via de zogenaamde "inkomensoverdrachten". Dit is ten behoeve van organisaties die actief zijn in diverse beleidsvelden.

Gezien het financiële en politieke belang hiervan zijn stringente beheersmaatregelen rond deze processen noodzakelijk. Deze beheersmaatregelen beogen in het algemeen onder meer het volgende: doelmatige aanwending van schaarse middelen, effectiviteit van de middeleninzet (worden de doelen wel bereikt), borging van rechtmatigheid, integriteit en betrouwbaarheid van de informatievoorziening. *In deze notitie staat echter centraal op welke wijze de provincie kan bewaken dat gesubsidieerde instellingen duurzaam adequate invulling (kunnen blijven) geven aan de prestatie-afspraken met de provincie, respectievelijk hoe de provincie tijdig kan signaleren dat daarin haperingen optreden.*

De provincie is voor de uitvoering in bepaalde mate afhankelijk van het voortbestaan van deze organisaties. Daarom streeft zij naast doelbereik ook naar het verkrijgen van financiële zekerheden. Het is namelijk nadrukkelijk niet de taak van de provincie om als financiële achtervang te fungeren voor instellingen die hun bedrijfsvoering slecht op orde hebben. Financiële zekerheid wordt primair verkregen door het subsidieproces zodanig in te richten dat risico's tijdig worden opgespoord, onderkend en afgewend. Op dit punt bestaan grote raakvlakken met de beheersing van onder meer doelmatigheid, rechtmatigheid en betrouwbaarheid. Om deze reden zal in deze notitie ook worden aangehaakt bij de maatregelen en verbeteringsprocessen die op voornoemde aspecten zijn gericht.

Dat neemt niet weg dat voor bovenbedoelde invalshoek van control *specifieke attentiepunten* gewenst zijn. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt ook primair bij de diensten. Daarnaast zal vanuit de concernstaf gericht toezicht worden gehouden op de naleving en de praktische werking van de beheersmaatregelen.

In deze notitie stelt de concernstaf kaders waarbinnen het proces van control op de duurzame invulling van prestatie-afspraken door gesubsidieerde instellingen gestalte moet krijgen. Zoals gezegd, zal daarbij tevens worden aangehaakt bij de meer "klassieke" beheersingsaspecten.

Bijlage 1 bevat een totaaloverzicht van de inkomstenoverdrachten die jaarlijks betaald worden door de provincie Utrecht. Dit overzicht is voor het laatst geactualiseerd bij de begroting 2003 en laat een totaalbedrag van € 94 mln. zien. Inmiddels is dit opgelopen tot ruim € 100 mln. op jaarbasis.

2 Kaders voor beheersing van het subsidieproces

Hierna worden de kaders beschreven voor zes aandachtsgebieden die tezamen moeten resulteren in een hoge mate van beheersing van het subsidieproces, i.c. de control op de duurzame invulling van prestatie-afspraken door gesubsidieerde instellingen.

2.1 Standaardisering van het subsidieverleningsproces

Een vergaande standaardisatie van het subsidieproces is een eerste vereiste. Daarbij dient veel aandacht te gaan naar het implementeren en blijvend toepassen ervan. Diensten moeten beschikken over een goede AO-beschrijving, bij voorkeur met gebruikmaking van het geautomatiseerde systeem MAVIM wat geldt als een standaard binnen de provincie.

Als tweede is een goed subsidieregistratiesysteem van belang. Doelstellingen van zo'n systeem zijn:

- Transparantie in de besluitvorming (ongelijkheid tegengaan)
- Tijdige afwikkeling van aanvragen en toekenningen (termijnbewaking)
- Voortgangsbewaking (worden afspraken nagekomen?)
- Overdraagbaarheid van dossiers (geen stappen vergeten, overslaan of dubbel doen)

- Toetsbaarheid van het proces
- Bewijsvoering bij sancties en andere repressieve maatregelen

2.2 Maatwerk bij financiële controle

Bijlage 2 bij deze notitie bevat de uitwerking van de financiële controle, onderscheiden naar projectsubsidies, investeringssubsidies en exploitatiesubsidies.

De in de bijlage genoemde opsomming beoogt geen limitatieve beschrijving te geven van alle controlemaatregelen. Doel hiervan is om enkele bijzonderheden te behandelen in het licht van de strekking van deze notitie.

Behandelende ambtenaren dienen al vanaf de voorkant van het proces invloed uit te oefenen door vóór afgifte van een beschikking zich grondig op de hoogte te stellen van de financiële stand van zaken en daarop hun controle-maatregelen gedurende het traject af te stemmen. Daarvoor is het nodig niet alleen kennis te hebben van het beleidsveld, maar ook om financieel inzicht te hebben om bedrijfsprocessen en planningen te kunnen doorgronden. Het ligt dan ook voor de hand dat beleidsmedewerkers zich laten adviseren door financieel deskundigen van het stafbureau.

De provincie zou in theorie haar controles en sancties ten aanzien van subsidierelaties zodanig kunnen intensiveren en vormgeven dat zij daarmee alle financiële risico's weet af te wenden. In de praktijk is dat onwerkbaar en bovendien bestuurlijk niet wenselijk. Juist omdat de provincie voor het realiseren van haar beleidsdoelen in zee gaat met daartoe geëquipeerde en deskundige derden, is het passend dat de instellingen daarbij voldoende vrije ruimte krijgen om tot die prestaties te kunnen komen. Daarom is maatwerk geboden. Zie ook het gestelde in hoofdstuk 3.

