

REKENKAMERCOMMISSIE-
ONDERZOEK

Subsidie "wijzer"



Gemeente Renkum

Onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie

Subsidie“wijzer”

Oosterbeek, september 2012

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave.....	3
Samenvatting.....	4
1. INLEIDING	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Doel- en vraagstelling	7
1.3. Afbakening	8
2. METHODOLOGIE.....	9
2.1. Deelvraag 1: Wat wordt verstaan onder het begrip subsidies in wet- en regelgeving? [h-3]	9
2.2. Deelvraag 2: Welke bedragen worden in het kader van subsidies direct verstrekt? [h-4].....	9
2.3. Deelvraag 3: Welke bedragen worden indirect verstrekt t.a.v. accommodaties en evenementen? [h-4]	9
2.4. Deelvraag 4: Hoe verhouden de bedragen uit deelvraag twee en drie zich tot elkaar? [h-4]	10
2.5. Deelvraag 5: In welke mate is de beoogde functie van een subsidie gekoppeld aan de gemeentelijke doelstellingen? [h-5].....	10
3. BEGRIP SUBSIDIES.....	12
3.1. Wet- en regelgeving – landelijk	12
3.2. Wet- en regelgeving – gemeentelijk.....	13
3.3. Subsidies en rol gemeenteraad	14
4. SUBSIDIERING.....	15
4.1. Directe subsidiëring.....	15
4.2. Indirecte subsidiëring: accommodaties	16
4.3. Indirecte subsidiëring: evenementen	21
4.3.1 Beleid	21
4.3.2. Praktijk.....	22
4.3.3 Indirecte subsidies.....	23
4.4. Hoe verhouden de directe en indirecte subsidiëring zich tot elkaar?	23
5. SUBSIDIE EN GEMEENTELIJKE DOELSTELLINGEN.....	25
5.1. Volledigheid en tijdigheid aanvragen.....	25
5.2. Vaststelling subsidie.....	26
5.3. Koppeling aan doelstellingen	26
5.3.1 Inleiding	26
5.3.2 Praktijk.....	27
6. BEANTWOORDING VRAAGSTELLING EN AANBEVELINGEN.....	29
6.1. Beantwoording onderzoeksvragen	29
6.2. Aanbevelingen.....	30
7. BESTUURLIJKE REACTIE.....	32
8. NA WOORD.....	34
9. BIJLAGEN	32
9.1. Bronnenlijst	36
9.2. Directe subsidies.....	38
9.3. Sportpark Wilhelmina: uitgangspunten en berekening kostendekkende huur	39
9.4. Sporthal Doorwerth: uitgangspunten en berekening kostendekkende huur	40

Colofon

www.renkum.nl (RIS; commissies, Rekenkamercommissie)

Ambtelijk secretariaat Rekenkamercommissie:

Generaal Urquhartlaan 4, 6861 GG Oosterbeek

Postadres:

Gemeente Renkum, Postbus 9100, 6860 HA Oosterbeek

Telefoon: (026) 33 48 111

Fax: (026) 33 48 310

E-Mail: info@renkum.nl

Samenstelling rapport:	Rekenkamercommissie; dhr. Nijland (voorzitter), mw. Penninx, dhr. M. Rol
Ambtelijke ondersteuning:	Griffie gemeente Renkum
Druk:	Drukkerij gemeente Renkum
Fotografie en ontwerp omslag:	Karel Mol

Samenvatting

Een gemeente kan niet zelf alle activiteiten uitvoeren die nodig zijn om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Eén van de instrumenten om burgers te betrekken bij het realiseren van die doelstellingen, is het verstrekken van subsidies aan organisaties (maatschappelijke partners), instellingen en inwoners om hun bijdrage daaraan te stimuleren. Dit instrument is gedurende de afgelopen jaren landelijk, mede door de effecten van de economisch zware tijden, steeds meer onder druk komen te staan.

Onderzoekskader

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie u inzicht bieden in het subsidiebeleid om hiermee een bijdrage te leveren aan de controlerende en volksvertegenwoordigende taak van uw raad. Dit onderzoek biedt hiertoe de volgende inzichten:

1. Een beschrijving van het begrip subsidie;
2. Een beschrijving en vergelijking van de bedragen die op jaarbasis via directe en indirecte subsidiëring aan instellingen en/of evenementen beschikbaar gesteld worden;
3. Een beschrijving van de mate waarin de beoogde functie van een subsidie is gekoppeld aan gemeentelijke doelstellingen.

De voor dit onderzoek gehanteerde vraagstelling is: Hoe verhouden directe en indirecte subsidies zich tot elkaar en tot de gemeentelijke doelstellingen?

Het onderzoeksobject betreft het subsidiebeleid en/of de subsidies die betrekking hebben op het jaar 2010. Een uitzondering is gemaakt voor het onderdeel evenementen: het onderzoeksobject voor dit onderdeel heeft betrekking op 2011. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van documentanalyse en gegevens die door de ambtelijke organisatie zijn verstrekt. Ook zijn gesprekken gevoerd met verantwoordelijke ambtenaren.

Bevindingen

1. Inzicht in het begrip subsidies

Het begrip subsidie is in de wet geregeld en wel in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De definitie van het begrip zoals in dit artikel verwoord, 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.

De Awb eist voor subsidieverstrekking een wettelijke grondslag. Die grondslag wordt door een gemeente geregeld in een algemene subsidieverordening. Hierin worden de zaken vastgelegd die voor elke subsidieverstrekking gelden. De niet gemeenschappelijke elementen worden door een gemeente ondergebracht in een bijzondere subsidieverordening die aanvullend is op de algemene subsidieverordening.

De subsidieverordening van de gemeente Renkum stamt uit 2006 en is in 2008 aangepast. De verordening kent vier soorten subsidies:

- Budgetsubsidie. Dit is een subsidie waarbij de subsidieontvanger zich verplicht de subsidie aan te wenden binnen de door de instelling gestelde doelstellingen en overeenkomstig de hierover met het college gemaakte prestatieafspraken in de vorm van activiteiten.
- Incidentele subsidie. Dit betreft een subsidie die gegeven wordt voor een experiment, eenmalige activiteit of projectmatige activiteit.

- Waarderingssubsidie. Hier gaat het om een incidentele of periodieke subsidie ten behoeve van activiteiten van de aanvrager als blijkt van waardering of aanmoediging.
- Activiteitsubsidie. Dit is een incidentele of periodieke subsidie die bedoeld is voor activiteiten, anders dan als blijkt van waardering of aanmoediging.

De bevoegdheid van uw gemeenteraad met betrekking tot het subsidiebeleid betreft de volgende activiteiten:

- Vaststelling van de gemeentelijke subsidieverordening;
- Vaststelling van de in de begroting geraamde subsidiebedragen op programmaniveau;
- Vaststelling van het in de begroting opgenomen subsidieplafond per programma of onder een programma vallend product;
- Vaststelling van het subsidiebeleid (kaders). Dit moet voldoende worden uitgewerkt in meetbaar geformuleerde nagestreefde resultaten (effecten) zodat de raad zijn controle op hoofdlijnen naar behoren kan uitoefenen;
- Vaststelling van de uitgangspunten voor het financiële beleid (overeenkomstig Financiële verordening Gemeente Renkum). Over de uitvoering van het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie maakt de raad afspraken met het college.

2. Inzicht in bedragen directe en indirecte subsidiëring

Onder indirecte subsidies wordt in deze rapportage verstaan: *Leveringen van goederen of diensten door de gemeente Renkum aan organisaties en individuen, die niet inbegrepen zijn in een directe subsidie en die niet in rekening worden gebracht.* Hierbij kan gedacht worden aan het verhuren van accommodaties tegen niet kostendekkende tarieven, aan diensten in natura (menskracht) of aan materieel (hekken bij evenementen).

Voor het verkrijgen van inzicht in indirecte subsidies bij sportaccommodaties is gekozen om dit voor sportpark Wilhelmina en sporthal Doorwerth in kaart te brengen. Dit heeft een beeld opgeleverd maar door het minimaal aantal accommodaties kunnen op grond van dit beeld geen generaliserende uitspraken gedaan worden ten aanzien van de hoogte van indirecte subsidies aan verenigingen in de gehele gemeente.

Uit het onderzoek blijkt dat de baten voor zowel het sportpark als voor de sporthal niet opwegen tegen de lasten. Dit saldo wordt in dit onderzoek aangeduid als indirecte subsidie. De verenigingen betalen een lager dan kostendekkende huur, mogelijk gemaakt doordat de gemeente bijdraagt in de totale lasten. Kijkend naar een kostendekkende huur versus de betaalde huur door verenigingen blijkt voor het sportpark de zogenoemde indirecte subsidie zo rond de 92% te liggen. Voor de verenigingen die gebruik maken van de sporthal varieert dat tussen de verschillende verenigingen onderling nogal fors: tussen de 47,2% en de 83,5%, waarbij de 47,2% als een uitschieter naar beneden moet worden beschouwd.

Een groot deel van de lasten bestaat uit onderhoud, kapitaallasten en doorbelastingen. De hoogte van de laatste categorie wordt bepaald door de toeschrijving van een deel van uren die door medewerkers van de gemeente worden geboekt op het sportpark en/of de sporthal.

Als wordt gekeken welke bedragen sportclubs ontvangen aan directe subsidiëring en welk voordeel zij hebben van indirecte subsidiëring dan blijkt de indirecte subsidiëring veel belangrijker te zijn. Op een uitzondering na is directe subsidiëring marginaal vergeleken bij de indirecte subsidiëring.

Het onderzoek heeft ook evenementen meegenomen als object van studie. De beschikbare gegevens zijn ontoereikend gebleken om op basis hiervan algemeen geldende conclusies te kunnen trekken ten aanzien van indirecte subsidiëring.

3. Inzicht in koppeling tussen functie subsidie en gemeentelijke doelstelling

Daarnaast is in het onderzoek gekeken naar de relatie tussen het beoogde doel van de subsidie en de gemeentelijke doelen. Leidend hierbij is de concretisering van te bereiken doelen door de te subsidiëren activiteiten en de verwijzing naar de gemeentelijke doelen. Deze koppeling is van belang wanneer de effectiviteit van subsidies wordt geëvalueerd. Uit het onderzoek blijkt dat deze koppeling marginaal is.

Dit dossieronderzoek richtte zich tegelijkertijd op bepaalde rechtmatigheidsaspecten zoals tijdigheid en compleetheid van de aanvragen. Hieruit is naar voren gekomen dat niet alle aanvragen tijdig zijn ingediend. Ook zijn de aanvragen niet altijd compleet. Hierbij speelt dan wel de vraag of de aanvraag zelf niet compleet is of dat in het onderzochte dossier stukken ontbreken. Een en ander heeft overigens niet geleid tot enige consequentie voor de aanvrager van de subsidie.

Conclusies

Voor de in het onderzoek betrokken accommodaties geldt dat voor de sportclubs die van deze accommodaties gebruikmaken de indirecte subsidies veel belangrijker zijn dan de door hen ontvangen directe subsidies. Op een uitzondering na is directe subsidiëring marginaal vergeleken bij de indirecte subsidiëring.

Bij directe subsidieverlening door de gemeente Renkum, die gericht is op het ondersteunen en realiseren van activiteiten, is de koppeling aan de gemeentelijke doelen en resultaten marginaal.

Verder constateert de Rekenkamercommissie de volgende zaken op basis van het dossieronderzoek ten aanzien van directe subsidiëring:

- Onderzochte dossiers zijn lang niet altijd compleet. Met name het aanvraagformulier ontbreekt diverse malen;
- Aanvragen voldoen niet altijd aan de hiervoor in de verordening gestelde eisen (te laat, documentatie niet volledig) en worden desondanks toch in behandeling genomen;
- Procedurele afwikkeling en besluitvorming zijn niet altijd eenduidig en helder.

Aanbevelingen

1. Vergroot het inzicht in directe en indirecte subsidiëring;
2. Verbeter de koppeling tussen subsidieaanvraag en gemeentelijke doelstelling;
3. Vergroot het inzicht van de rol van indirecte subsidiëring op het gemeentelijke beleid;
4. Verbeter de administratieve verantwoording van evenementen;
5. Verbeter de dossiervorming met betrekking tot subsidies;
6. Wikkel de procedure en de besluitvorming met betrekking tot subsidies eenduidig en helder af en houdt vast aan de eigen verordeningen en beleidsregels.

1. INLEIDING

In deze inleiding worden de aanleiding (1.1), de doel- en vraagstelling (1.2) en de afbakening (1.3) van dit onderzoek nader beschreven.

1.1 Aanleiding

Op 3 maart 2011 heeft de Rekenkamercommissie het onderzoeksprogramma 2011 aan uw raad aangeboden. De hierin opgenomen longlist is op 4 januari 2011 besproken met de leden van de rekeningcommissie. Op basis van dat gesprek heeft de Rekenkamercommissie de onderwerpen voor een tweede keer gewogen en zijn er twee onderwerpen duidelijk naar voren gekomen. Eén daarvan betreft het subsidiebeleid.

Een gemeente kan niet zelf alle activiteiten uitvoeren die nodig zijn om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Eén van de instrumenten die daarbij behulpzaam kan zijn, is het verstrekken van subsidies aan organisaties (maatschappelijke partners) die bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen. Subsidies kunnen ervoor zorgen dat burgerinitiatieven worden gehonoreerd, dat de samenhang in de gemeente wordt vergroot en dat allerlei activiteiten worden uitgevoerd op het gebied van sport, cultuur en zorg/welzijn.

Op 11 oktober 2011 is de voorzitter van de rekeningcommissie (klankbordgroep voor de werkzaamheden van de Rekenkamercommissie) aangeschoven bij de vergadering van de Rekenkamercommissie. Tijdens dat overleg stond de informatiebehoefte van de raad wat betreft het onderwerp subsidies centraal.

Uit dat gesprek kwam naar voren dat de informatiebehoefte niet zozeer ligt bij de doeltreffendheid of doelmatigheid van subsidies. Andere vragen die de raad graag beantwoord ziet, betreffen de volgende twee zaken. Ten eerste, behoefte aan inzicht wat het begrip subsidie precies inhoudt. En, ten tweede, behoefte aan inzicht in de gelden die direct en indirect met subsidies en/of instellingen gemoeid zijn.

Mogelijk ontvangt een organisatie een directe subsidie, maar ontvangt zij daarnaast een indirecte vorm van subsidiëring doordat de huur voor een zaal of van velden relatief laag is? Misschien ontvangt een evenement geen directe subsidie, maar levert de gemeentelijke organisatie wel een bijdrage in de vorm van menskracht of materieel? Zijn deze voorbeelden te beschouwen als subsidie?