2.3 Functionele scheiding: ruimte voor de controlfunctie

Een goede functionele scheiding is een essentiële voorwaarde voor structurele beheersing van juistheid en rechtmatigheid en ter beteugeling van grote financiële risico's. Uitvoering geven aan inhoudelijk beleid en financieel toezicht houden zijn twee verschillende groepen van activiteiten die elk om specifieke kennis en competenties vragen. Nog belangrijker is het feit dat - naarmate de risico's hoger geclassificeerd zijn - de twee functies op zichzelf twee tegengestelde belangen dienen. Behandelende medewerkers hebben de taak instellingen te stimuleren tot het ontplooiën van de gewenste activiteiten. Toezicht uitoefenen in risicovolle situaties gebeurt mede vanuit het belang om de provincie te behoeden voor calamiteiten zodat zij niet gedwongen wordt tot noodscenario's. Scheiding tussen de twee functies moet ertoe bijdragen dat de twee belangen even goed geborgd zijn voor de provincie. Een ander aspect van financieel toezicht is uiteraard dat de toegekende subsidiemiddelen juist en doelmatig worden besteed.

Er dient derhalve strak gestalte te worden gegeven aan de onafhankelijke control op risicovolle subsidiedossiers.

Om zijn taak naar behoren te kunnen vervullen moet de dienstcontroller dan ook ruime bevoegdheden krijgen om:

- naar eigen inzicht de control op het subsidieproces binnen zijn dienst in te richten
- voldoende tijd en capaciteit vrij te maken voor goed risicobeheer
- op eigen initiatief subsidiedossiers te (doen) onderzoeken
- bindend advies uit te brengen aan de directeur van zijn dienst inzake het afwenden van risico's

In het besturingsconcept van de provincie Utrecht is de directeur integraal verantwoordelijk. Hij delegeert de beleidsfunctie aan de sectorhoofden. De controlfunctie delegeert hij aan de dienstcontroller die tevens hoofd stafbureau is. In het geval er onderlinge meningsverschillen blijven bestaan tussen de directeur en de dienstcontroller waarbij de provincie ernstig financieel risico loopt naar het oordeel van één van hen dan heeft die persoon de plicht om rechtstreeks advies in te winnen bij de concerncontroller.

2.4 Focus de aandacht op de meest risicovolle subsidierelaties

Bij risicomanagement worden doorgaans drie risicoklassen onderscheiden: laag, gemiddeld en hoog. Wij adviseren directeuren om een overzicht te (doen) maken van de subsidierelaties binnen hun dienst en daarin een ordening aan te brengen naar risicoklasse. Het ligt voor de hand dat een hoog risico vraagt om een meer intensieve vorm van toezicht dan een laag risico. Op basis van het overzicht spreekt de directeur met de sectorhoofden af waar de focus moet gelegd worden de komende tijd. De risico-indeling is tevens onderwerp van toezicht voor de concernstaf.

Risico's zijn doorgaans nauwkeuriger in te schatten naarmate de looptijd korter is en het onderwerp meer specifiek. Dit is het geval bij projectsubsidies. Deze vorm van subsidiëring heeft dan ook nu al de voorkeur bij provincie Utrecht.

Grote risico's komen vooral voor bij omvangrijke instandhoudingssubsidies. Daaronder worden budgetsubsidies en tekortsubsidies gerekend. Ze zijn in beginsel structureel. Als de provincie ontevreden is over de geleverde prestaties loopt zij bij budgetsubsidies het risico per saldo meer geld te moeten uitgeven om haar doel alsnog gerealiseerd te krijgen.

De meest risicovolle categorie zijn over het algemeen de tekortsubsidies. Zij vallen automatisch in de hoogste risico-klasse. De provincie loopt hierbij niet alleen het risico dat het niveau van de dienstverlening achter blijft bij de afspraken, maar tevens kan zij in de situatie terecht komen waarbij onvoorziene exploitatietekorten afgedekt moeten worden.

2.5 Benut de juridische instrumenten

Behandelende ambtenaren hebben belangrijke juridische instrumenten in handen voor control op maat bij subsidierelaties. Zij kunnen al vanaf de voorkant van het proces invloed uitoefenen door in de overeenkomst onder andere bepaalde voorwaarden, zoals met betrekking tot de aan te leveren informatie, tussentijdse onderzoeken, wijze van communicatie en samenwerking met de instelling, etc. op te nemen. Het is van belang dat iedereen bekend is met de juridische mogelijkheden terzake en dat deze ook ten volle benut worden. Directeuren dienen ervoor te zorgen dat er in dit kader voldoende juridische kennis binnen hun dienst aanwezig c.q. beschikbaar is.

Het juridisch kader:

Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 4 en afdeling 5.2.

Dit hoofdstuk van de AWB handelt over het afgeven van beschikkingen. Het bevat algemene bepalingen over de aanvraag, de voorbereiding, de beslistermijn en de vereiste motivering. Afdeling 5.2 geeft toezichtsbevoegdheden.

Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 1998

In de algemene subsidieverordening stelt Provinciale Staten aanvullende regels bij titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht over subsidieverlening, de aanvraag, verplichtingen van de subsidieontvanger, subsidievaststelling en betaling en toezicht. De algemene subsidieverordening geeft de provincie tevens de mogelijkheid om specifieke aanvullende eisen en voorwaarden te stellen, toegesneden op individuele subsidieprojecten. Deze worden neergelegd in bijzondere subsidieverordeningen en in de subsidiebeschikkingen.

Bijzondere subsidieverordening

In een bijzondere subsidieverordening stellen PS specifieke regels voor subsidiëring met een bijzonder doel. Voorbeelden zijn de "Tijdelijke subsidieverordening opplussen van woningen provincie Utrecht 2001" en de "Tijdelijke woonzorgstimuleringsverordening provincie Utrecht 2003".

2.6 Een strikt sanctiebeleid voeren

Het preventief monitoren van risicovolle subsidierelaties heeft alleen zin als dit in voorkomende gevallen ook leidt tot sancties of andere repressieve maatregelen. Zoniet, dan verliezen deze hun

uitwerking. Het ligt voor de hand dat repressieve maatregelen des te meer kans op resultaat hebben naarmate de problemen nog niet al te zeer uit de hand zijn gelopen.

Wij adviseren directeuren dan ook ervoor te zorgen dat er strikt de hand gehouden wordt aan het sanctiebeleid. Sancties kunnen zover gaan als het voortijdig beëindigen of terugvragen van subsidies al of niet in combinatie met het geven van bestuurlijke aanwijzingen en het extern aanstellen van toezichthouder(s) c.q. een controller. Overigens zou het aanstellen van een toezichthouder alleen in noodgevallen moeten plaatsvinden. Zie ook het gestelde in hoofdstuk 3.

3 Kaders voor strategisch toezicht op gesubsidieerde instellingen

De rechtspersoon aan wie de provincie over het algemeen subsidies verstrekt is de stichting. Aangezien stichtingen geen winstoogmerk hebben lijkt dit het meest logisch. Maar als het gaat om de realisatie van doelen en prestaties, is de rechtsvorm eigenlijk niet van belang.

Uitgangspunt is dat er een subsidierelatie wordt aangegaan met een (onafhankelijke) partij, zonder verstrengelde belangen. De provincie mag daarom geen belang in het bestuur of de directie hebben.

Met subsidieverstrekingen aan steeds dezelfde partij kan de provincie een risico lopen. De betreffende organisatie kan de subsidieverstreking zien als een structurele geldstroom. Daarom wordt bij de beschikking expliciet vermeld of het gaat om een incidentele bijdrage.

Bovenstaand uitgangspunt brengt met zich mee dat de provincie feitelijk op een indirecte wijze strategisch toezicht moet uitoefenen op de gesubsidieerde instelling. Onder strategisch toezicht wordt in het verband van deze notitie verstaan: *extra toezicht op (handhaving van) het meerjarenperspectief van de instelling dat verder gaat dan de normale beoordeling van het subsidiedossier.*

Het strategisch toezicht zal met name aan de orde zijn bij min of meer structurele exploitatiesubsidies. In deze omstandigheden zullen in de praktijk de meeste financiële risico's bestaan, mede omdat in die gevallen de provincie in beginsel "langdurig" aan de instelling verbonden is en omdat de instelling daarbij in overwegende mate afhankelijk zal zijn van de subsidie van de provincie. De verbondenheid is derhalve niet alleen financieel maar ook politiek bepaald.

In paragraaf 4.2.8.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht is aangegeven waartoe een vaste subsidieontvanger verplicht kan worden.

De verstrekking van exploitatiesubsidies vereist in beginsel een voortdurende en strakke monitoring van de financiële en bestuurlijke gang van zaken bij de instelling. Hierna zullen enkele belangrijke aandachtspunten terzake worden behandeld.

3.1 Het bedrijfsplan beoordelen

Vastgesteld dient te worden of de instelling over een behoorlijk bedrijfsplan beschikt. Dit bedrijfsplan moet bestaan uit een analyse van te bereiken doelstellingen (gebaseerd op een omgevingsanalyse en de rol die de instelling daarin wil en kan spelen), de wijze waarop deze doelstellingen kunnen worden bereikt (i.c. te verrichten activiteiten), de gekozen uitgangspunten daarbij, de daartoe benodigde middelen en de dekking daarvan, alsmede een analyse van de risico's (zowel beleidsmatig, bestaande uit afbreukrisico's, als beheersmatig) en de wijze waarop deze risico's worden beheerst. Dit bedrijfsplan dient in principe eens per twee jaar te worden geanalyseerd.

3.2 De meerjarenbegroting beoordelen

Er dient een sluitende meerjarenbegroting voor tenminste een periode van drie jaar beschikbaar te zijn. Deze meerjarenbegroting dient herkenbaar aan te sluiten bij en consistent te zijn met het bedrijfsplan.

3.3 Analyse van de onderhoudstoestand beoordelen

Periodiek (tenminste eens per drie jaar) dient de instelling een adequate analyse van de onderhoudstoestand van de in beheer zijnde onroerende en kapitaalgoederen uit te voeren. Het belang hiervan hangt uiteraard af van de aard van de instelling, de kapitaalintensiteit van de productiemiddelen en de omvang en aard van de in beheer zijnde objecten. Gebaseerd en aansluitend op deze analyse moet de instelling over een adequate meerjarenbegroting van investerings- en onderhoudskosten beschikken, die jaarlijks moet worden geactualiseerd.

3.4 De verzekeringsportefeuille beoordelen

Afhankelijk van de specifieke activiteiten van de instellingen moet inzicht worden gegeven in de verzekeringsportefeuille.

3.5 De financiële positie periodiek analyseren

Tenminste op twee momenten gedurende het jaar (bij voorkeur in het voorjaar n.a.v. de jaarrekening en in het najaar n.a.v. de begroting) dient van de grote en meest risicovolle gesubsidieerde instellingen een analyse van de financiële positie plaats te vinden. Deze analyse dient primair toekomstgericht te zijn. In dit verband dient mede een relatie te worden gelegd tussen de uitgangspunten van het bedrijfsplan en de werkelijke ontwikkelingen. Enkele belangrijke elementen van deze analyse zijn vermeld in bijlage 2 bij deze notitie.