1.2 Doel- en vraagstelling

Onder andere op basis van dat gesprek hebben de onderzoekers de doel- en vraagstelling geformuleerd. Gelet op bovenstaande richt dit onderzoek zich dus niet op de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het subsidiebeleid.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is: de gemeenteraad inzicht te bieden in het subsidiebeleid van de gemeente Renkum ten behoeve van zijn kaderstellende en controlerende taak.

Meer specifiek gaat het daarbij om het geven van een:

1. beschrijving van het begrip subsidie;
2. een beschrijving en vergelijking van de bedragen die op jaarbasis via directe en indirecte subsidiëring aan instellingen en/of evenementen beschikbaar gesteld worden;
3. een beschrijving van de mate waarin de beoogde functie van een subsidie is gekoppeld aan gemeentelijke doelstellingen.

Vraagstelling

De vraagstelling die de Rekenkamercommissie geformuleerd heeft voor dit onderzoek luidt als volgt: Hoe verhouden directe en indirecte subsidies zich tot elkaar en tot de gemeentelijke doelstellingen?

De hoofdvraag is opgedeeld in verschillende deelvragen:

1. Wat wordt verstaan onder het begrip subsidies in wet- en regelgeving? [h-3]
2. Welke bedragen worden in het kader van subsidies direct verstrekt? [h-4]
3. Welke bedragen worden indirect verstrekt ten aanzien van accommodaties en evenementen? [h-4]
4. Hoe verhouden de bedragen uit deelvraag twee en drie zich tot elkaar? [h-4]
5. In welke mate is de beoogde functie van een subsidie gekoppeld aan de gemeentelijke doelstellingen? [h-5]

1.3 Afbakening

Het onderzoeksobject betreft het subsidiebeleid en/of de subsidies die betrekking hebben op het jaar 2010. Hier is voor gekozen omdat deze subsidies op het moment van de start van het onderzoek definitief zijn vastgesteld. Er is een uitzondering gemaakt voor het onderdeel evenementen; het onderzoeksobject voor dit onderdeel heeft betrekking op 2011. Dit omdat de ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de benodigde gegevens met betrekking tot 2010 niet beschikbaar zijn.

2. METHODOLOGIE

Ten behoeve van de beantwoording van de verschillende deelvragen is van verschillende onderzoeksmethoden gebruik gemaakt.

2.1 Deelvraag 1: Wat wordt verstaan onder het begrip subsidies in wet- en regelgeving? [h-3]

Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van documentenanalyse. Uit verschillende documenten zijn de voor de beantwoording van de vraagstelling relevante punten gedestilleerd en van een toelichting voorzien. Voor een lijst van de gebruikte documenten verwijzen wij u graag naar de bijlagen.

Een uitgebreide bronnenlijst is opgenomen in bijlage 7.1.

2.2 Deelvraag 2: Welke bedragen worden in het kader van subsidies direct verstrekt? [h-4]

Onder directe subsidies wordt in deze rapportage verstaan: *“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.”* De betreffende financiële middelen worden verstrekt via de cyclus; aanvraag, verlening, uitvoering en vaststelling.

Voor beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van de gegevens die door de ambtelijke organisatie zijn verstrekt. De in deze deelvraag genoemde instellingen komen overeen met de in deelvraag drie geselecteerde instellingen. Per subsidierelatie wordt aangegeven wat de naam is van de instelling, om wat voor soort subsidie het gaat en het bedrag van de subsidie.

Een overzicht met directe subsidies is opgenomen in bijlage 7.2.

2.3 Deelvraag 3: Welke bedragen worden indirect verstrekt ten aanzien van accommodaties en evenementen? [h-4]

Onder indirecte subsidies wordt in deze rapportage verstaan: *“Leveringen van goederen of diensten door de gemeente Renkum aan organisaties en individuen, die niet inbegrepen zijn in een directe subsidie en die niet in rekening worden gebracht.”*

Hierbij kan gedacht worden aan het verhuren van accommodaties tegen niet kostendekkende tarieven, aan diensten in natura (menskracht) of aan materieel (hekken bij evenementen).

De Rekenkamercommissie Huizen maakt nog een onderscheid tussen indirecte subsidies en verborgen subsidies.¹ Onder indirecte subsidies wordt verstaan: materiële of financiële begunstiging van specifieke derden, buiten de subsidiestaat om, om de realisatie van een gemeentelijk doel te bewerkstelligen. En onder verborgen subsidies: een indirecte subsidie waarover de gemeenteraad geen informatie heeft en ook niet via reguliere informatiekanalen (zoals planning en control cyclus) informatie kan verkrijgen. Hoewel dit onderscheid in dit onderzoek niet is gehanteerd, omdat de doelstelling van dit onderzoek anders is, wordt het hier wel aangehaald omdat het een aspect raakt (informatievoorziening) dat belangrijk is voor het onderwerp indirecte subsidies.

¹ Rekenkamercommissie Huizen, *‘Rekenkameronderzoek Indirecte en verborgen subsidies in de gemeente Huizen’*, 2011. De centrale vraag van de rekenkamercommissie Huizen luidde: Zijn door de gemeente Huizen in de periode 2005 tot en met 2009 verborgen of indirecte subsidies beschikbaar gesteld, en zo ja welke? Een en ander resulteerde overigens in het door B&W jaarlijks opstellen van een nota indirecte subsidies.

Voor wat betreft de methodiek met betrekking tot accommodaties is vooral uitgegaan van het rapport *'Effectief subsidiebeleid. Rekenkameronderzoek naar subsidiebeleid gemeente Papendrecht'*². Meer informatie over de (reken)methodiek wordt gegeven in hoofdstuk vier zelf, ten behoeve van de leesbaarheid van dat hoofdstuk. Benadrukt wordt dat de resultaten enkel illustratief zijn voor de wijze waarop indirecte subsidies binnen de gemeente Renkum zijn vormgegeven. De steekproef is niet voldoende omvangrijk om generaliserende uitspraken te kunnen doen aangaande de hoogte van dergelijke subsidies in de gehele gemeente.

De Gemeente Renkum beschikt over vijf sportparken³ die onderzocht kunnen worden. In overleg met de beleidsmedewerker team Samenleving is in het kader van dit onderzoek gekozen voor twee accommodaties, namelijk Sportpark Wilhelmina en Sporthal Doorwerth. Deze twee accommodaties zijn gekozen omdat op deze manier een onderscheid gemaakt kan worden tussen binnen- en buitensport.

In de, in maart 2012 aan de raad voorgelegde sportnota wordt ingezet op concentratie van twee sportparken, namelijk Bilderberg en Wilhelmina. In dit onderzoek is gekozen voor Sportpark Wilhelmina omdat dit sportpark de meeste verenigingen kent die structureel gebruik maken van de accommodatie⁴.

Er zijn twee sporthallen⁵ in de gemeente Renkum. In dit onderzoek is gekozen voor Sporthal Doorwerth omdat bij deze sporthal het indirecte subsidieverhaal eenduidiger is weer te geven dan voor sportcomplex Rijnkom. Sportcomplex Rijnkom kent naast verenigingen die gebruikmaken van het sportcomplex, ook nog een tenniszaal die verpacht wordt, culturele zalen en overige verhuur. In dit onderzoek is vanuit het perspectief van de gebruikers gekeken naar de genoemde accommodaties. Indien de betreffende gebruikers ook nog andere accommodaties huren, is dat niet meegenomen.⁶

De uitgangspunten en berekeningen die ten grondslag liggen aan hoofdstuk drie zijn opgenomen in bijlagen 7.3 en 7.4. Deze zijn tot stand gekomen op basis van informatie uit de gemeentelijke financiële administratie en van de betrokken ambtelijke medewerkers.

Voor wat betreft de methodiek met betrekking tot evenementen is uitgegaan van het rapport *'Rapportage (in)directe kosten bij evenementen in het seizoen 2009/2010'*⁷.

Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van documentanalyse. Daarnaast is informatie opgevraagd bij de ambtelijke organisatie.

2.4 Deelvraag 4: Hoe verhouden de bedragen uit deelvraag twee en drie zich tot elkaar? [h-4]

De beantwoording van deze deelvraag bestaat uit een vergelijking van de bedragen uit deelvragen twee en drie.

² Rekenkamercommissie Papendrecht, *'Effectief subsidiebeleid. Rekenkameronderzoek naar subsidiebeleid gemeente Papendrecht'*, 2007.

³ Sportpark Wilhelmina (Renkum/Heelsum), Sportpark Bilderberg (Oosterbeek), Sportpark Hartenstein (Oosterbeek), Sportpark Wolfheze en Sportpark Waayenberg (Doorwerth).

⁴ Op 20 mei 2012 maakten twee voetbalclubs structureel gebruik van Sportpark Bilderberg. Daarnaast wordt het incidenteel/gedurende korte periodes gebruikt door Dorenweerd College, een hotel en BSO. Van Sportpark Wilhelmina maken de voetbalclubs RVW, CHRC en Redichem evenals korfbalclub DKOD structureel gebruik.

⁵ Sporthal Doorwerth en Sportcomplex Rijnkom (Renkum/Heelsum).

⁶ DKOD bijvoorbeeld maakt, naast Sportpark Wilhelmina, ook nog gebruik van binnenaccommodatie 'de Rijnkom'. Meer hierover in hoofdstuk 3.5, tabel 3.8.

⁷ Gemeente Leiden, *'Rapportage (in)directe kosten bij evenementen in het seizoen 2009/2010'*, 2010.

2.5 Deelvraag 5: In welke mate is de beoogde functie van een subsidie gekoppeld aan de gemeentelijke doelstellingen? [h-5]

Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van documentenanalyse.

Gekeken is naar de doelstelling zoals verwoord in de aanvraag van de subsidie enerzijds en de toewijzing zoals verwoord door de gemeente anderzijds. Leidend hierbij is de concretisering van te bereiken doelen door de te subsidiëren activiteiten en de koppeling met de gemeentelijke doelen. Dit dossieronderzoek richtte zich tegelijkertijd op de rechtmatigheidsaspecten tijdigheid en volledigheid.

Ten behoeve van deze deelvraag zijn aanvragen in de periode van 29 maart 2010 tot 10 augustus 2011 bekeken. Dit betreft zowel aanvragen van kleine omvang (€ 750,-) als van zeer grote omvang (ruim € 1,3 miljoen). In totaal zijn ongeveer 50 aanvragen doorgenomen waarvan er 26 nader zijn beschouwd. Deze nadere beschouwing is niet ad random gebeurd: de grotere aanvragen zijn bewust gekozen (Airborne museum, zwembad Aquarijn, Solidez), andere aanvragen zijn vanwege opvallende eigenschappen nader bekeken: een motivatie, incompleetheid van dossier, onderwerp van de aanvraag et cetera.

3. BEGRIIP SUBSIDIES

In dit hoofdstuk worden relevante landelijke wet- en regelgeving (3.1), relevante gemeentelijke wet- en regelgeving (3.2) en de rol van de raad met betrekking tot subsidies (3.3) in beeld gebracht.

3.1 Wet- en regelgeving – landelijk

Het begrip subsidie is in de wet geregeld en wel in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De definitie van het begrip zoals in dit artikel verwoord luidt: (1) de aanspraak op financiële middelen, (2) door een bestuursorgaan verstrekt (3) met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager; (4) anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Hieronder wordt een korte toelichting gegeven op enkele elementen uit deze definitie:

1. Aanspraak op financiële middelen.

Een subsidie is een aanspraak op geld, in welke vorm dan ook. Dat kan een gift zijn of een lening tegen zeer gunstige voorwaarden. Maar ook de garantstelling van een overheid valt hieronder. De ontvanger krijgt hierdoor een economisch voordeel. Wat er niet onder valt, is voordeel 'in natura': het goedkoop of gratis ter beschikking stellen van gebouwen of diensten.

2. Door een bestuursorgaan verstrekt.

Volgens artikel 1:1 lid 1 Awb is een bestuursorgaan: *'een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld'* (a-orgaan), of *'een persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed'* (b-orgaan). Veel bestuursorganen maken deel uit van een zogeheten openbaar lichaam. Deze term komt uit de Grondwet. Zo draagt hoofdstuk 7 van de Grondwet als titel *'Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen'*. Deze openbare lichamen bezitten rechtspersoonlijkheid. Eén van de kenmerken van een rechtspersoon is dat hij zelfstandig aan het rechtsverkeer kan deelnemen. Openbare lichamen zijn publiekrechtelijke rechtspersonen; zij nemen zelfstandig deel aan het publiek recht. De Staat heeft als bestuursorganen onder meer de regering of een minister. Een gemeente heeft als bestuursorgaan bij uitstek het college van burgemeester en wethouders. In een aantal gevallen treden ook de burgemeester en de gemeenteraad afzonderlijk als bestuursorgaan van de gemeente op. Waar in deze definitie dus gesproken wordt over "verstrekt door een bestuursorgaan" gaat het dus niet over particuliere giften of tegemoetkomingen.

3. Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager.

De subsidie is gekoppeld aan specifieke activiteiten en het verkregen geld kan dus niet voor iets anders worden ingezet dan voor die activiteiten.

4. Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Met deze zinsnede wil de wetgever de subsidie onderscheiden van het begrip 'opdracht' waarbij sprake is van een financiële tegenprestatie. Bij een opdracht gaat het om een overeenkomst waarbij een derde, de opdrachtnemer, zich tegenover de gemeente, de opdrachtgever, verbindt tegen betaling werken uit te voeren en/of goederen/diensten te leveren.

De Awb eist voor subsidieverstrekking een wettelijke grondslag. Dat wordt door een gemeente geregeld in een algemene subsidieverordening. Hierin worden de zaken geregeld die voor elke subsidieverstrekking gelijk zijn. De niet gemeenschappelijke elementen worden door een gemeente ondergebracht in een bijzondere subsidieverordening die aanvullend is op de algemene subsidieverordening.

3.2 Wet- en regelgeving – gemeentelijk

De subsidieverordening van de gemeente Renkum stamt uit 2006 en is in 2008 aangepast. De verordening kent vier soorten subsidies:

1. Budgetsubsidie. Dit is een subsidie waarbij de subsidieontvanger zich verplicht de subsidie aan te wenden binnen de door de instelling gestelde doelstellingen en overeenkomstig de hierover met het college gemaakte prestatieafspraken in de vorm van activiteiten.
2. Incidentele subsidie. Dit betreft een subsidie die gegeven wordt voor een experiment, eenmalige activiteit of projectmatige activiteit.
3. Waarderingsubsidie. Hier gaat het om een incidentele of periodieke subsidie ten behoeve van activiteiten van de aanvrager als blijk van waardering of aanmoediging.
4. Activiteitensubsidie. Tot slot wordt de incidentele of periodieke subsidie beschreven die bedoeld is voor activiteiten, anders dan als blijk van waardering of aanmoediging.

In de verordening van 2006 bestond de activiteitensubsidie nog niet. In de verordening van 2008 is deze categorie ingevoerd vooral om binnen de categorie 'incidentele subsidie' een opsplitsing ter verduidelijking te maken. De uitleg daarvoor is: *“Het toevoegen van de subsidiesoort 'activiteitensubsidie' aan de verordening in 2008 is nodig gevonden om verwarring tussen de in de ASV bedoelde incidentele subsidie en de in het Katern beleidsregels welzijnssubsidie bedoelde incidentele subsidie te voorkomen. De incidentele subsidies in de ASV betreffen het verstrekken van subsidie terwijl bijvoorbeeld nieuw beleid in ontwikkeling is, waardoor het verstrekken van budgetsubsidie niet wenselijk is. Het kan om hoge bedragen gaan. De subsidie zoals bedoeld in Katern beleidsregels betreffen vaste bedragen voor activiteiten die eenmalig of terugkerend zijn. Denk daarbij aan concerten of sportevenementen. Ze zijn dus wezenlijk anders van aard. Dat bij het vaststellen van de beleidsregels destijds de keuze is gemaakt om de activiteitensubsidie niet direct als zodanig te benoemen, komt omdat deze subsidie niet in de ASV voorkomt. Op dit moment was het niet opportuun om de vaststelling van de katernbeleidsregels uit te stellen in afwachting van een wijziging van de ASV.”*⁸

Proces subsidieverstrekking en procesvereisten

In het proces van subsidieverstrekking kunnen vier belangrijke momenten worden onderscheiden:

1. Subsidieaanvraag. De aanvrager dient een subsidieaanvraag in.
2. Subsidieverlening. Het besluit tot subsidieverlening gaat vooraf aan de te subsidiëren activiteit en geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen.
3. Subsidievaststelling. In dit besluit wordt vastgesteld of de gesubsidieerde activiteit is verricht en of de opgelegde verplichtingen zijn nageleefd. Bij deze afrekening wordt het exacte subsidiebedrag bepaald.
4. Betaling. Na de subsidievaststelling wordt het subsidiebedrag uitbetaald. Die voorschotten worden na de subsidievaststelling verrekend.

De aanvraag voor waarderingssubsidies moet voor 1 mei voorafgaande aan het jaar waarop de subsidie betrekking heeft bij het college worden ingediend. Indien de subsidie wordt toegekend, is dat meteen een vaststelling.

Voor activiteiten- en incidentele subsidies geldt dat de subsidie minimaal acht weken voor aanvang van de activiteiten moet worden aangevraagd bij het college. Afhankelijk van de hoogte van het toegekende bedrag wordt bepaald welke verplichtingen worden opgelegd. Eveneens afhankelijk van de hoogte van het bedrag kan de subsidie in sommige gevallen meteen worden vastgesteld, terwijl in andere gevallen een jaarverslag en een jaarrekening met goedgekeurde accountantsverklaring noodzakelijk zijn.

⁸ Bron: toelichting bij wijzigingsverordening oktober 2008.

Budgetsubsidie moet worden aangevraagd voor 1 mei voorafgaande aan het jaar waarin de activiteiten georganiseerd gaan worden. Bij bedragen kleiner dan € 50.000,- wordt er geen B&W voorstel opgesteld maar wordt door het MT besloten ten aanzien van de aanvraag. Als de bedragen groter zijn dan € 50.000,- dan wordt het besluit genomen door het college. Na afloop van dat jaar moet de instelling de vaststelling van de subsidie binnen zes maanden (voor 1 juli) aanvragen bij het college. Daarbij overlegt de instelling tenminste een jaarverslag en een door de accountant goedgekeurde jaarrekening.

3.3 Subsidies en rol gemeenteraad

Zoals eerder aangegeven kan een gemeente niet zelf alle activiteiten uitvoeren die nodig zijn om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Subsidies kunnen er dan voor zorgen dat 'burgerinitiatieven' worden gehonoreerd, dat de samenhang in de gemeente wordt vergroot en dat allerlei activiteiten worden uitgevoerd op het gebied van sport, cultuur en zorg/welzijn die bijdragen aan de leefbaarheid in een gemeente.

In het dualistisch bestel heeft de gemeenteraad onder andere een kaderstellende en controlerende taak wat betreft het gemeentelijk beleid en heeft het college een uitvoerende rol. Het bepalen van de doelen en het beschikbaar stellen van budget is een taak en bevoegdheid van de gemeenteraad en het realiseren van die doelen is een taak van het college. Het verlenen van subsidies is in dat kader dan ook een bevoegdheid van het college. Het spreekt voor zich dat de raad zijn kaderstellende rol goed moet uitvoeren zodat het college weet binnen welke kaders (beleidsmatig en financieel) hij het subsidiebeleid kan uitvoeren. Heldere kaders zijn uiteraard ook van belang om als raad vervolgens de controlerende rol goed uit te kunnen oefenen. De bevoegdheid van de gemeenteraad met betrekking tot het subsidiebeleid betreft de volgende activiteiten⁹:

- Vaststelling van de gemeentelijke subsidieverordening;
- Vaststelling van de in de begroting geraamde subsidiebedragen op programmaniveau;
- Vaststelling van het in de begroting opgenomen subsidieplafond per programma of onder een programma vallend product.
- Vaststelling van het subsidiebeleid (kaders). Dit moet voldoende worden uitgewerkt in meetbaar geformuleerde nagestreefde resultaten (effecten) zodat de raad zijn controle op hoofdlijnen naar behoren kan uitoefenen;
- Vaststelling van de uitgangspunten voor het financiële beleid¹⁰. Over de uitvoering van het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie maakt de raad afspraken met het college.

⁹ Bron: Nota welzijnsbeleidskader Subsidie; september 2007, pag. 13 en 14.

¹⁰ Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de Gemeente Renkum (26 februari 2006).

4. SUBSIDIERING

In dit hoofdstuk worden de directe subsidies (4.1), de indirecte subsidies met betrekking tot accommodaties (4.2), de indirecte subsidies met betrekking tot evenementen (4.3) en de verhouding tussen de directe en indirecte subsidies (4.4) in beeld gebracht.

4.1 Directe subsidiëring

Voor de definitie van (directe) subsidie wordt verwezen naar paragraaf 2.2. Op basis van de Jaarstukken 2010 op pagina 89 kan gesteld worden dat in 2010 voor € 3.117.124,00 aan subsidies is verstrekt. Bovendien blijkt daaruit ook hoeveel subsidie per programma is verstrekt.

De door de ambtelijke organisatie verstrekte overzichten (subsidieregister), die ongeveer 98% van de subsidies bevatten, stellen dat er voor ongeveer € 4.803.000,00 aan budgetsubsidies, incidentele subsidies, waarderingssubsidies en activiteitensubsidies verstrekt is.

De Rekenkamercommissie merkt op dat de uitkomst van deze overzichten niet overeen komt met het overzicht uit de jaarstukken.

De verklaring die hiervoor door de concerncontroller namens de organisatie is gegeven, is de hiernavolgende. Deze is overigens integraal overgenomen vanuit een memo dat is opgesteld door de ambtelijke organisatie. *“Binnen de gemeente Renkum wordt gewerkt met een subsidieregister. Dat register en het gebruik ervan is doorontwikkeld naar aanleiding van de audit subsidieverstrekking uit 2009.*

Het register is opgebouwd vanuit het oogpunt het proces van subsidieverstrekking, waarbij met name juistheid en tijdigheid kritisch zijn, te beheersen. Een coördinerend medewerker bewaakt deze kritische zaken ten behoeve van de uitvoering van het subsidiebeleid door de beleidsmedewerkers.

Het register is nooit bedoeld als financieel (beheers)instrument en dient dus nadrukkelijk een ander doel dan de subsidieparagrafen in de begroting en jaarrekening. Het totaal van het subsidieregister sloot dan ook niet aan met het totaal van de subsidieparagrafen over het onderzochte boekjaar.

Toch zou het logisch zijn dat er in financiële zin aansluiting is tussen de subsidieparagraaf en het subsidieregister. Die aansluiting is voor kalenderjaar 2010 lopende dit onderzoek gemaakt. De verschillen zijn als volgt te verklaren:

Totaal subsidieregister	4.803
Totaal subsidieparagraaf (jaarstukken 2010)	3.117
Vershil	1.686
Oorzaken	
ROC Sisa participatie budget (<i>specifieke uitkering</i>)	-246
Sisa BDU (<i>STMG 331, VGGM 65, projectkosten CJG 42</i>)	-438
DVO sportfondsenbad	-303
Mutaties 2010 aan gesubsidieerde instellingen buiten de reguliere subsidie om. (<i>reguliere subsidie wordt verstrekt om de doelen van de gemeente op de diverse beleidsterreinen te realiseren; frictie 100, 76 achterstallig OH, 30 innovatieve trajecten, personele lasten vilente 45+28</i>)	-279
Humanitas cofinanciering met provincie/rijk (<i>Homestart</i>)	-58
Historisch bepaald niet in subsidieparagraaf (<i>heroverweging noodzakelijk</i>)	-64

Restant verschil	298
<i>Tabel 4.1: Aansluiting subsidieregister en jaarstukken 2010, in euro's * 1.000</i>	

Bij de verschillenanalyse is uitgegaan van de verschillen boven € 25.000. Overige posten zijn samengenomen in het "restant" verschil, maar kunnen uiteindelijk even zo goed bij de soorten afwijkingen horen.

De organisatie is voornemens deze aansluiting op te nemen in het jaarlijkse interne controleplan (onderdeel subsidies) als extra ondersteuning van de rechtmatigheidscontroles. Hierbij zal ook aandacht worden geschonken aan de bedragen kleiner dan € 25.000. Het subsidieregister is en blijft echter een intern beheersinstrument."

In tabel 4.2 is een deel van de in 2010 verstrekte subsidies weergegeven. Het betreft een overzicht van de directe subsidies die de verenigingen, die in paragrafen 4.3 en 4.4 uitgebreider behandeld zullen worden, ontvangen.

Vereniging	soort subsidie	bedrag €	soort subsidie	bedrag €	totaal €
DKOD (korfbal)	waardering	450,00	nvt	0,00	450,00
RVW (voetbal)	waardering	550,00	nvt	0,00	550,00
CVV Redichem (voetbal)	waardering	550,00	activiteiten	655,00	1.205,00
CHRC (voetbal)	nvt	0,00	nvt	0,00	0,00
50+ sport en spel (beweging)	waardering	550,00	activiteiten	4.985,00	5.535,00
Nuovo (volleybal)	waardering	550,00	nvt	0,00	550,00
MHCO (hockey)	waardering	550,00	nvt	0,00	550,00
BC Duo (badminton)	waardering	450,00	nvt	0,00	450,00
BCO (badminton)	waardering	450,00	nvt	0,00	450,00
Onder Ons (korfbal)	waardering	550,00	nvt	0,00	550,00
Totaal		4.650,00		5.640,00	10.290,00

Tabel 4.2 Overzicht verstrekte subsidies 2010

Uit dit overzicht blijkt dat in 2010 aan de (via de accommodaties) in dit onderzoek betrokken verenigingen in totaal € 10.290 subsidie verstrekt is.

4.2 Indirecte subsidiëring: accommodaties

Voor de definitie van indirecte subsidie wordt verwezen naar paragraaf 2.3. Met het in beeld brengen van de directe subsidies die een gemeente beschikbaar stelt, ontstaat slechts een deel van het plaatje. Om als raad een reëel beeld te krijgen van de beïnvloedbare bedragen, moet ook inzicht bestaan in de indirecte subsidiegelden.

Zo blijkt ook uit het volgende citaat uit het onderzoek dat in 2011 door het W.J.H. Mulierinstituut is uitgevoerd: *"Het beschikbaar zijn van adequate voorzieningen is een belangrijke voorwaarde voor veel vormen van sportbeoefening. Accommodaties zijn echter kostbare voorzieningen. Ze vormen een belangrijke uitgavenpost voor gemeenten, maar ook voor sportverenigingen. Niet alleen de bouw van accommodaties, maar ook de exploitatie van de accommodaties vraagt vanwege de niet kostendekkende tarieven om gemeentelijke financiering. Tarieven van sportaccommodaties vormen hiermee een financieel beleidsinstrument voor gemeenten, dat in tijden van recessie en bezuinigingen extra aandacht krijgt.*

Maar de tarieven van sportaccommodaties kunnen niet los worden gezien van het andere financiële beleidsinstrument, namelijk subsidies.”¹¹

Uit dit onderzoek bleek dat het directe subsidiebudget, bijvoorbeeld de jeugdlijdsubsidie¹², zeer beperkt was in vergelijking met de indirecte subsidie die de desbetreffende gemeentes verstrekken door het aanbieden van de sportaccommodaties tegen niet kostendekkende tarieven.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn vergelijkbaar met de bevindingen van de Rekenkamercommissie Papendrecht, die in 2007 in hun onderzoek naar effectief subsidiebeleid een hoofdstuk wijden aan indirecte subsidies. Uit hun rekenexercitie betreffende drie onderzoeksobjecten blijkt dat de indirecte subsidiëring varieert van -20,8% tot 87,7% van de accommodatiegebruik gerelateerde lasten.¹³

Beide voorbeelden laten zien dat directe subsidiëring maar een klein deel van het subsidieverhaal bestrijkt wanneer indirecte subsidiëring daarbij betrokken wordt.

Zoals eerder [2.3] aangegeven zijn we voor dit onderzoek uitgegaan van de methodiek zoals toegepast door de Rekenkamercommissie Papendrecht en hebben we hiertoe de volgende onderzoeksobjecten geselecteerd: sportpark Wilhelmina in Renkum/Heelsum en sporthal Doorwerth.¹⁴

Sportpark Wilhelmina

Sportpark Wilhelmina ligt in de kern Heelsum. Het sportpark kenmerkt zich door de bosrijke randen en blokvormige open ruimten, gescheiden door brede houtsingels. Het sportpark heeft in totaal twaalf velden. Te weten: zeven wedstrijdvelden (waarvan één korfbalveld) en vijf oefenvelden.

In tabel 4.3 zijn de baten en lasten op jaarbasis van Sportpark Wilhelmina weergegeven. Deze tabel maakt duidelijk dat de totale baten niet opwegen tegen de totale lasten. Het negatieve saldo van € 185.507 wordt door de gemeente gedragen. Dit saldo wordt in dit onderzoek aangeduid als indirecte subsidie. De verenigingen betalen een lager dan kostendekkende huur, mogelijk gemaakt doordat de gemeente bijdraagt in de totale lasten.

Een groot deel van de lasten bestaat uit onderhoud groen, kapitaallasten en doorbelastingen. De hoogte van de laatste categorie wordt bepaald door de toeschrijving van een deel van alle uren die door medewerkers worden geboekt op sportparken.

¹¹ W.J.H. Mulier Instituut, ‘Een veld voor de helft: over sociale tarieven en subsidies’. Een tarieven- en subsidievergelijking vanuit verenigingsperspectief voor Brabant Stad in opdracht van gemeenten Eindhoven, 's Hertogenbosch, Tilburg en Breda, 2011, pag. 5.