3.6 Informatie over de bedrijfsvoering beoordelen

Uit het bedrijfsplan, maar ook uit het jaarverslag en de interne tussentijdse rapportages moet blijken welke systemen de instelling hanteert op het terrein van kwaliteitsbewaking en –bevordering. Welke ambities hanteert de instelling, welke maatregelen zijn/ worden terzake getroffen en wat is de voortgang daarin.

3.7 Jaargesprekken voeren met bestuur en directie van de instelling

Last but not least is het aan te bevelen om bij de grotere en meest risicovolle instellingen tenminste jaarlijks een gesprek met bestuur en directie van de instelling te voeren. Hierin kunnen in beginsel alle bovengenoemde aspecten en de bevindingen naar aanleiding van de beoordeling aan de orde worden gesteld. Belangrijk is dat het gesprek nadrukkelijk een tweeledig doel heeft. Naast de verkrijging van nadere informatie over bovengenoemde onderwerpen, moet de provincie een indruk kunnen krijgen over de kwaliteit van bestuur en management. Is bestuur en management op hun taak berekend. Hebben zij een visie en hebben zij de bedrijfsvoering voldoende in de greep.

Door middel van bovenstaande maatregelen moet de provincie in beginsel over voldoende aanknopingspunten kunnen beschikken om te beoordelen of de gesubsidieerde instelling een adequaat meerjarenperspectief kan handhaven, gegeven de taken die zij heeft uit te voeren.

3.8 Twee opmerkingen als kanttekening

Tenslotte verdienen twee belangrijke opmerkingen de aandacht:

a. Het toezicht op stichtingen en verenigingen zoals in deze notitie bedoeld, dient tenminste van overeenkomstige toepassing te zijn op gemeenschappelijke regelingen waarin de provincie deelneemt, zoals het Openbaar Lichaam Muskusrattenbestrijding (OLM). Feitelijk is de noodzaak van een adequaat toezicht hier nog groter, omdat de risico's van dergelijke instelling ook juridisch volledig ten laste van de deelnemers komen.

b. Het toezicht op instellingen zoals in deze notitie bedoeld is formeel en materieel alleen mogelijk indien de provincie een subsidierelatie met de instelling heeft. Dit kan een belangrijk knelpunt vormen indien zich bij een (niet door de provincie gesubsidieerde) instelling een calamiteit voordoet op een

politiek gevoelig terrein. De provincie zal hierin niet beïnvloedend kunnen optreden om dergelijke problemen te voorkomen.

4 Verbeteringsproject van de diensten MEC en REG

De diensten MEC en REG hebben reeds belangrijke inspanningen verricht met het oog op het verbeteren van (de beheersing van) en de stroomlijning van het subsidieverleningsproces.

4.1 Reeds gerealiseerde verbeteringen t/m 2004

In de afgelopen anderhalf jaar is het subsidieproces doorgelicht en zijn verbetervoorstellen uitgewerkt in gezamenlijke opdracht van de directies van MEC en REG. De daarvoor gehanteerde doelstelling is als volgt omschreven: “managers en medewerkers inzicht te verschaffen in de activiteiten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en mogelijke risico’s en beheersmaatregelen van het subsidieproces, zowel intern als extern”. In dit kader heeft de dienst in samenwerking met de dienst REG een administratieve organisatie met duidelijke richtlijnen / procedures opgesteld (op intranet beschikbaar voor medewerkers MEC). Het is de bedoeling om dit subsidieproces, na een verbeteringslag met onder andere concernstaf, provinciebreed door te voeren.

De uitvoering van dit traject is in handen van een projectorganisatie bestaande uit functionarissen van de diensten MEC en REG met ondersteuning van het bureau FinAce. Tijdens dit traject hebben beide diensten waardevolle kennis en ervaring opgedaan.

4.2 Veranderingen met ingang van 2005

De provincie heeft zich in het verleden meer gericht op activiteiten in plaats van prestaties. Om die activiteiten te beoordelen werden activiteitenverslagen opgesteld. Deze dikke rapporten maakten het moeilijk om subsidies snel af te handelen. Laat staan of het duidelijk wordt of de prestaties / doelen behaald zijn. Dit verandert vanaf begrotingsjaar 2005. De belangrijkste veranderingen zijn:

- er worden heldere (SMART) doelstellingen en prestaties opgenomen in de beschikking
- minimaal halfjaarlijks worden tussenrapportages aangeleverd en beoordeeld
- in de eindverantwoording worden de prestaties en doelstellingen zoals ze opgenomen zijn in de beschikking nauwkeurig geëvalueerd
- de procesbeschrijving omvat een aparte memo met mogelijke maatregelen die wij als provincie kunnen nemen (bij bijvoorbeeld het niet nakomen van afspraken)
- medewerkers van de provincie worden ondersteund door onder andere (standaard) formulieren en checklisten.

Na doorvoering en uitvoering van de bovengenoemde verbeteringslag, wordt in 2005 toegezien op een betere beheersing van risico’s en het optimaliseren van de (interne) controle.

5 Gerichte controles

De dienstcontroller en de concerncontroller dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de beheersing (control) van het subsidieverleningsproces. In dit kader dienen zij gerichte controles uit te voeren. Een dergelijke controle kan de concerncontroller zowel zelfstandig als in samenwerking met de dienstcontroller verrichten (joint audit). De concerncontroller ziet erop toe dat de diensten hun subsidieproces kwalitatief goed hebben ingericht. Doel is om eventuele risico's en onregelmatigheden te signaleren en hierop tijdig te anticiperen om calamiteiten in de toekomst te voorkomen. Naarmate de administratieve organisatie meer hiaten vertoont of in de praktijk onzorgvuldiger wordt toegepast, zal de frequentie en de omvang van de controles toenemen. Hierna worden de activiteiten kort beschreven.

5.1 Analyse van het AO-proces

Doel: Nagaan of de standaardisering van het proces voldoende is uitgewerkt bij de diensten en of daarbij de kansen op risico's in opzet voldoende zijn afgedekt.

Actie: De concernstaf controleert of de opzet van het proces en de interne controlemaatregelen binnen de diensten toereikend zijn. Onderwerp van controle zijn de verdeling van taken en bevoegdheden, de handleidingen en instructies en de hulpmiddelen (model documenten en standaard controlelijsten).

Methode: De AO-beschrijvingen met bijbehorende hulpmiddelen worden opgevraagd bij de diensten en geanalyseerd. Waar nodig wordt om toelichting gevraagd. Criterium voor analyse zijn de kaders uit hoofdstuk 2.

5.2 Toezicht op de risico-classificatie

Doel: de doelmatigheid van het toezicht vergroten door middel van maatwerk. De meeste aandacht voor de meest risicovolle situaties.

Actie : De concernstaf controleert óf er een risico-beoordeling heeft plaatsgevonden, waarop die gebaseerd is en welke maatregelen de dienst treft ter beheersing.

Methode: Dossieronderzoek naar vastleggingen omtrent risico's

5.3 Vaststellen of de AO-procedures werkelijk gevolgd worden

Doel: Goed werkend proces en voldoende afdekking van risico's.

Actie: De concernstaf beoordeelt of bepaalde transacties of handelingen uitgevoerd zijn conform de voorschriften.

Methode: Documentenonderzoek aan de hand van selecte steekproef eventueel aangevuld met interviews.

5.4 Eigenstandige onafhankelijke audit door de concerncontroller

Doel: Aanvullende (financiële) zekerheid verkrijgen in gevallen waar dat nodig is naar het oordeel van de concerncontroller, bijvoorbeeld als de interne controle binnen de dienst tijdelijk onvoldoende gewaarborgd is.

Actie: De concerncontroller vormt zich een eigen onafhankelijk oordeel over de stand van zaken met betrekking tot één of meerdere specifieke subsidierelaties.

Methode: In vergelijking met een normale situatie wordt het aantal deelwaarnemingen door de concernstaf uitgebreid. Doorlichting vindt plaats van één of meerdere subsidiedossiers, waar nodig aangevuld met interview(s) van betrokken medewerker(s). Criteria zijn naast de algemene kaders: naleving van de subsidievoorwaarden, de aanwezigheid van voldoende documentatie, de beoordeling van de risico's en de juiste en volledige hantering van autorisatierichtlijnen.

Bijlage 1: Staat van inkomensoverdrachten 2003

INKOMENSOVERDRACHTEN (uit begroting 2003)	
bedragen x € 1000,-	
Omschrijving	Bedrag
Algemeen bestuur	
- bijdrage fractiewerkzaamheden	150
- subsidieverordening provinciale archiefinspectie	36
- PPJKU	2
- PRUT	4
Ruimtelijke Ontwikkeling	
- subsidies op het terrein van Ruimtelijke Ordening	5
Volkshuisvesting en Stads- en Dorpsvernieuwing	
- wet stedelijke vernieuwing	5.316
- verordening lokatiegebonden subsidies	606
- provinciaal aandeel stads- en dorpsvernieuwing	485
- opplussen bestaande huurwoningen	454
- geluids- en bodemsanering	409
- investeringsimpuls stedelijke vernieuwing	395
- experimentenkrediet volkshuisvesting	168
- investeringsimpuls stads- en dorpsvernieuwing	91
Archeologie en Monumentenzorg	
- Federatie Stichts Cultureel Erfgoed	658
- Stichting Monumentenwacht Utrecht	528
- POR: culturele infrastructuur	454
- subsidies provinciaal monumentenbeleid	414
- provinciaal monumentenbeleid	203
- Onderst. Fortenstichting en Usine	36
- depot voor bodemvondsten	33
- bijzonder project: cultuurhistorisch toerisme	32
- Verbreding subsidieregeling monumenten	23
- algemene archeologische informatie	15
- Stichting Utrechtse Molens	14
- noodfonds	11
- bijdragen aan contributies	1
Recreatie en Toerisme	
- exploitatiebijdrage Recreatieschappen	1.942

- POR: Economische Toeristische ontwikkeling	681
- Utrechts bureau voor toerisme	436
- Toeristische Ontwikkeling	266
- fietspaden aanleg	91
- rijwielpadenverenigingen Gooi- en Eemland	30
- onderhoud recreatieterreinen	20
Natuur en landschap	
- convenantsgelden Natuurbeleidsplan	919
- Het Utrechts landschap (HUL)	603
- aankopen natuurterreinen - extra storting in de reserve	400
- Grondwerving uit POR	363
- aankopen natuurterreinen	348
(storting in de res. aankoop c.q. veiligst. natuurterreinen)	333
- kleine landschapselementen	310
- Landschapsbeheer Utrecht (LBU)	175
- Instituut voor Natuurbeschermingseducatie	115
- Natuurwacht Utrecht	36
- stuurgroep Kromme Rijn landschap	6
Agrarische zaken en Landinrichting	
- POR: Pilot Vallei Zuid-West	227
- POR: Groen infrastructuur	182
- POR: Plattelandsontwikkeling	141
- POR: Agrarische structuur Langbroekwetering	113
- POR: Biologische landbouw	109
- EU subsidie landelijk gebied	93
- Garantstelling ruilverkavelingen	59
- Stichting proefcentrum voor de rundveehouderij	18
- div. projecten op het grensvlak van landbouw en milieu	9
Water	
- Openbaar Lichaam Muskusrattenbestrijding (OLM)	1.497
- Waterkeringen	871
- Stichting Onderzoek Waterbeheer	5
Milieu	
- Stichtse Milieu Federatie	254
- Natuur en milieueducatieprojecten	128
- Stichting Vernieuwing Gelderse vallei	34
- BSB Stichting	34
- Groene Hart Team	30
Verkeers- en vervoerbeleid	
	227
Openbaar vervoer	4.781