¹² De jeugdlijdsubsidie is een subsidie die wordt toegekend op basis van het aantal jeugdleden binnen de vereniging.

¹³ Rekenkamercommissie Papendrecht, ‘Effectief subsidiebeleid. Rekenkameronderzoek naar subsidiebeleid gemeente Papendrecht’, 2007, pag. 38.

¹⁴ Benadrukt wordt dat de resultaten enkel illustratief zijn voor de wijze waarop indirecte subsidies binnen de gemeente Renkum zijn vormgegeven. De steekproef is niet voldoende omvangrijk om generaliserende uitspraken te kunnen doen aangaande de hoogte van dergelijke subsidies in de gehele gemeente.

Lasten in euro's		Baten in euro's	
gasverbruik	132	DKOD (korfbal)	2.103
stroomverbruik	1.335	RVW (voetbal)	8.038
groenvoorzieningen	0	CVV Redichem (voetbal)	4.023
goederen, specifieke gebruiksgoederen	0	CHRC (voetbal)	2.509
onderhoud machines en installaties	3.649	overig	173
specifieke verbruiksgoederen	7.195		
diensten, huren en pachten	268		
vrz premies	112		
lidmaatschappen en contributies	0		
belastingen	3.016		
diensten, waterverbruik	174		
onderhoud groen	42.649		
kapitaallasten: normale en extra			
afschrijvingen	2.076		
kapitaallasten	10.333		
voorziening EM	371		
doorbelastingen ¹⁵	131.043		
Totaal lasten	202.353	Totaal baten	16.846
Saldo baten-lasten	-185.507		

Tabel 4.3 Exploitatieoverzicht Sportpark Wilhelmina 2010

Sporthal Doorwerth

Sporthal Doorwerth ligt in de kern Doorwerth. De sportvelden zijn te huren als totaal, voor 2/3 of voor 1/3. De ruimte geeft de mogelijkheid voor een volwaardig zaalvoetbalveld, korfbalveld, hockeyveld of basketbalveld. De velden zijn te huren met de benodigde materialen. De sporthal beschikt naast de velden over vier kleedkamers met goede douches, een tribune en een ruime instructieruimte.

In tabel 4.4 zijn de baten en lasten op jaarbasis van Sporthal Doorwerth weergegeven.¹⁶ Deze tabel maakt duidelijk dat de totale baten niet opwegen tegen de totale lasten. Het negatieve saldo van € 249.532 wordt door de gemeente gedragen. Dit saldo wordt in dit onderzoek aangeduid als indirecte subsidie. De gebruikers, waaronder verenigingen, betalen een lager dan kostendekkende huur, mogelijk gemaakt doordat de gemeente bijdraagt in de totale lasten.

Een groot deel van de lasten bestaat uit gasverbruik, onderhoud gebouwen, kapitaallasten, voorziening EM en doorbelastingen. De hoogte van de laatste categorie wordt bepaald door de toeschrijving van de uren van het team Vastgoed en Facilitair (waaronder sporthalbeheerders).

¹⁵ 56,49% van de totale uren sportparken.

¹⁶ Vanwege het hoge aantal boekingen, is voor de berekening van de categorie 'overig' uitgegaan van de totale baten minus de baten via verenigingen, kantine en scholen in plaats van een optelsom van alle boekingen.

Lasten in euro's		Baten in euro's	
gasverbruik	16.693	50+ sport en spel (beweging)	581
stroomverbruik	2.628	Nuovo (volleybal)	8.111
aankoop machines en installaties	220	MHCO (hockey)	2.366
foto, audio, video	48	BC Duo (badminton)	3.566
schoonmaak	1.061	BCO (badminton)	4.756
goederen, algemene benodigdheden	3.686	Onder Ons (korfbal)	2.482
schoonmaakonderhoud	242	pacht kantine	6.473
goederen, specifieke gebruiksgoederen	766	Dorendal (school)	2.968
gereedschap	0	Dorenweerd College (school)	33.279
onderhoud machines en installaties	263	overig	16.068
audiovisuele middelen	96		
specifieke verbruiksgoederen	-38		
herstelkosten c.a. vernielingen	287		
diensten, huren en pachten	167		
verzekeringspremies	1.645		
diensten, vergoedingen	97		
lidmaatschappen en contributies	0		
vaste telefonie, abonnementskosten	0		
belastingen	6.680		
waterverbruik	972		
ophalen en verwerken afval	2.498		
onderhoud gebouwen	13.031		
medisch	0		
schadegevallen	0		
schoonmaakonderhoud	391		
kapitaallasten: normale en extra afschrijvingen	16.575		
kapitaallasten	6.484		
voorziening EM	27.405		
doorbelastingen	228.284		
Totaal lasten	330.181	Totaal baten	80.649
Saldo baten-lasten	-249.532		

Tabel 4.4 Exploitatieoverzicht Sporthal Doorwerth 2010

Berekening kostendekkende huurprijs

Voor de berekening van de kostendekkende huurprijs zijn gegevens nodig met betrekking tot de lasten en de baten. De berekening van baten en lasten kan op verschillende manieren plaatsvinden, namelijk op basis van feitelijke bedragen of op basis van normbedragen.¹⁷

In dit onderzoek is het doel te komen tot een beeld van de relatie tussen de baten en de lasten, en daarmee van de indirecte subsidiëring door middel van een niet kostendekkende huurprijs. Daarom wordt uitgegaan van de feitelijke baten.¹⁸ Tevens wordt uitgegaan van de feitelijke lasten. De uitgangspunten en een meer gedetailleerde berekening zijn opgenomen in bijlagen 7.3 en 7.4.

In tabel 4.5 zijn de benodigde gegevens weergegeven en is de kostendekkende huurprijs berekend voor Sportpark Wilhelmina.

Accommodatie	totale lasten	verhuurde uren	kostendekkende huur
trainingsveld	€ 70.763,00	1.959,6	€ 36,11
wedstrijdveld	€ 131.417,00	1.539,8	€ 85,35

Tabel 4.5 Overzicht kostendekkende huurprijzen Sportpark Wilhelmina 2010

In tabel 4.6 zijn de benodigde gegevens weergegeven en is de kostendekkende huurprijs berekend voor Sporthal Doorwerth. Omdat Sporthal Doorwerth vier categorieën gebruikers kent, is slechts een deel van de totale lasten toegerekend aan de categorie verenigingen.¹⁹

Accommodatie	totale lasten	verhuurde uren	kostendekkende huur
sporthal	€ 115.563,00	1.472	€ 78,51

Tabel 4.6 Overzicht kostendekkende huurprijzen Sporthal Doorwerth 2010

Berekening indirecte subsidiëring

Per vereniging is bekend hoeveel uren gebruik is gemaakt van de accommodatie. Daardoor is het mogelijk om de baten per vereniging te berekenen in het geval dat de gemeente volledig kostendekkend zou werken. De berekening van de indirecte subsidiëring vindt plaats door middel van een vergelijking van, enerzijds, de (normatieve) baten in geval van de kostendekkende huur met, anderzijds, de feitelijke baten.²⁰

¹⁷ Ten eerste, de lasten. Voor de bepaling van de lasten kan worden uitgegaan van de feitelijke lasten versus normbedragen. De commissie genaamd 'Commissie: Zo rekenen we aan maatschappelijk vastgoed'¹⁷ bijvoorbeeld gaat uit van twee componenten met betrekking tot de lasten in relatie tot accommodaties, namelijk de kapitaallasten en de exploitatiekosten. Een onderdeel van de kapitaallasten is de feitelijke aanvangsfinanciering. Een onderdeel van de exploitatiekosten zijn de beheer- en verhuurkosten. Daarvoor worden op basis van de ROZ/IPD vastgoedindex gemiddelde bedragen per m² genoemd, die als normbedragen gehanteerd kunnen worden. Een ander voorbeeld is gemeente Overbetuwe. In een bijlage van het raadsvoorstel 'Verordening tarieven gemeentelijke accommodaties' gaat deze gemeente in de berekening van de kostendekkende tarieven ook voor de kapitaallasten uit van normbedragen VNG.¹⁷ De uitkomst van deze rekensom zijn de lasten van een accommodatie per jaar.

Dan ten tweede, de baten. Ten behoeve van de kostendekkende huurprijs zijn daarnaast gegevens nodig met betrekking tot de baten. Eén van de mogelijkheden is om een norm te hanteren voor wat betreft de verhuur per eenheid. Dat betekent dat onderbezetting (ten opzichte van de norm) leidt tot verlies voor de exploitant. Een andere mogelijkheid is om uit te gaan van de feitelijke verhuur die als een soort norm functioneert. Dat betekent dat baten en lasten altijd gelijk zijn omdat de feitelijke lasten worden verhaald via het feitelijk verhuurde.

¹⁸ Dit betekent dus niet dat de optimalisering tussen verhuurbare uren/velden en verhuurde uren/velden geen rol zou moeten spelen. Afhankelijk van het doel, bijvoorbeeld te komen tot tarieven, lijkt het wenselijk wel uit te gaan van een normbezetting die wordt gerelateerd aan de lasten.

¹⁹ Zie voor uitgebreide toelichting bijlage 7.4.

²⁰ Het totaal aan baten bij kostendekkende huur komt niet 100% overeen met de lasten in bijlagen 7.3 en 7.4. Het verschil van 1 tot 3 euro komt doordat gerekend is met een kostendekkende huurprijs van twee cijfers achter de komma; meer cijfers achter de komma leidt tot 100% overeenkomst.

In tabel 4.7 zijn de benodigde gegevens weergegeven en is de indirecte subsidiëring van verenigingen met betrekking tot Sportpark Wilhelmina berekend.

Vereniging	verhuurde uren/jaar		baten bij kosten dekkende huur €	werkelijke baten €	subsidie absoluut €	subsidie %
	training	wedstrijd				
DKOD (korfbal)	0,00	362,00	30.895,54	2.102,86	28.792,68	93,2
RVW (voetbal)	1210,00	616,80	96.336,10	8.038,48	88.297,62	91,7
CVV Redichem (voetbal)	509,60	316,20	45.388,77	4.023,12	41.365,65	91,1
CHRC (voetbal)	240,00	244,80	29.559,51	2.508,55	27.050,96	91,5
Totaal/gemiddeld	1.959,60	1.539,80	202.179,92	16.673,01	185.506,91	A: 91,9

Tabel 4.7 Indirecte subsidiëring Sportpark Wilhelmina 2010

Tabel 4.7 laat zien dat RVW in absolute zin de meeste indirecte subsidie ontvangt. In relatieve zin is dit DKOD, maar de percentages liggen niet ver uit elkaar.

In tabel 4.8 zijn de benodigde gegevens weergegeven en is de indirecte subsidiëring van verenigingen met betrekking tot Sporthal Doorwerth berekend.

Vereniging	verhuurde uren 1/3e deel	baten bij kosten dekkende huur €	werkelijke baten €	subsidie absoluut €	subsidie %
Nuovo (volleybal)	601,00	47.184,51	8.110,95	39.073,56	82,8
MHCO (hockey)	138,00	10.834,38	2.365,67	8.468,71	78,2
BC Duo (badminton)	275,00	21.590,25	3.565,67	18.024,58	83,5
BCO (badminton)	312,00	24.495,12	4.756,46	19.738,66	80,6
Onder Ons (korfbal)	132,00	10.363,32	2.481,94	7.881,38	76,1
Totaal/gemiddeld	1.472,00	115.566,72	21.861,35	93.705,37	A: 74,7

Tabel 4.8 Indirecte subsidiëring Sporthal Doorwerth 2010

Tabel 4.8 laat zien dat Nuovo in absolute zin de meeste indirecte subsidie ontvangt. In relatieve zin is dit BC Duo. De percentages liggen verder uit elkaar dan in geval van Sportpark Wilhelmina.

Als tabellen 4.7 en 4.8 naast elkaar gezet worden, is te zien dat de indirecte subsidiëring in verband met Sportpark Wilhelmina relatief hoger is dan in verband met Sporthal Doorwerth. Deze bevinding komt overeen met bevindingen uit eerder genoemde rapportages.²¹

Zoals in bijlage 7.4 onderbouwd is in deze berekening slechts één categorie meegenomen, namelijk verenigingen. Het totale bedrag indirecte subsidie voor verenigingen (€ 93.705,37) is dan ook niet gelijk aan het totale bedrag indirecte subsidie dat met deze accommodatie gemoeid is (€ 249.532), zoals vastgesteld aan de hand van tabel 4.3. Dit betekent voor deze accommodatie dat met de overige categorieën een indirect subsidiebedrag van € 155.827 gemoeid is.

²¹ Rekenkamercommissie Papendrecht, pag. 38, W.J.H. Mulierinstituut, pag. 6 en Overbetuwe bijlage 3, pag. 3.

4.3 Indirecte subsidiëring: evenementen

4.3.1 Beleid

Op basis van het evenementenbeleid²², in paragraaf 4.3 verder te noemen: 'het beleid', spelen de volgende aspecten een rol bij de bepaling van de lasten en baten voor de gemeente:

- Commerciële organisatoren betalen leges, een waarborgsom en zij betalen – indien van toepassing – huur voor de evenementenlocatie en materialen van de gemeente.
- Commerciële partijen betalen voor eventuele ureninzet door de gemeente (gehanteerd tarief € 60,- per uur). Kosten voor schoonmaak en/of herstel worden teruggevorderd dan wel verrekend met de organisator.
- Of niet-commerciële partijen ook een rekening krijgen als schoonmaak of herstel nodig is, is niet nader gespecificeerd;
- Alle organisatoren betalen het verbruik van energie en water;
- Organisatoren van grote evenementen (het beleid maakt hierbij geen onderscheid tussen commerciële dan wel niet commerciële partijen) betalen voor afzetlint, afvalzakken en het vervaardigen van borden met tekst;
- Niet commerciële partijen kunnen kosteloos materiaal van de gemeente lenen;
- Aankondigingsborden mogen alleen door de gemeente worden geplaatst.

De organisator is verantwoordelijk voor veiligheid, verkeersregeling et cetera. Uitgaande van het beleid, brengen deze aspecten geen kosten voor de gemeente met zich mee, behoudens controle door een gemeentelijk toezichthouder. Het beleid geeft niet aan dat de organisator daarvoor dient te betalen; het toezicht is voor gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Het evenementenbeleid maakt onderscheid in kleine en grote evenementen. Voor een klein evenement volstaat melding bij de gemeente en voor een groot evenement moet vergunning worden aangevraagd waarvoor minimaal € 18,- aan leges wordt gerekend.

Het beleid (o.a. p. 14 en 17) definieert wat een 'klein' evenement is. Als aan een of meer van de voorwaarden voor een klein evenement niet is voldaan, geldt het evenement als 'groot' en is dan vergunningplichtig.