Economische en Europese zaken	
Kwaliteitsimpuls bedrijfsterreinen	680
Uitvoering actieprogramma Unité	250
Innovatie kennisinfrastructuur	168
Overleg en adviesorgaan op sociaal economisch terrein	98
Bijdrage fonds technostarters	79
Provinciaal WAO-beraad Utrecht	72
Onderbouwing economisch beleid en professionalisering van overleg	25
Lidmaatschap Vereniging van regio's in Europa	11
Bestuurlijke inrichting en grote steden	
Grote stedenbeleid Utrecht, Amersfoort, Zeist, Veenendaal en Nieuwegein	567
Randstadsamenwerking	197
Randstadkantoor Brussel	66
Zorg	
Project Zorg, wonen en welzijn	890
Provinciaal Patiënten/consumenten platform Utrecht	239
Projectenkrediet zorg	223
Provinciaal Gehandicapten Platform Utrecht (PGU)	105
Vereniging Gehandicaptenzorg Utrecht (VGU)	95
Stg. Bouwkundig Advies Toegankelijkheid	74
Provinciaal medewerker ouderverenigingen	53
Stichting sociëteit "De Paraplu"	34
Kadervorming gehandicapten (PGU)	6
Jeugdzorg	
Residentieel	21.029
Ambulant	9.997
Dagbehandeling	8.753
Pleegzorg	4.589
Sociale infrastructuur huisvestingsproblematiek	454
Terugdringen tekorten JHV	363
Samenwerkingsverband JHV	219
Advies- en klachtenbureau	189
Wachlijsten jeugdhulpverlening	148
Flankerend beleid JHV	55
St. Registratie en Centraal informatiepunt	39
Cultuur en onderwijs	
Algemeen	
Adviescommissie kunsten	83
Proefbudget kunstprojecten als middel tot een sociaal of	45

maatschappelijk doel	
<i>Cultuurparticipatie</i>	
Kunst Centraal	1.439
Kunsteducatie basisonderwijs	14
<i>Amateurkunst</i>	
Krediet amateurkunst (AK)	277
Stichts centrum voor amateurtheater	89
<i>Podiumkunst</i>	
Overige instellingen convenant	342
Paardenkathedraal	222
Incidentele activiteiten	218
Grote festivals	214
Programmeringsbudget	114
Circuits	37
<i>Beeldende kunst en vormgeving</i>	
ACB-projecten	728
Krediet beeldende kunst/vormgeving	568
Cultuur en School	353
Provinciaal centrum voor beeldende kunst "Hermen Molendijk"	267
Exploitatie subsidies cultureel erfgoed (kasteelmusea)	200
Collectiebeheer musea	123
Samenwerkingsprojecten instellingen beeldende kunst en vormgeving	95
Kunstuitleen (distributie kunstwerken PBC)	76
Eigen aankopen en opdrachten	45
Grafisch atelier	22
Cultuurhistorische projecten	16
Lucas X-gids	12
Presentatiebudget	12
Welzijn en maatschappelijke participatie	
Multicultureel Instituut Utrecht (MIU)	1.496
Schakels	1.148
POR Sociale infrastructuur: projecten sociale samenhang, zorg en participatie	681
SOIJ	132
SIMA	109
Samenwerkende bonden van ouderen (SBO)	85
Scouting	81
Stade - woonwagenwerk	79
Armoedebestrijding	66
Telefonische hulpdienst Eemland, 't Gooi en Z.O. Flevoland	64
Breedtesport	57
Overig steunfunctie minderheden	32

Nog aan te wenden plan Maatsch. part. en maatsch. zorg	28
Maatschappelijke participatie van ouderen	12
Gevolgen onderzoek CAO-Welzijn	9
Media	
Regionale TV Utrecht	4.103
Regionale Omroep Stichting Utrecht	2.398
Provinciale bibliotheekcentrale	1.216
Samenwerkingsproject PBC-GBU	500
Wetenschappelijke steunfunctie bibliotheekwerk	184
Matching fund voor bibliotheekprojecten	148
Bibliografie Utrecht (SABINE)	12
Vrouwenbibliotheek en documentatiecentrum Utrecht (VBDU)	6
Totaal	94.453
Omschrijving	
Bedrag	
Uitvoering personeelsbeleid	
- Kinderopvang SKOPPU	318
- Bedrijfsfitness	41
- Personeelsvereniging OPPU	7
- Personeelsfonds	3
Totaal	369

Subsidies in natura:

- Anjerfonds
- Stichting "De Utrechtse Molens"
- Kastelenstichting
- Stichting Anna van Maanen
- Stichting Vrouwe van Renswoude
- Stichting Monumentenwacht

Bijlage 2: Uitwerking van het onderwerp financiële controle

6 Projectsubsidies

Benodigde informatie

* Bij een aanvraag voor een projectsubsidie dient de aanvrager een begroting in met betrekking tot de activiteiten waarvoor de subsidie is aangevraagd. Belangrijk onderwerp van controle is de toelichting waarin staat hoe de verschillende ramingen tot stand zijn gekomen en waaruit ze zijn opgebouwd. Van belang hierbij is vast te stellen welke apparaatskosten en overheadkosten aan het project zijn toegerekend. Geadviseerd wordt van tevoren duidelijke afspraken te maken over de maximaal te hanteren (opslag voor) overhead, alsmede over de wijze van bepaling en de omvang van de personeelskosten.