Het beleid (p.25) geeft ook aan wat geldt als 'commercieel' evenement: "Een commercieel evenement is een evenement dat in overwegende mate is gericht op het maken van winst of dat wordt georganiseerd door een instelling met uitsluitend een winstdoelstelling."

De bijlagen bij het beleid geven ook de tarieven voor gebruik van grond, inzet van gemeentelijke medewerkers, materiaal, stroom en water.

4.3.2 Praktijk

Het aantal evenementen in de gemeente Renkum in 2011 bedroeg, uitgesplitst naar kern:

- 145 in Oosterbeek;
- 92 in Renkum;
- 52 in Doorwerth;
- 16 in Heveadorp;
- 36 in Wolfheze;
- 29 in Heelsum.

Het totaal aantal is 370 en betreft zowel kleine als grote evenementen, variërend van muziek, vuurwerk en toertochten tot tuinfeesten. Het daadwerkelijke aantal is lager dan 370 vanwege evenementen die in meerdere

²² Gemeente Renkum, Evenementenbeleid, 20 januari 2009.

kernen tegelijk plaatsvinden (bijvoorbeeld een wielertocht door alle kernen, staat zes keer vermeld). De omvang van die overlap en dus het werkelijk aantal en type evenementen is in dit onderzoek niet exact bepaald. Het werkelijk aantal evenementen is relevant om daaraan kosten en inkomsten te verbinden. Om het aantal te bepalen en daaraan kosten en inkomsten te koppelen, moet duidelijk zijn welke evenementen 'groot' en commercieel zijn en dat is uit de overzichten die wij ontvingen niet op te maken. Ook ontbreekt informatie over de ontvangen vergoedingen voor materiaalgebruik en ureninzet.

Het totaal aantal uren geregistreerd voor evenementen, algemeen en specifiek, in 2011 bedroeg 3.992,75 uur. In de urenregistratie staan uren geregistreerd op specifieke evenementen en op algemene activiteiten met betrekking tot evenementen.

In 2011 zijn specifiek uren geregistreerd op: de actiedag samen naar een leefbare buurt (210 uur), de dag van het park (12,5 uur) en Airborne wandeltocht en herdenkingen (1.232,25 uur). Algemene uren in 2011 waren voor coördinatie (1.154,25 uur), meldingen (173 uur), vergunningen (1.183,75), klachten en meldingen (16 uur) en toezicht (11 uur).

Volgens het beleid dienen kosten die de gemeente maakt bij en voor commerciële evenementen te worden vergoed door de organisator. Voor evenementen zoals een kermis worden exploitanten uitgenodigd een inschrijving te doen. Het aanbod dat zij doen, is een totaalbedrag ter vergoeding van alle kosten. Afgezien van de uitleg over een kermis, kunnen wij voor evenementen niet uit de administratie en andere informatie herleiden wat commerciële evenementen zijn, of er kosten in rekening worden gebracht en zo ja, welke.

4.3.3 Indirecte subsidies

Van indirecte subsidie kan gesproken worden wanneer bij niet-commerciële evenementen sprake is van:

- het gratis beschikbaar stellen van terrein waarvoor een huurprijs geldt;
- het uitlenen van materialen en aanschaf- en afschrijvingskosten die niet worden doorbelast;
- niet vergoed gebruik van stroom, water en gemeentelijke inzet (inclusief aankondigingsborden).

Om vast te stellen of hiervan in de gemeente Renkum sprake is en in welke omvang, zijn administratieve gegevens nodig. Daartoe heeft de Rekenkamercommissie meerdere keren contact gehad met de gemeentelijke organisatie. De gevraagde informatie kan niet volledig worden geleverd en bij verdere navraag wordt aangegeven dat deze niet beschikbaar is.

Wel geeft de gemeentelijke organisatie aan dat voor uitgeleende materialen borg betaald wordt en voor grote hoeveelheden verbruiksmateriaal (de omvang is niet gespecificeerd) de werkelijke kosten worden doorberekend. Voor wat betreft andere aspecten waarvoor een vergoeding verschuldigd zou zijn, geeft de organisatie aan dat het zo kan zijn dat er geen sprake van is geweest of dat het niet in rekening is gebracht. De administratie kan niet eenduidig beantwoorden wat het geval is. De gemeentelijke organisatie geeft aan dat vergoedingen voor gebruik van evenemententerreinen in enkele gevallen zijn aangetroffen. Concrete bedragen zijn niet genoemd.

Gegevens die de Rekenkamercommissie wel ontving, bieden de volgende informatie:

- Er zijn overzichten van de in de gemeente Renkum georganiseerde evenementen en op welk terrein die plaats hebben gevonden. In de meeste gevallen is het – op grond van de organiserende partij en/of de naam van het evenement - aannemelijk dat het evenement niet-commercieel is. Dan zou in 2011 het bedrag aan indirecte subsidie voor terreinen (m.u.v. sportvelden) ongeveer € 3.200,-- moeten zijn geweest.
- In de urenadministratie zijn drie evenementen specifiek opgenomen (Airborne, Dag van het Park, Samen naar een leefbare buurt). Onbekend is of deze uren zijn doorbelast. Indien deze uren niet zijn doorbelast, zijn deze aan te merken als indirecte subsidie. Dat komt neer op een bedrag van € 87.285,--.

- De totaal ontvangen leges voor evenementen in 2011 bedroeg € 1.685,71, voor 80 vergunningen. Sommige evenementen komen in aanmerking voor een Buurt Actief Cheque (BAC) ter waarde van € 150,-. In 2011 zijn 88 BAC's uitgegeven, dat komt neer op een bedrag van € 13.200,--.

4.4 Hoe verhouden de directe en indirecte subsidiëring zich tot elkaar?

Zoals eerder opgemerkt is in dit onderzoek uitgegaan van het perspectief van Sportpark Wilhelmina en sporthal Doorwerth. Dat betekent dat het gebruik van andere accommodaties door verenigingen niet is meegenomen.²³ Dat betekent ook dat tabel 4.9 wel een volledig beeld biedt van de indirecte subsidiëring die gemoeid is met Sportpark Wilhelmina en Sporthal Doorwerth, maar geen volledig beeld biedt van de indirecte subsidiëring die gemoeid is met de verenigingen die actief zijn in de gemeente Renkum.

Vereniging	directe subsidie €	indirecte subsidie €	totaal subsidie €	leden# ²⁴
DKOD (korfbal)	450,00	28.792,68	29.242,68	180
RVW (voetbal)	550,00	88.297,62	88.847,62	499
CVV Redichem (voetbal)	1.205,00	41.365,65	42.570,65	381
CHRC (voetbal)	0,00	27.050,96	27.050,96	178
50+ sport en spel (beweging)	5.535,00	518,48	6.053,48	188
Nuovo (volleybal)	550,00	39.073,56	39.623,56	150
MHCO (hockey)	550,00	8.468,71	9.018,71	874
BC Duo (badminton)	450,00	18.024,58	18.474,58	85
BCO (badminton)	450,00	19.738,66	20.188,66	70
Onder Ons (korfbal)	550,00	7.881,38	8.431,38	431
Totaal/gemiddeld	10.290,00	279.212,28	289.502,28	nvt

Tabel 4.9 Ledenaantallen, directe subsidie en indirecte subsidie Sportpark Wilhelmina en Sporthal Doorwerth

Deze tabel laat zien dat de bedragen die gemoeid zijn met indirecte subsidiëring hoger zijn dan de bedragen die gemoeid zijn met directe subsidiëring. Deze bevinding komt overeen met bevindingen uit eerder genoemde rapportages.²⁵

²³ Sportpark Wilhelmina. DKOD ook actief in De Rijnkom, RVW incidenteel ook actief in De Rijnkom (winterstop) en CVV Redichem incidenteel ook actief in De Rijnkom (winterstop). CHRC huurt geen andere accommodatie naast Sportpark Wilhelmina. Sporthal Doorwerth. 50+ ook actief in De Rijnkom, De Dennenborgh, Balijeweg, Bram Streeflandweg en Maatweg, Nuovo ook actief in De Rijnkom en De Dennenborgh, MHCO ook actief op De Bilderberg (eigen veld) en BC Duo ook actief in De Rijnkom. BCO en Onder ons huren geen andere accommodaties naast Sporthal Doorwerth.

²⁴ Dit betreft de ledenaantallen 2011. De ledenaantallen 2010 konden niet worden aangeleverd. Op basis van de aanname dat het verschil tussen de aantallen 2010 en 2011 niet wezenlijk zal zijn, leek het niet onredelijk hier die van 2011 op te nemen.

²⁵ Bijvoorbeeld W.J.H. Mulier Instituut, pag. 6.

5. SUBSIDIE EN GEMEENTELIJKE DOELSTELLINGEN

In dit hoofdstuk worden de volledigheid en de tijdigheid van de aanvragen (5.1), de subsidievestigingen (5.2) en de koppeling aan doelstellingen (5.3) behandeld.

5.1 Volledigheid en tijdigheid aanvragen

Ten behoeve van het onderzoek zijn diverse mappen met dossiers ter beschikking gesteld. Hierin zaten op verzoek van de Rekenkamercommissie ten minste de dossiers van Solidez, zwembad Aquarijn en Airborne museum. Gestart is om de eerste paar willekeurige, vaak kleinere dossiers, door te nemen om de werkwijze (procesgang) en de soorten documenten te leren kennen. Na deze wijze van inwerken zijn dossiers – ongeveer vijftig in totaal - op hoofdlijnen doorgenomen. Van deze vijftig zijn er 26 dossiers nader onderzocht. De selectie van de 26 is niet willekeurig tot stand gekomen. De drie vooraf vastgestelde eerder genoemde 'grote' dossiers maakten deel uit van het nadere onderzoek. Ook de dossiers die eruit sprongen op basis van opvallende zaken zoals het onderwerp, de motivering, of het ontbreken van documenten, zijn aan een nader onderzoek onderworpen. Verschillende zaken zijn vermeldenswaardig na het doen van dit onderzoek.

Het eerste dat opvalt, is dat de dossiers niet altijd compleet zijn. Zo is wel de brief aan de Stichting Renkum Hart Veilig (14-2-2011) aangetroffen waarin het besluit van de gemeente is verwoord, maar de aanvraag zelf is niet aangetroffen. Ook bij een aanvraag van Vidente ontbreken de brief en het formulier. Wel is een brief van de gemeente in het dossier opgenomen (15-2-2011) waarin een bedrag van € 31.317,- wordt toegezegd. In deze brief van de gemeente wordt echter gesteld dat de aanvraag door de gemeente op 4-6-2010 is ontvangen (verstuurd op 31-5-2010).

Het tweede opvallende punt is het ontbreken van het vereiste formulier (in 6 van de 26 gevallen) ten behoeve van de subsidieaanvraag. In de algemene subsidieverordening van de Gemeente Renkum staat in artikel 9; Aanvraag: "*De aanvrager dient zijn aanvraag in op het daartoe door het college vastgestelde formulier, volledig ingevuld en samen met alle daarbij gevraagde bescheiden*". Het in dit artikel bedoelde formulier is regelmatig niet aanwezig in het betreffende dossier. Vidente is reeds genoemd maar ook van Vluchtelingenwerk (28-4-2010; gevraagd bedrag € 65.394,-) is het formulier niet aangetroffen in het dossier.

Als het officiële aanvraagformulier ontbreekt wordt de aanvraag veelal ondersteund door een toelichtende brief. Soms roepen deze brieven vragen op vanuit controle oogpunt. Dat heeft te maken met de sfeer die de brief oproept en de inhoud. Het formele proces wordt uit het oog verloren en de aanvraag ademt de sfeer uit van een 'gelopen koers'. Bij navraag bij de verantwoordelijke ambtenaren blijkt dat in dit soort gevallen reeds intensief vooroverleg heeft plaatsgevonden.

Ook een in de aanvraag gebruikte term als 'offerte' roept vragen op. Gaat het om de aanvraag van een subsidie of is het een inkoopproces dat aan de orde is? Zo is dat bijvoorbeeld het geval bij de aanvraag van HALT d.d. 1-4-2010 waarbij een begroting is ingediend onder de naam 'offerte'.

Dezelfde vraag rijst ten aanzien van de aanvraag Rbt KAN. Ook hier is geen formulier ingevuld. Hierbij gaat het om VVV/marketing activiteiten ten behoeve van de gemeente zelf. Er is geen begroting of onderbouwing bijgevoegd maar slechts het bedrag van € 53.000,- wordt genoemd. Komen marketingactiviteiten ten behoeve van het promoten van de gemeente in aanmerking voor subsidie? De in de wet gehanteerde definitie (Awb, artikel 4:21 lid 1): "Onder subsidie wordt verstaan 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" geeft aanleiding voor vragen.

Het vierde punt betreft de tijdigheid. In de subsidieverordening staat in artikel 8 het tijdstip opgenomen wanneer de aanvraag moet worden ingediend. Onder punt c van datzelfde artikel staat dat het

college in bijzondere gevallen kan afwijken van de genoemde termijnen. Het komt diverse keren voor dat aanvragen niet op tijd worden ingediend (in drie van de 26 gevallen). In al deze gevallen heeft dat voor de aanvrager geen consequenties gehad ten aanzien van de subsidieverlening (dit geldt bijvoorbeeld voor zwembad Oosterbeek, zwembad Aquarijn, Rbt KAN (VVV activiteiten)).

In de verstrekte overzichten van de budget-, activiteiten- en incidentele subsidies wordt in aparte kolommen aangegeven of aanvragen tijdig, volledig en conform beleid zijn. Alle subsidies zijn, volgens de overzichten, conform beleid, maar niet alle subsidies zijn tijdig (in twaalf van ruim honderd gevallen) en/of volledig (in één van ruim honderd gevallen). Van sommige verstrekkingen zijn deze gegevens niet opgenomen in het overzicht.

Dit betekent dat de bevindingen met betrekking tot compleetheid en tijdigheid worden bevestigd door reeds eerder intern uitgevoerde verbijzonderde interne controles. Wat opvalt, is dat de bevindingen niet in dezelfde mate voorkomen. De Rekenkamercommissie constateert vaker dat de dossiers niet compleet zijn dan de ambtelijke organisatie dat doet. Dit kan worden veroorzaakt door de kwaliteit van de dossiervorming.

5.2 Vaststelling subsidie

De afhandeling en vaststelling van aangevraagde subsidies roept bij de Rekenkamercommissie vragen op. Waarom wordt subsidie toegekend, op basis van welke regeling, wat is de onderbouwing voor het toegekende bedrag?