* Van belang is ook na te gaan of de instelling aantoonbare ervaring heeft met de uitvoering van projecten, eventueel met soortgelijke projecten en welke projectorganisatie men hanteert. Hiervoor dient de provincie de beschikking te hebben over de jaarverslagen (inhoudelijk) over de afgelopen jaren.

* Een andere belangrijke factor is in welke mate de instelling in financiële zin afhankelijk is van het betreffende project. Indien het project een substantieel deel van de exploitatie uitmaakt, kan er in beginsel een groter financieel risico zijn, alsmede een risico van het niet adequaat uitvoeren van het project (onder meer vanuit een mogelijk beperkte professionaliteit). Hiertoe is inzicht in de jaarrekening van het afgelopen jaar en de begroting voor het lopende jaar nodig.

* Tenslotte, maar niet in het minst, kan het ook bij projectsubsidies van belang zijn een (globaal) onderzoek in te stellen naar de financiële positie van de instelling. Dit geldt vooral indien de instelling in belangrijke mate afhankelijk is van het project en/ of het project meerdere jaren loopt. Hiertoe dient de provincie de jaarrekening over de afgelopen twee jaar nodig en de (meerjaren) begroting voor de duur van het project.

Wijze van beoordelen

* Wat verstaat de instelling onder overheadkosten; wat zit daarin? Afhankelijk van het antwoord op die vraag: is het aandeel van de overheadkosten in de totale projectkosten aanvaardbaar? Doel: vaststellen of het aandeel overhead inzichtelijk is en niet te hoog.

* Zijn de geraamde directe personeelskosten gebaseerd op te besteden uren? Zo ja, hoe zijn deze onderbouwd (aantal uren en tariefcalculatie) en wie kunnen er allemaal op het project schrijven? Doel: vaststellen of de personeelskosten controleerbaar en beheersbaar zijn.

* Bij de wat grotere projecten: beoordelen van de jaarrekeningen en jaarverslagen van de instellingen over de afgelopen jaren: welke projecten heeft men allemaal uitgevoerd; welke mate van 'disclosure' geeft men daarvan in de jaarverslaggeving; wat is de indruk over het professionele niveau. Doel: vaststellen hoeveel ervaring de instelling heeft en hoe 'serieus' men met de projecten omgaat.

* Ingeval van relatief (voor de instelling) majeure projecten: zijn de jaarrekeningen voorzien van een accountantsverklaring? Zo ja, daarvan kennismaken. Wat is de omvang en de ontwikkeling van het eigen vermogen in relatie tot het totaal van de exploitatie? Wat is de ontwikkeling van de balansposten onderhanden werken projecten en de kortlopende vorderingen? Hoe staat het met de liquiditeits- en financieringspositie van de instelling?

Doel: vaststelling of het project eventueel in de knel kan komen door mogelijke financiële problemen van de instelling.

* Bij de eindafrekening van het project: Ingeval de projectkosten vrijwel gelijk zijn aan de raming:

nagaan welke ‘reserveringen’ (onder meer onder “nog te betalen”) men ten laste van het project heeft gedaan. Doel: vaststellen of het project niet is ‘volgeboekt’.

7 Investeringssubsidies

Benodigde informatie

De benodigde informatie voor de toekenning en controle op investeringssubsidies is niet wezenlijk anders dan bij projectsubsidies. Hierna worden alleen de specifieke bijzonderheden vermeld:

* De begroting van de totale kosten van het investeringsplan en de samenstelling daarvan.

Voor wat betreft de samenstelling is gewenst vooral inzicht te hebben in de eventueel te activeren eigen apparaatskosten (in relatie gebracht tot de mate waarin de investering in eigen beheer wordt gedaan).

* Informatie over de wijze/ onderbouwing van de calculatie van de investeringskosten.

* Informatie over de wijze van financiering van de investering door de instelling: inzien van contracten en bijzondere voorwaarden. Dit is vooral van belang als de provincie niet de gehele investering bekostigt.

* Zeker bij majeure investeringssubsidies: de jaarrekening over het afgelopen jaar en de meerjarenbegroting (voor tenminste de komende 4 jaar).

Wijze van beoordelen

* Beoordeling van de samenstelling van de totale kosten van de investering. Doel: afhankelijk van het subsidiebeleid van de provincie, vaststellen of er geen niet-subsidiabele kosten zijn opgenomen (I).

Vaststellen of de wel subsidiabele eigen apparaatskosten controleerbaar en beheersbaar zijn (II).

* Nagaan of de berekende investeringskosten betrouwbaar zijn; eventueel hiervoor externe deskundigen inschakelen. Doel: beoordelen van het risico van belangrijke kostenoverschrijdingen. Dergelijke overschrijdingen kunnen immers voor de provincie óf tot zeer ongewenste financiële consequenties leiden óf kunnen ertoe leiden dat het achterliggende inhoudelijke doel niet wordt gehaald!

* Nagaan in welke mate de investeringen worden gedekt door toegezegde financiering. Doel: vaststellen of de financiering (c.q. het deels ontbreken daarvan) tot financiële problemen voor de instelling kan leiden. Als de instelling voor het eigen deel eventueel onvoldoende financieringsmiddelen heeft, kan het gehele project “in het honderd lopen” of moet de provincie eventueel bijspringen.