Zo vraagt Slachtofferhulp op 29-3-2010 € 6.668,-- subsidie aan. Op 18-5-2011 en in herziene brief van 7-10-2011 wordt door de gemeente € 5.000,-- toegekend. In beide brieven wordt niet duidelijk gemaakt waarom wordt afgeweken van het gevraagde bedrag. Op 28-10-2011 wordt door Slachtofferhulp via een e-mail een toelichting gevraagd op het niet toekennen van het gevraagde bedrag. Op 16-12-2011 wordt vervolgens door de gemeente aan Slachtofferhulp gemeld dat de eerdere beschikkingen komen te vervallen en dat € 6.668,-- aan subsidie wordt verleend. Ook in deze brief staat geen verdere onderbouwing.

Scarabee vraagt op 14-01-2011 € 5.000,-- aan ter verdieping en verrijking van de Airborne wandeltocht door gebruikmaking van beeldende kunst om zo iets nieuws in het leven te roepen: het project 'Art Borne'. Deze eerste aanvraag betreft de voorbereidingsfase. Later zal voor de uitvoeringsfase nogmaals eenzelfde bedrag worden gevraagd. Beide bedragen worden toegewezen respectievelijk op 29-6-2011 en op 4-8-2011.

Op basis van welke regeling de bedragen worden toegewezen, is niet geheel duidelijk. Voor de eerste aanvraag wordt gesteld dat het past binnen de cultuurvisie 2005-2015. Verder wordt gesteld dat het onmogelijk is om voor ontwikkelkosten andere fondsen te werven. Daarom wordt het volledig gevraagde bedrag toegekend.

Kijkend in het Katern subsidiebeleidsregels Welzijn van de gemeente Renkum (februari 2010) wordt Scarabee op pagina 28 genoemd voor een bedrag van maximaal €7.000,-- per jaar. Maar naast de hier behandelde aanvraag voor het project 'Art Borne' vraagt Scarabee ook voor haar reguliere activiteiten subsidie aan. Op 18-7-2011 wordt door de gemeente voor 2011 een activiteitensubsidie van € 4.800,-- aan Scarabee toegekend. Ook onder 'overige Airborne activiteiten' in hetzelfde katern, kan het niet vallen. De Rekenkamercommissie stelt niet dat de subsidie niet verstrekt zou moeten zijn, maar wel dat de motivatie duidelijker zou moeten zodat controleerbaarheid toeneemt en willekeur kan worden uitgesloten.

5.3 Koppeling aan doelstellingen

5.3.1 Inleiding

Verschillende rekenkamers/rekenkamercommissies hebben gepoogd de effecten van subsidies te achterhalen. Dat is in veel gevallen niet gelukt. Dat heeft onder andere te maken met het ontbreken van goede doelstellingen vooraf. Is er geen doelstelling geformuleerd dan is het onmogelijk om vast te stellen of de subsidie heeft opgeleverd wat vooraf was beoogd. Daarom heeft de Rekenkamercommissie voor dit onderzoek ervoor gekozen te kijken naar de koppeling van subsidies aan gemeentelijke doelen en dan vooral: wat zouden de activiteiten die door middel van de subsidie worden gefinancierd bijdragen aan die gemeentelijke doelen. Dat is een randvoorwaarde om effectiviteit van subsidies te kunnen evalueren. Volgens de Algemene Rekenkamer²⁶ zijn voor het belang van het evalueren van de effectiviteit van subsidies diverse redenen aan te voeren:

- Bewijs voor effectief beleid: Wanneer overtuigend is aangetoond dat (en hoe) een subsidie werkt, is deze minder kwetsbaar voor ongefundeerde kritiek of ongefundeerde voorstellen tot aanpassing of afschaffing;
- Basis voor effectiever en efficiënter beleid: Wanneer overtuigend is aangetoond dat een subsidie niet, of niet optimaal werkt (en waarom niet), kan goed onderbouwd worden besloten tot aanpassing of stopzetting;
- Basis voor verbetering van ander beleid: Kennis over de effecten van een subsidie en over de manier waarop deze tot stand komen, biedt ook aanknopingspunten voor verbetering van andere soortgelijke subsidies;
- Basis voor een goede verantwoording: Aan de hand van objectieve gegevens over bereikte effecten kan op een goede en geloofwaardige manier verantwoording worden afgelegd over de besteding van belastinggeld.

5.3.2 De praktijk

De koppeling van subsidies aan gemeentelijke doelen voor wat betreft dit onderzoek (van 26 gevallen) is in lang niet alle gevallen helder. In de aanvragen staan vaak activiteiten genoemd. In de verlening door de gemeente worden opmerkingen gemaakt zoals: 'Het geven van concerten sluit aan bij de cultuurvisie 2005-2015 van de gemeente Renkum en past binnen het 'Katern beleidsregels'. Echter overeenkomstig de beleidsregels subsidieverstrekking, artikel 2.12 zoals vastgesteld door het college op 3 maart 2006 dienen o.a. een nadere omschrijving van met de activiteiten te bereiken doelen en de prestaties /meetbare indicatoren in de beschikking tot subsidieverlening te worden opgenomen.

In andere gevallen worden opmerkingen gemaakt dat de aanvraag een bijdrage levert aan programmabegroting 7 (bibliotheek, 't Venster, RZC) of programmabegroting 2 (Vilente, Solidez) of programmabegroting 1 (Vluchtelingenwerk). Niet wordt vermeld in welke mate of in welke vorm deze subsidiabele activiteiten daaraan bijdragen.

Voor sommige van de hier genoemde instellingen of organisaties is die koppeling wel redelijk te maken, zoals bij de bibliotheek (vergelijk MJB Programma 7, B: Openbaar bibliotheekwerk). Voor bijvoorbeeld RZC (ongeveer 300 leden; subsidie ongeveer € 74.000,--) is dat moeilijker (vergelijk MJB Programma 7, D: Sport algemeen).

Vaker nog wordt niets gezegd over de doelstellingen die beoogd worden of aan welke gemeentelijke doelstellingen de activiteiten bijdragen. Zo vraagt HALT subsidie (€ 7.149,--) voor preventie activiteiten en Lindenhout (€ 46.158,--) voor diverse activiteiten gericht op risico jongeren. Deze laatste subsidieaanvraag heeft vooral betrekking op:

²⁶ Algemene Rekenkamer: Handreiking effectevaluaties van subsidies, oktober 2011

- Vangnet door 40 ambulante zorgverleners;
- Presentie door vroegtijdige signalering;
- Uitvoeren intensieve zorgprogramma's;
- Deelname aan het risico jongeren overleg;
- Inzetten expertise;
- Bijdragen aan ontwikkelen methodieken hulpverlening.

Met geen woord wordt gerept over de te bereiken resultaten en de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen.

Een positief voorbeeld komt uit de aanvraag van Solidez, de paragraaf Buurtbemiddeling. De doelstelling: 'Wmo prestatieveld 1: Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten' wordt vertaald naar beoogde maatschappelijke effecten. Deze zijn, samenvattend; positief oordeel van betrokken burgers over woonkwaliteit; toename van de sociale zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van bewoners; afname van complexe vraagstukken. Vervolgens worden nog resultaten weergegeven zoals het aantal meldingen, verwijzingen, vrijwilligersbemiddelingen en resultaten (slagingspercentage 50%) en het aantal contactmomenten nazorg.

6. BEANTWOORDING VRAAGSTELLING EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord (6.1) en worden de aanbevelingen geformuleerd (6.2).

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Hoofdvraag

Allereerst zal de hoofdvraag beantwoord worden. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: "Hoe verhouden directe en indirecte subsidies zich tot elkaar en tot de gemeentelijke doelstellingen?"

Het bedrag dat met indirecte subsidiëring gemoeid is met betrekking tot de onderzochte accommodaties, is hoger dan het bedrag dat gemoeid is met directe subsidiëring voor de partijen die gebruik maken van de betreffende accommodaties. De koppeling tussen subsidie en de doelstelling van de gemeente is, op een uitzondering na, marginaal. Hierdoor is het inzicht en de controleerbaarheid voor de gemeenteraad beperkt.

Deelvragen

Ten tweede zullen meer specifieke conclusies in relatie tot de deelvragen geformuleerd worden. De hoofdvraag is opgedeeld in verschillende deelvragen:

1. Wat wordt verstaan onder het begrip subsidies in wet- en regelgeving? [h-3]

Onder directe subsidies wordt verstaan: 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 bestuurorgaan geleverde goederen of diensten.

De rol van de raad met betrekking tot subsidies betreft het vaststellen van de verordening, de vaststelling van de in de begroting geraamde subsidiebedragen op programmaniveau en het eventueel vaststellen van kaders voor het beleid inclusief doelstellingen.

2. Welke bedragen worden in het kader van subsidies direct verstrekt? [h-4]

De gemeente Renkum heeft geen volledig subsidieregister. Er is niet één totaaloverzicht dat inzicht biedt in alle door de gemeente zelf verstrekte subsidies op instellingsniveau. De uitkomst van de rekensom op basis van de jaarstukken (€ 3.117.124,-) is anders dan de uitkomst van de rekensom op basis van de door de ambtelijke organisatie verstrekte overzichten (€ 4.803.000,-). De ambtelijke organisatie heeft dit verschil nader verklaard.

Met de sportverenigingen die deel uitmaakten van het onderzoek is een totaalbedrag van € 10.290,- gemoeid. Waarderingssubsidies komen het vaakst voor (negen van elf) en activiteitensubsidies betreffen hogere bedragen (€ 450,- tot € 550,- voor waarderingssubsidies versus € 655,- en € 4.985,- voor activiteitensubsidies).

3. Welke bedragen worden indirect verstrekt ten aanzien van accommodaties en evenementen? [h-4]

Voor accommodaties geldt dat de subsidiebedragen die hiermee gemoeid zijn, in de administratie op accommodatieniveau wel, maar op verenigingsniveau niet inzichtelijk zijn.

Voor Sportpark Wilhelmina is het overzicht van de baten en lasten duidelijk. Doordat de administratie gedetailleerd is, is goed uit te rekenen om welk bedrag het gaat in geval van indirecte subsidiëring op verenigingsniveau. Het bedrag aan indirecte subsidiëring bedraagt € 185.506,91. De indirecte subsidiëring is

verspreid over vier verenigingen en varieert van € 27.050,96 tot € 88.297,62 per vereniging. Het percentage indirecte subsidiëring varieert van 91,1% tot 93,2 %. De dekking (baten-lasten) bedraagt 8,3%.

In geval van Sporthal Doorwerth is het overzicht van de baten en lasten duidelijk, hoewel de post 'doorbelastingen' wat moeilijker vastgesteld kon worden. Het bedrag aan indirecte subsidiëring bedraagt in totaal € 249.352,--. De indirecte subsidiëring is verspreid over vier categorieën gebruikers. Doordat nergens is vastgelegd welk deel van de lasten moet worden toegerekend aan welke categorie, is de berekening met betrekking tot indirecte subsidiëring verenigingen op basis van aannames tot stand gekomen. Het bedrag aan indirecte subsidiëring voor de categorie 'verenigingen' bedraagt € 93.705,37 en varieert van € 518,48 tot € 39.073,56 per vereniging. Het percentage indirecte subsidiëring varieert van 47,2% tot 83,5 %. De dekking (baten-lasten) voor deze categorie bedraagt 18,9%.

Over de kosten van evenementen is te weinig informatie beschikbaar. Deze kosten worden niet of nauwelijks geadministreerd. Daarom is het niet mogelijk de kosten aan organisatoren door te berekenen zoals beoogd in het evenementenbeleid. Een inschatting van de omvang van indirecte subsidiëring is niet te duiden.

4. Hoe verhouden de bedragen uit deelvraag twee en drie zich tot elkaar? [h-4]

Op basis van bovenstaande getallen kan gesteld worden dat dit geval van buitensport zowel in absolute als in relatieve zin meer indirecte subsidie ontvangt dan in het geval van binnensport. Deze conclusie (in relatieve zin) komt overeen met een conclusie uit de eerder aangehaalde rapportages.

In geval van de onderzochte sportverenigingen is een totaalbedrag van € 11.273,-- gemoeid met directe subsidiëring. Daarnaast is er een totaalbedrag van € 279.967,50 gemoeid met indirecte subsidiëring. Op basis van deze getallen kan gesteld worden dat het bedrag dat met indirecte subsidiëring gemoeid is hoger is dan het bedrag dat met directe subsidiëring gemoeid is. Ook deze conclusie komt overeen met een conclusie uit een eerder aangehaalde rapportage.

5. In welke mate is de beoogde functie van een subsidie gekoppeld aan de gemeentelijke doelstellingen? [h-5]

Subsidieaanvragen zijn veelal gericht op het uitvoeren van activiteiten zonder dat daarbij te realiseren doelen worden vermeld. De koppeling tussen subsidie en de doelstelling van de gemeente is dan ook, op een uitzondering na, marginaal.

6.2 Aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in subsidies ten behoeve van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad. In de beantwoording is opgenomen dat het, zoals momenteel over de subsidies wordt gerapporteerd in de jaarstukken, voor de gemeenteraad lastig is om dit inzicht te krijgen en dat daarmee de controleerbaarheid cq beïnvloedbaarheid beperkt is.

Naar de opvatting van de Rekenkamercommissie is een meer volledig inzicht in directe subsidiëring en inzicht in indirecte subsidiëring niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk. Behalve dat de raad daardoor beter invulling kan geven aan zijn kaderstellende taak, kan de raad daardoor ook beter invulling geven aan zijn controlerende taak. In geval van volledig inzicht kan beter bepaald worden in welke mate beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij de maatregelen (direct en indirect) die de gemeente neemt. Om dat te realiseren, is deze rapportage niet voldoende. Er zou eerst grondig nagedacht moeten worden welke rekenmethodiek van toepassing wordt verklaard op en gebruikt wordt voor alle accommodaties. Daarnaast zou bekeken moeten worden hoe indirecte subsidiëring zich verhoudt tot andere onderdelen van het beleid en welke rol het daarin heeft. Pas op basis van de uitkomsten van deze exercitie kan een juist en volledig inzicht

verkregen worden op basis waarvan kaders geformuleerd kunnen worden en later ook gecontroleerd kan worden.

Ten aanzien van evenementen is onvoldoende informatie voorhanden om te kunnen bepalen in welke mate er eventueel sprake is van indirecte subsidiëring. Het is aan te bevelen de administratie zo in te richten dat zicht wordt gehouden op belangrijke voorwaarden uit het beleid (inclusief doorberekening voor kosten, dan wel lenen van materiaal). Dit "inzicht" kan antwoord geven op de vraag of en hoeveel indirecte subsidiëring ermee gemoeid is. Daarnaast draagt het uitvoeren van het beleid zoals het is vastgesteld, bij aan gelijkheid/rechtszekerheid voor de diverse soorten aanvragers. Ten slotte, dit proces is ook geen onderdeel van de verbijzonderde interne controles die inzicht bieden in de toepassing van wet- en regelgeving en de volledigheid van de opbrengsten.

Subsidies dienen een gemeentelijk doel. Doordat blijkt dat de koppeling tussen gemeentelijke doelen en subsidieaanvragen marginaal is, is bestuurbaarheid onvoldoende. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat bij het proces van subsidieverlening door de gemeente geen helderheid wordt verschaft aan de subsidieaanvragers over het beoogd maatschappelijk effect en beleidsprestaties, behalve een algemene verwijzing naar een algemeen geformuleerde doelstelling. Andersom wordt ook niet aan de subsidieaanvragers gevraagd hoe de te verstrekken subsidie zou kunnen bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Hierdoor wordt het welhaast onmogelijk om de subsidieverstrekking te toetsen en de hoogte van de subsidie vast te stellen.

Daarom wordt aanbevolen om de koppeling tussen subsidieaanvraag en gemeentelijke doelstelling beter te bewaken. Dit is een randvoorwaarde om een deugdelijke effectevaluatie van subsidies uit te voeren.

Dossiers blijken niet altijd volledig te zijn zoals ook opgemerkt in het subsidieregister. Daarom wordt aanbevolen de dossiervorming ter hand te nemen en te verbeteren.

Tenslotte beveelt de Rekenkamercommissie aan om het subsidieproces, procedurele afwikkeling en besluitvorming, te allen tijde eenduidig en helder te doorlopen en uit te voeren en vast te blijven houden aan de eigen verordeningen en beleidsregels. Dit bevordert de eenduidigheid en professionaliteit.

Samenvattend:

- Zowel het inzicht in directe en indirecte subsidies moet worden vergroot. Hiermee neemt de transparantie toe en kan beter worden gestuurd;
- Het is wenselijk dat ten aanzien van subsidies meer met concrete doelstellingen per beleidsterrein wordt gewerkt. Daarbij zou ook meer aandacht voor effecten, zowel kwalitatief als kwantitatief, moeten zijn. In dit kader wordt ook verwezen naar art. 4.24 Awb, waarin staat dat eens in de 5 jaar een verslag moet worden uitgebracht over de doeltreffendheid en effecten van subsidies in de praktijk;
- Bij het uitvoeren van een doelmatig en professioneel subsidiebeleid zijn sturing en control belangrijke randvoorwaarden. De wijze van subsidieverstrekking en de inrichting van de dossiers dienen aan de eisen van doelmatig en rechtmatig beheer te voldoen. Hierin zijn verbeteringen te realiseren;
- Best practices van andere gemeenten kunnen helpen bij het verbeteren van het proces van subsidieverstrekking. Een goed voorbeeld is de Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF). BCF is een instrument waarmee heldere prestatie- en resultaatafspraken kunnen worden gemaakt met (bijvoorbeeld maatschappelijke) organisaties met behulp van een contract. Door prestaties en verwachtingen duidelijk en meetbaar maken vergroot de gemeente zijn invloed en sturing én het geeft inzicht in het daadwerkelijke maatschappelijke effect van de subsidie.

7. BESTUURLIJKE REACTIE

Aan de Rekenkamercommissie van de
gemeente Renkum
Generaal Urquhartlaan 4
6861 GG Oosterbeek

Datum
11 oktober 2012

Onderwerp
Bestuurlijke en ambtelijke reactie op het
rapport Subsidie"wijzer"

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Met deze brief ontvangt u de reactie op uw onderzoeksrapport Subsidie"wijzer". Uit praktische overwegingen hebben wij de bestuurlijke en ambtelijke reactie gecombineerd.

Onderzoeksvraag

De vraagstelling van het onderzoek is als volgt: hoe verhouden directe en indirecte subsidies zich tot elkaar en tot gemeentelijke doelstellingen.

De onderliggende deelvragen die verwoord zijn op pag. 7 zijn dan relevant:

- 1. wat wordt verstaan onder subsidies in wet- en regelgeving*
- 2. welke bedragen worden in het kader van de subsidies direct verstrekt*
- 3. welke bedragen worden indirect verstrekt*
- 4. hoe verhouden de bedragen uit deelvraag 1 en 2 zich tot elkaar*
- 5. In welke mate is de beoogde functie van een subsidie gekoppeld aan de gemeentelijke doelstellingen.*

Het is dus geen onderzoek waarbij het gaat om de beheersing van het subsidietraject (bedrijfsvoering). Vooral in H4 "subsidiering" en par. 5.1 "volledigheid en tijdigheid aanvragen" wordt ingegaan op procesbeheersing, terwijl dat geen onderwerp van onderzoek is. Hierdoor ontstaat een overlap met de al uitgevoerde audit subsidieverstreking uit 2009. Vanuit het verbeterplan behorend bij die audit zijn veel acties in het kader van de procesbeheersing in gang gezet.

Het verbeterplan is tegelijkertijd met het auditrapport aan u ter beschikking gesteld. Beoordeling van subsidies uit 2010 geeft dan ook een vertekend (te negatief) beeld van de situatie op dit moment.

Subsidiebeleid / gemeentelijk beleid

Mogelijk bestaat er op basis van het voorliggende rapport begripsverwarring tussen subsidiekaders en gemeentelijk beleid. Subsidie is een instrument om gemeentelijk beleid te ondersteunen/ uit te voeren. Voor het hanteren van dit instrument heeft onze organisatie regels geformuleerd. Wellicht ten onrechte bestaat hierbij het beeld dat we het hier over subsidiebeleid hebben. Via interne controles toetsen wij aan de subsidiekaders/de subsidieregels. Rechtstreekse toetsing aan gemeentelijk beleid vindt onvoldoende plaats wordt in het rapport gesteld. Wij stellen echter dat er de laatste jaren grote vooruitgang op dit terrein is geboekt. Voor ruim 80% (o.b.v. subsidieparagraaf jaarrekening 2010) van het totale subsidiebedrag worden concrete afspraken gemaakt (prestatie-afspraken) met de gesubsidieerde instellingen. Het betreft de instellingen die de zogenaamde budgetsubsidies ontvangen. Deze afspraken worden afgeleid van wat de gemeente op de diverse beleidsterreinen wenst te bereiken. Voor deze beleidsterreinen zijn wel degelijk gemeentelijke beleidsnota's aanwezig op

basis waarvan afspraken met de gesubsidieerde instelling worden gemaakt (bibliotheek, Solidez, Vilente etc.). Een overzicht van alle voorhanden zijnde beleidsnota's op deze terreinen is te vinden in o.a. de begroting en het meerjarenbeleidsplan resp. programma 2, zorg, educatie en maatschappelijke participatie en programma 7, sport, kunst en cultuur. De tijd dat de gesubsidieerde instelling meer regie voerde dan de gemeente, ligt ver achter ons. Tegenover een verstrekte subsidie staan altijd afspraken met de instelling over de besteding. Neemt niet weg, dat de effecten van de ingezette middelen niet altijd gemakkelijk te toetsen zijn (hoe is bijv. welzijn te meten). Overigens vormen de daadwerkelijk geboekte resultaten in relatie tot de prestatieafspraken met grote regelmaat onderwerp van gesprek met de betreffende instellingen. Op basis van deze gesprekken wordt tevens gepoogd de prestatieafspraken voortdurend aan te scherpen. De diverse beleidsnota's zijn niet opgenomen in de literatuurlijst. We vragen ons tenslotte af, of er wel een relatie is gelegd tussen de achterliggende nota's en gemaakte subsidieafspraken alvorens hierover conclusies te trekken.

Indirecte subsidies Wilhelmina sportpark en Sporthal Doorwerth

Met de berekeningen van de indirecte subsidies voor Wilhelmina sportpark en sporthal Doorwerth bevestigt u een reeds bekende omstandigheid: de kosten voor de sportaccommodaties worden niet via de verhuur aan de verenigingen terugverdiend.

Wij onderschrijven logischer wijze uw conclusie dat elke euro die bovenop de directe subsidie wordt besteed aan sport, indirecte subsidie is. Echter de gemeente heeft ook een maatschappelijke taak als het gaat om ter beschikking stellen van accommodaties. De mate waarin kostendekkende tarieven moeten worden doorberekend zal op enig moment onderwerp van politieke discussie moeten zijn.

In het kader van het project MFC 3B4 zullen kostendekkende tarieven worden berekend, van waaruit in een later stadium verrekeningen met deelnemers plaats kunnen vinden. Deze doorrekeningen worden een blauwdruk voor beoordeling van kostendekkendheid van andere voorzieningen. Deze gang van zaken wordt ondersteund door de (nog vast te stellen) sportnota).

Indirecte subsidies evenementen

Terecht wordt in het rapport geconcludeerd dat duidelijk moet zijn voor welke evenementen doorrekening van eventuele indirecte subsidies aan de orde is.

Daarbij merken wij wel op dat een nadere beschouwing van de evenementenkalender ons leert dat het hierbij steeds om een klein deel (ca. 35) van de 370 genoemde evenementen gaat. De overige evenementen zijn van een zodanige aard dat van het beschikbaar stellen van terreinen, materialen dan wel gemeentelijke inzet geen sprake is.

Wij hopen met deze reactie een bijdrage te hebben geleverd aan de kwaliteit van uw onderzoek en wensen u succes met de verdere afronding ervan.

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN RENKUM

de secretaris,

ir. T.N.M. Visser

de burgemeester,

drs. J.P. Gebben

8. NAWOORD

De Rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport subsidie"wijzer", zoals het college deze verwoord heeft in de brief van 11 oktober 2012.

In dit nawoord wil de Rekenkamercommissie volstaan met de verwijzing naar de schriftelijke reactie die hieronder is opgenomen en op 26 oktober 2012 aan het college is verstuurd.

Aan: College van Burgemeester en wethouders gemeente Renkum

Betreft: antwoord op bestuurlijke en ambtelijke reactie rapport subsidie"wijzer"

Geacht college,

Met interesse heb ik uw reactie op het rapport van de rekenkamercommissie gelezen.

Uw reactie geeft mij aanleiding op een aantal onderdelen van uw reactie nader in te gaan cq onze zienswijze hierop te accentueren.

Onderzoeksvraag

U stelt dat dit onderzoek geen onderzoek betreft waarbij het om beheersing van het subsidietraject gaat. Dat is een juiste constatering. U geeft aan dat daarmee een gedeelte overlap met uw audit rapport betreffende subsidies is ontstaan. Zo zou u dat inderdaad kunnen opvatten.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft echter andere accenten gelegd en zaken laten zien die niet in uw audit rapport aan de orde zijn gekomen. De zaken die wij bij het doornemen van de dossiers geconstateerd hebben, konden niet onvermeld blijven. Na ampele afweging heeft de rekenkamercommissie derhalve gemeend, dat het voor de raad van belang is een en ander in dit rapport inzichtelijk te maken.

Subsidiebeleid / gemeentelijk beleid

Het onderscheid tussen subsidiekaders en subsidiebeleid is ons uiteraard bekend. In het rapport worden deze zaken duidelijk onderscheiden.

De kern van hetgeen uit het rekenkameronderzoek op dit punt is geconstateerd, is dat in de aanvraag en de verlening niet duidelijk wordt gemaakt welk doel en effect de betreffende te subsidiëren activiteit beoogt. Deze constatering wordt gedaan juist omdat het beleid van de gemeente is om dit wel inzichtelijk te maken. Sterker nog, het is zelfs een voorwaarde voor verlening van de subsidie.

Deze stelling is ontleend, zoals ook vermeld in het rapport, aan de beleidsregels subsidieverstrekking, artikel 2.12 zoals vastgesteld door het college op 3 maart 2006. Hierin staat dat een nadere omschrijving van met de activiteiten te bereiken doelen en de prestaties /meetbare indicatoren in de beschikking tot subsidieverlening dienen te worden opgenomen.

Nota's waaraan u refereert geven een totaal beeld van wat bereikt zou moeten worden op een beleidsterrein. De één op één koppeling tussen de nota met een individuele aanvraag kan niet worden gelegd. Alleen al vanwege het feit dat meerdere actoren bijdragen aan de realisatie van doelstellingen op het betreffende beleidsterrein. Mogelijk dat deze koppeling in incidentele gevallen wel zou kunnen. Voorwaarde is dan dat in de aanvraag en / of verlening een directe relatie met de nota wordt gelegd zonder voorbehoud. Deze koppelingen zijn wij niet tegen gekomen in ons onderzoek.

U stelt verder de vraag hoe welzijn te meten is. Dat is zeker lastig, maar niet onmogelijk. In elk geval ontslaat het een gemeente niet van de plicht om, waar het gaat om gemeenschapsgeld, zich de vraag te stellen of het subsidiëren van activiteiten waarvan de effecten niet te meten zijn wel verantwoord is. Ervaring leert overigens dat het inzichtelijk maken van de effecten van stoppen met subsidiëring informatie oplevert ten aanzien van de meetbaarheid.

De rekenkamercommissie heeft in enkele gevallen goede pogingen gezien om dit wel zo meetbaar als mogelijk in de verlening weer te geven. Het voorbeeld van Solidez, paragraaf Buurtbemiddeling, staat ook in het rapport genoemd. Dat voorbeeld is juist vermeld om te laten zien wat er mogelijk is. En om te accentueren hetgeen bedoeld wordt met 'meetbaar'.

Vooraf waar een overheid bepalend is (al dan niet verstrekken van subsidie), dient zij ook bij de aanvragende partij de verantwoordelijkheid te leggen om aan te geven waar de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan gemeentelijke doelen en te bereiken effecten. Juist door hierin meer eisend te zijn, kan worden bereikt dat meer inzichtelijk wordt wat bereikt wordt met de subsidie.

Ik hoop u met dit schrijven meer inzicht te hebben gegeven in de beweegredenen van de rekenkamercommissie om bepaalde feiten op te nemen en vertrouw erop dat het in elk geval zal bijdragen aan een juiste interpretatie van de bevindingen.

Rekenkamercommissie gemeente Renkum

*D. Nijland
voorzitter*

9. BIJLAGEN

In dit hoofdstuk zijn de verschillende bronnen (7.1), een overzicht van de directe subsidies (7.2), de uitgangspunten en berekeningen met betrekking tot Sportpark Wilhelmina (7.3) en Sporthal Doorwerth (7.4) en een overzicht van de evenementen (7.5) opgenomen.