* Beoordelen van de financiële positie van de instelling (omvang eigen vermogen, liquiditeit en financieringspositie), zowel naar het huidige moment als voor de toekomst. Kan de instelling de investering voldoende dragen? Hierbij is vooral van belang vast te stellen welke invloed de investering heeft op de toekomstige exploitatie: in welke mate is deze investering structuurversterkend, eventueel kostenbesparend en hoe is de instandhouding gedekt? Doel: vaststellen of de te verstrekken subsidie doelmatig is in het licht van de continuïteit van de instelling. Voorkomen van kapitaalvernietiging!

8 Exploitatiesubsidies

De verstrekking van exploitatiesubsidies zal in de praktijk de meeste financiële risico's met zich meebrengen, mede omdat in die gevallen de provincie in beginsel “langdurig” aan de instelling verbonden is en omdat de instelling daarbij in overwegende mate afhankelijk zal zijn van de subsidie van de provincie. De verbondenheid is derhalve niet alleen financieel maar ook politiek bepaald. De verstrekking van exploitatiesubsidies vereist in beginsel een voortdurende en strakke monitoring van de financiële en bestuurlijke gang van zaken bij de instelling.

Benodigde informatie

* Bedrijfsplan van de instelling voor de komende jaren. Dit bedrijfsplan moet bestaan uit een analyse van te bereiken doelstellingen, de wijze waarop deze doelstellingen kunnen worden bereikt (i.c. te verrichten activiteiten), de gekozen uitgangspunten daarbij, de daartoe benodigde middelen en de dekking daarvan, alsmede een analyse van de risico's en de wijze waarop deze risico's worden beheerst. Dit bedrijfsplan dient in principe eens per twee jaar te worden geanalyseerd.

* Gebaseerd op het bedrijfsplan: de meerjarenbegroting, die jaarlijks moet worden geanalyseerd.

* Periodieke analyse (tenminste eens per drie jaar) van de onderhoudstoestand van de in beheer zijnde onroerende en kapitaalgoederen van de instelling. Gebaseerd op deze analyse: meerjarenbegroting van investerings- en onderhoudskosten, die jaarlijks moet worden geactualiseerd.

* Afhankelijk van de specifieke activiteiten van de instellingen: inzicht in verzekeringsportefeuille.

* Uiteraard dient de provincie (binnen een half jaar na afloop van het boekjaar) een complete jaarrekening en jaarverslag (inhoudelijk) van de instelling te ontvangen, waarin onder meer een adequate verklarende analyse is opgenomen van afwijkingen tussen werkelijke realisatie en (meerjaren)begroting en waarin de consequenties hiervan voor de komende jaren helder zijn uiteengezet.

Wijze van beoordeling

* Tenminste op twee momenten gedurende het jaar (bij voorkeur in het voorjaar n.a.v. de jaarrekening en in het najaar n.a.v. de jaarrekening) dient een analyse van de financiële positie van de instelling plaats te vinden. Kernpunten hierin zijn onder meer:

- ontwikkeling van de exploitatiesaldi, mede in relatie tot de samenstelling hiervan naar structurele en incidentele componenten;

doel: vaststellen wat het van incidenten geschoonde, structurele resultaat is;

- ontwikkeling van kostensoorten en verwachtingen terzake voor de toekomst: geldt met name voor personele kosten;

doel: vaststellen in hoeverre de trend in kostenontwikkelingen tot financiële problemen kan leiden;

- ontwikkeling van de eigen opbrengsten en verwachtingen terzake voor de toekomst, mede in relatie tot de strategische positie van de instelling;

doel: vaststellen of hieruit in de toekomst financiële problemen voortvloeien en of de instelling niet in te grote mate afhankelijk wordt van de exploitatiesubsidie;

- omvang en ontwikkeling van het eigen vermogen (algemene reserves) in relatie tot de omvang van de exploitatie en de risico's;

doel: vaststellen of de buffer nog groot genoeg is;

- onderbouwing van de bestemmingsreserves;

doel: vaststellen of de buffer (nog) zo groot is als gepresenteerd;

- onderbouwing van voorzieningen, c.q. beoordelen of alle noodzakelijke voorzieningen zijn gevormd;

doel: vaststellen of de gepresenteerde buffer toereikend is;

- ontwikkeling van de (boekwaarde) van de investeringen en de daarbij gehanteerde (resterende) afschrijvingstermijnen;

doel: vaststellen of de hoogte van de boekwaarde en de lengte van de afschrijvingstermijnen in de toekomst tot financiële problemen kunnen leiden;

- ontwikkeling van de debiteurenpositie;

doel: vaststellen of zich in de debiteuren risico's voordoen;

- last but not least: beoordeling ontwikkeling van risico's en de maatregelen die de instelling genomen heeft om die te beheersen;

doel: vaststellen of de instelling voldoende aandacht besteedt aan risicomanagement.

Het is overigens dringend gewenst om bij subsidies van enige omvang altijd om een accountantsverklaring te vragen, hetzij bij de specifieke kosten, hetzij bij de jaarrekening.

Bovengenoemde beoordelingen kunnen in beginsel langs drie wegen vorm krijgen:

- a. een belangrijk deel van de controledoelen kan via de accountantscontrole worden behaald; hiervoor dienen heldere controleprotocollen te worden gehanteerd;
- b. het is bij grotere instellingen (met name aan wie exploitatiesubsidies worden verstrekt) aan te bevelen jaarlijks een gesprek met bestuur en directie van de instelling te voeren, waarin vele van bovengenoemde aspecten aan de orde kunnen worden gesteld;
- c. tenslotte en mede afhankelijk van de resultaat van a. en b. zal de provincie op onderdelen een eigen onderzoek moeten doen.