9.1 Bronnenlijst

Lijst geraadpleegde interne documenten

- Algemene subsidieverordening gemeente Renkum 2006
- Beleidsregels subsidieverstrekking, 2006
- Nota Welzijnsbeleidskader subsidie, 2007
- Evenementenbeleid 2009
- Auditopdracht subsidieverstrekking, gemeente Renkum, 2009
- Jaarstukken 2010, gemeente Renkum
- Katern Subsidieregels Welzijn, 2010
- Memorandum interne controle rechtmatigheid 2010 budgetsubsidies
- Memorandum interne controle rechtmatigheid 2010 subsidies exclusief budgetsubsidies

Lijst geraadpleegde personen ambtelijke organisatie

- Bakker, F. – wijkcoördinator
- Berg, van den D. - medewerker bedrijfsvoering financiën
- Brink, van den H. – sportcoördinator/uitvoerder
- Graaff, J. De – senior beleidsmedewerker team Samenleving
- Hal, D. Van – medewerker bedrijfsvoering financiën
- Hond, de A. - medewerker evenementen en vergunningen
- Hond, de M. - medewerker huursubsidie en publieke balie
- Jansen, R. – beleidsmedewerker team Samenleving
- Nap, M. – senior medewerker team Vastgoed
- Peppel, van de E. – teamleider Samenleving
- Rijst van der, L – concerncontroller
- Verhoeks, J. – senior medewerker beleidsondersteuning

Lijst geraadpleegde externe documenten

- Algemene wet bestuursrecht
- Commissie: Zo rekenen we aan maatschappelijk vastgoed, '*Handreiking voor het vaststellen van de huurprijs van maatschappelijk vastgoed*', 2008;
- Gemeente Leiden, '*Rapportage (in)directe kosten bij evenementen in het seizoen 2009/2010*', 2010;
- ISA Sport, '*Handboek voor sportaccommodaties*', aanvulling maart 2010;
- Rekenkamercommissie Huizen, '*Rekenkameronderzoek Indirecte en verborgen subsidies in de gemeente Huizen*', 2011;
- Rekenkamercommissie Papendrecht, '*Effectief subsidiebeleid. Rekenkameronderzoek naar subsidiebeleid gemeente Papendrecht*', 2007;
- W.J.H. Mulier Instituut, '*Een veld voor de helft: over sociale tarieven en subsidies*'. Een tarieven- en subsidievergelijking vanuit verenigingsperspectief voor Brabant Stad in opdracht van gemeenten Eindhoven, 's Hertogenbosch, Tilburg en Breda, 2011;
- Handboek Subsidieverstrekingen, Segment Groep, augustus 2009;
- Rekenkamer Leeuwarden, 'Subsidiebeleid', oktober 2011;
- Algemene Rekenkamer: Handreiking effectevaluaties van subsidies, oktober 2011
- www.overbetuwe.nl/bis/dsresource?objectid=51472 (raadsvoorstel)
- www.overbetuwe.nl/bis/dsresource?objectid=51475 (bijlage 2)
- www.overbetuwe.nl/bis/dsresource?objectid=51476 (bijlage 3)

9.2 Directe subsidies

Omschrijving	Raming begroting 2010	Mutatie tijdens 2010	Totaal beschikbaar	Werkelijke subs.	Afwijking
Programma 1					
-subsidie Bries (bulk)	714.860	-714.860	0	0	0
-subsidie lijn 50 jeugd en jongerenwerk	20.000	-20.000	0	0	0
-subsidie vrijwilligerscentrale	55.400	-55.400	0	0	0
-subsidie vrijwilligerscentrale inclusief maatschappelijke Stage en lijn 50	0	59.468	59.468	59.468	0
-subsidie soc. activering Doorwerth (verhoging*)	0	6.251	6.251	6.251	0
-subsidie mantelzorg (verhoging*)	0	17.087	17.087	17.087	0
-subsidie bezoek- en oppasservice (verhoging*)	0	13.221	13.221	13.221	0
-subsidie maaltijdservice en voorl.& advies	0	37.422	37.422	47.422	10.000N
-subsidie buurtopbouw en bemiddeling	0	108.935	108.935	108.935	0
-subsidie jeugd en jongerenwerk	0	301.491	301.491	301.491	0
-subsidie sociaal cultureel werk	0	273.073	273.073	273.073	0
* het betreft de verdeling van de voormalige 'bulk'subsidie aan de Bries (Solidez).					
-subsidie Vilente	333.416	22.314	355.730	355.730	0
-subsidie SVMG	61.102	0	61.102	61.713	611N
-subsidie JEKK	46.915	-1.394	45.521	45.521	0
-subsidie welzijnsplanning; zorg en welzijn	27.922	0	27.922	20.788	7.134V
-WMO; sociale raadslieden	20.000	0	20.000	12.500	7.500V
-subsidie welzijnsplanning; jeugdwerk	21.809	1.394	23.203	19.580	3.623V
-subsidie bureau HALT	6.980	70	7.050	7.050	0
-subsidie ontwikkelingssamenwerking	6.959	70	7.029	0	7.029V
Subtotaal (totaal programma 1)	1.315.363	49.142	1.364.505	1.349.830	14.675V
Programma 2					
-subsidie peuterspeelzalen	276.473	62.765	339.238	284.761	54.477V
-subsidie schoolbegeleidingsdienst Marant	20.414	0	20.414	20.414	0
-subsidie lokale educatieve agenda (LEA)	82.830	-11.172	71.658	357	71.301V
Subtotaal (totaal programma 2)	379.717	51.593	431.310	305.532	125.778V
Programma 5					
-Dierenbescherming	25.200	0	25.200	26.700	1.500N
Subtotaal (totaal programma 5)	25.200	0	25.200	26.700	1.500N
Programma 7					
-subsidie bibliotheek	721.152	57.962	779.114	779.114	0
-subsidie Centrum Kunstzinnige Vorming	264.257	2.643	266.900	266.900	0
-subsidie zwembad Oosterbeek	42.065	421	42.486	42.486	0
-subsidie VVV	48.925	0	48.925	53.000	4.075N
-subsidie welz.planning; sport, recr. & toer.	18.376	0	18.376	29.696	11.320N
-subsidie welz.plan.; kunst en cultuur incl. UPC	83.159	0	83.159	64.022	19.137V
-Airborne herdenking i.h.k.v. concerten	18.480	185	18.665	11.575	7.090V
-Reddingsbrigades	22.686	227	22.913	22.578	335V
-Zwemverenigingen	72.170	722	72.892	72.891	1V
-Musea; verzamelingen, expositieruimten	77.050	771	77.821	76.800	1.021V
-Airborne wandeltocht	16.374	0	16.374	16.000	374V
Subtotaal (totaal programma 7)	1.384.694	62.931	1.447.625	1.435.062	12.563V
Totaal	3.104.974	163.666	3.268.640	3.117.124	151.516

9.3 Sportpark Wilhelmina: uitgangspunten en berekening kostendeekkende huur

Uitgangspunten

- Voor de lasten gaan we uit van de bedragen zoals aangeleverd door de ambtelijke organisatie. De lasten over 2009, 2010 en 2011 zijn vergelijkbaar wat betekent dat de in 2010 geboekte lasten een gemiddeld beeld geven van de lasten per jaar.
- Voor de baten gaan we uit van de bedragen zoals aangeleverd door de ambtelijke organisatie. De baten in een boekjaar betreffen de huren voor een seizoen, dat loopt van september van dat jaar tot en met augustus van het volgende jaar. De baten over 2009, 2010 en 2011 zijn vergelijkbaar wat betekent dat de in 2010 geboekte baten een gemiddeld beeld geven van de baten per jaar.
- Sportpark Wilhelmina bestaat uit 12 velden: 5 trainingsvelden en 7 wedstrijd velden (6 voetbal en 1 korfbal).
- De norm voor de verhuurbaarheid is in overleg als volgt bepaald:
 - Trainingsveld: 800 uur per jaar. Dit is conform de norm uit het Handboek voor sportaccommodaties van ISA Sport.
 - Wedstrijd veld: 250 uur per jaar. Dit is conform de norm uit het Handboek voor sportaccommodaties van Isa Sport.
- In deze rapportage gaan we niet uit van een norm voor wat betreft verhuurbaarheid, maar van het feitelijk verhuurde. Dat wil zeggen: de feitelijke lasten worden gerelateerd aan de feitelijke baten. Dit ten behoeve van het doel van het onderzoek, namelijk in beeld te brengen hoe baten en lasten zich tot elkaar verhouden in het kader van indirecte subsidiëring.
- De kosten worden als volgt verdeeld: 65% van de kosten worden toegerekend aan de wedstrijd velden en 35% van de kosten worden toegerekend aan de trainingsvelden. Dit is in overeenstemming met de meer gedetailleerde administratie van de medewerker in Excel.
- De kostendeekkende huurprijs per uur per veld wordt als volgt berekend: lasten gedeeld door het aantal velden gedeeld door het aantal verhuurde uren.

Berekening kostendekkende huur

Lasten 2010: 202.180 (202.353-173)			
op basis van maximale benutting			
trainingsveld		wedstrijdveld	
uren per jaar	800	uren per jaar	250
aantal velden	5	aantal velden	7
totaal verhuurbare uren	4000	totaal verhuurbare uren	1750
aandeel lasten 35%	70.763,00	aandeel lasten 65%	131.417,00
kostendekkende huur	17,69	kostendekkende huur	75,10
op basis van feitelijke verhuur			
Trainingsveld (strook)		wedstrijdveld	
totaal verhuurde uren	1959,6	totaal verhuurde uren *1	1539,8
aandeel lasten 35%	70.763,00	aandeel lasten 65%	131.417,00
kostendekkende huur	36,11	kostendekkende huur	85,35

*1 Een wedstrijdveld wordt gebruikt om wedstrijden te spelen en om te oefenen. Voor gebruikerscijfers is uitgegaan van de administratie van de sportcoördinator/uitvoerder:
dkod: 18,1*20 // rvw: 11,6*26 + 7,88*40 // redichem: 8,7*26 + 2,25*40 // chrc: 4,8*26+ 3*40

9.4 Sporthal Doorwerth: uitgangspunten en berekening kostendekkende huurUitgangspunten

- Voor de lasten gaan we uit van de bedragen zoals aangeleverd door de ambtelijke organisatie. De lasten van 2009 konden we niet helemaal in beeld krijgen omdat niet duidelijk was wat er aan doorbelastingen gerekend moest worden. En de lasten voor 2011 zijn ook niet helemaal in beeld, omdat niet duidelijk is welk deel van de uren toegerekend moet worden aan deze accommodatie. Hoewel we dus niet weten of de lasten van 2010 gemiddeld zijn, zijn we in de berekeningen toch uitgegaan van dit bedrag.
- Voor de baten gaan we uit van de bedragen zoals aangeleverd door de ambtelijke organisatie. De baten in een boekjaar betreffen de huren voor een seizoen, dat loopt van september van dat jaar tot en met augustus van het volgende jaar. De baten in 2010 en 2011 zijn hoger dan die in 2009; volgens de ambtelijk medewerker wordt dit veroorzaakt door hogere tarieven en een hogere bezettingsgraad. Aangezien 2010 en 2011 met elkaar overeenkomen voor wat betreft deze post, zijn we er van uitgegaan dat 2010 een gemiddeld beeld geeft van de baten per jaar.
- Sporthal Doorwerth bestaat uit één veld, met als afmeting 42 x 22 meter. Afhankelijk van de ruimte die de sportbeoefening nodig heeft, is de ruimte te huren als geheel, voor 2/3 of voor 1/3.
- De norm voor de verhuurbaarheid is als volgt bepaald. Sporthal Doorwerth is dagelijks geopend van 8:30 tot 23:00 uur, zeven dagen per week, gedurende 45 weken per jaar. De sporthal is van maandag tot en met vrijdag van 8:30 tot 15:30 gereserveerd voor scholen. Dat betekent dat het totaal aantal verhuurbare uren uitkomt op: (7,5 uren per dag x 5 dagen per week + 14,5 uren per dag x 2 dagen per week) x 45 weken x 3 (velddelen) = 8.977,5 uren 1/3^e veld per jaar.
- In deze rapportage gaan we uit van het feitelijk verhuurde, en dus niet van een norm voor wat betreft verhuurbaarheid. Dat wil zeggen: de feitelijke lasten worden gerelateerd aan de feitelijke baten. Dit ten behoeve van het doel van het onderzoek, namelijk in beeld te brengen hoe baten en lasten zich tot elkaar verhouden in het kader van indirecte subsidiëring.

- Wat precies verhuurd is, is als volgt bepaald. De ambtelijke organisatie heeft twee overzichten verstrekt. Op het ene staat het aantal uren dat verenigingen in 2010 (een deel van) het veld gehuurd hebben. En op het andere staat een weekrooster waarop staat wat en hoe lang een vereniging iets gehuurd heeft. We nemen als eenheid 1/3^e veld en hebben op basis van het weekrooster het gebruik omgerekend. Bijvoorbeeld: Voor één vereniging staat er dat zij die week 1 uur 2/3^e veld en 2 uur 3/3^e veld heeft gehuurd. In totaal heeft de vereniging dat jaar 117 uren gehuurd, verdeeld over 3 uur per week. Omgerekend heeft zij: (1/3^e * 117 = 39 uren 2/3^e veld gehuurd, totaal 78 uren 1/3^e veld) en (2/3^e * 117 = 78 uren 3/3^e veld gehuurd, totaal 234 uren 1/3^e veld), totaal 312 uren 1/3^e veld.
- De baten die worden gegenereerd, kunnen ondergebracht worden in vier categorieën, namelijk kantine, scholen, verenigingen en overige gebruikers. Het spreekt voor zich dat enkel de baten gegenereerd door verenigingen worden meegenomen in deze berekeningen.
- Gelet op bovenstaande dienen ook de lasten verdeeld te worden over de vier categorieën. Om te komen tot een verdeling zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:
 - Kantine. De kantine vormt ongeveer 10% van het geheel, dus 10% van de lasten wordt toegerekend aan de kantine.
 - Scholen. De sporthal is 35 uur per week gereserveerd voor scholen. De sporthal is in totaal 101,5 uur per week geopend. Dat betekent dat de sporthal 34,5% van de tijd gereserveerd is voor scholen, dus 35% van de lasten wordt toegerekend aan scholen.
 - Overige gebruikers. Dit is een lastige categorie, met name omdat de administratie minder gedetailleerd is. Er is daarom gekozen om de verhouding van deze baten tot de totale baten te vertalen naar de lasten: deze categorie baten vormen 19,9% van de totale baten, dus wordt 20% van de lasten toegerekend aan overige gebruikers.
 - Verenigingen. Aan de verenigingen wordt het restant van de lasten toegerekend. Dat betekent dat aan de verenigingen 100 minus (10+35+20) is 35% van de lasten wordt toegerekend.
- De kostendekkende huurprijs per uur per veld wordt als volgt berekend: lasten gedeeld door het aantal verhuurde uren 1/3^e veld.

Berekening kostendekkende huur

Lasten 2010: 115.563 (35% van 330.181)	
op basis van maximale benutting	
uren per dag weekdag	7,5
uren per dag weekend	14,5
uren per week (7 dagen)	66,5
uren per jaar (45 weken)	2992,5
aantal deelvelden	3
totaal verhuurbare uren	8977,5
kostendekkende huur / uur / 1/3 deel	12,87
op basis van feitelijke verhuur	
aantal uren verhuurd 1/3 veld	1472,00
kostendekkende huur / uur / 1/3 deel	78,51