

scheidsrechter noch dirigent

sport- en cultuursubsidies in Lansingerland



Rekenkamer
LANSINGERLAND

scheidsrechter noch dirigent

sport- en cultuursubsidies in Lansingerland



Rekenkamer

LANSINGERLAND

Voorwoord

Sport- en cultuursubsidies behoren tot de basisuitgaven van de overheid. Het stimuleren van sport en cultuur zowel op Rijks als lokaal niveau is een belangrijke verworvenheid die de leefbaarheid en kwaliteit van leven van vele burgers raakt. Sport en cultuur hebben niet alleen effect op beweging en kennis, maar stimuleren tevens gezondheid en sociale samenhang.

Daarom is het in tijden van budgettaire krapte ook zo moeilijk om beperkingen aan te brengen. Veelal worden subsidies gevoeld als een verworvenheid, waar maar moeizaam afstand van kan worden gedaan.

In Lansingerland wordt subsidie via diverse kanalen verstrekt waardoor een totaaloverzicht ontbreekt. Zo dienen de zogenoemde accommodatiesubsidies, die vaak vele malen meer bedragen dan de reguliere sport- en cultuursubsidies feitelijk in samenhang te worden meegenomen in de nieuwe budgettaire afwegingen.

Budgettaire afwegingen die uiteraard ook consequenties hebben voor de geformuleerde beleidsdoelen. Hoe graag je het ook zou willen, dezelfde doelen zijn vaak niet te realiseren met minder geld. Ambities zullen moeten worden bijgesteld om doelen en middelen weer in balans te brengen.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat aan deze belangrijke principes niet wordt voldaan, waardoor het risico ontstaat dat ombuigingen in de sport- en cultuursubsidies als een volstrekt willekeurig proces worden ervaren.

Dit zal en moet worden voorkomen. Door samenhang aan te brengen tussen accommodatiebeleid en sport- en cultuurbeleid kan hier een belangrijke stap worden gezet.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer veel informatie verzameld. De Rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Willem Gordijn en Evelien van Rij (projectleider).

Drs. P. Hofstra RO CIA

Directeur Rekenkamer Lansingerland

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding

9	1-1	aanleiding
10	1-2	doel en vraagstelling
10	1-2-1	doelstelling
10	1-2-2	centrale vraag
10	1-2-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

11	2-1	hoofdconclusies
12	2-2	toelichting hoofdconclusies
14	2-3	aanbevelingen

3 reactie en nawoord

17	3-1	reactie college van B en W
18	3-2	nawoord

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

21	1-1	inleiding
22	1-2	doel en vraagstelling
22	1-2-1	doelstelling
22	1-2-2	centrale vraag
22	1-2-3	deelvragen
22	1-3	afbakening onderzoek
23	1-4	korte introductie gesubsidieerde organisaties
25	1-5	leeswijzer

2 uitgangspunten subsidieproces

27	2-1	inleiding
27	2-2	fasen binnen het subsidieproces
28	2-3	doelen en effecten
28	2-3-1	relatie tussen doelen en effecten
29	2-3-2	concreet voorbeeld
30	2-4	beleid van Lansingerland
31	2-5	normen bij subsidieverlening

3 doelen en uitvoeringsregels

33	3-1	inleiding
34	3-2	doelen in beleidsnota's
35	3-3	doelen
35	3-3-1	algemeen
36	3-3-2	cultuurmanifestaties en amateuristische kunstbeoefening
37	3-3-3	sportactiviteiten

37	3-3-4	vitale verenigingen
37	3-4	uitvoeringregels
37	3-4-1	algemeen
38	3-4-2	sport
38	3-4-3	kunst en cultuur

4 van prestatieafspraken naar effecten

41	4-1	inleiding
42	4-2	verdeling op basis van prestatieafspraken
48	4-3	beïnvloeding door subsidies
48	4-3-1	inleiding
48	4-3-2	aanpassen van prestaties
48	4-3-3	financiële situatie verenigingen

5 effecten van accommodatiebeleid

55	5-1	inleiding
56	5-2	verwevenheid van subsidie- en accommodatiebeleid
56	5-2-1	hoofdpijnen
58	5-2-2	voorbeelden
59	5-3	doelen ten aanzien van accommodaties
59	5-3-1	doelen uit sport- en cultuurbeleid
60	5-3-2	doelen van het nieuwe accommodatiebeleid
61	5-4	uitwerking van het accommodatiebeleid
61	5-4-1	inleiding
62	5-4-2	nieuwe uitvoeringsregels
63	5-4-3	verschillen tussen kernen
65	5-4-4	betalbaarheid accommodaties
67	5-5	effect verhuur op gemeentelijke doelen

deel 3 bijlagen

71	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
73	bijlage 2	normenkader en criteria
75	bijlage 3	geïnterviewde personen
76	bijlage 4	geraadpleegde bronnen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Binnen het sport- en cultuurbeleid streeft de gemeente Lansingerland naar een breed activiteitsaanbod bestaande uit, sportactiviteiten, amateuristische kunstbeoefening en cultuur manifestaties. (Financieel) vitale verenigingen en betaalbare accommodaties ziet de gemeente als belangrijke voorwaarden voor dit brede activiteitsaanbod. Om dit te bereiken steunt de gemeente de verenigingen met subsidies. Jaarlijks verleent de gemeente Lansingerland voor ongeveer € 4 miljoen aan subsidies. Meer dan 100 organisaties krijgen, met behulp van subsidies, financiële ondersteuning.

Naast subsidies ondersteunt de gemeente verenigingen door voor een gereduceerde huur velden en andere accommodaties ter beschikking te stellen. De impact van deze vorm van ondersteuning is in veel gevallen groter dan subsidies omdat het hierbij gaat om grotere bedragen. Daarom gaat dit rapport ook in op het accommodatiebeleid.

Voor de burger zijn de effecten die zij merken van subsidies of lagere huurbedragen voor gemeentelijke velden belangrijk. Een effect kan bijvoorbeeld zijn dat een vereniging in staat is om voor een betaalbaar tarief trainingen aan te bieden. Voor verenigingen is het van belang dat subsidies op een transparante manier op basis van objectieve criteria worden verstrekt. Verenigingen weten dan waar ze aan toe zijn en op deze manier kan voorkomen worden dat binnen een vereniging het idee leeft dat de vereniging oneerlijk is behandeld. Als gemeenten moeten bezuinigen is het bovendien van belang dat burgers inzicht kunnen hebben in de keuzes die de gemeente daarbij maakt. Waarom kiest de gemeente om bepaalde activiteiten nog wel te subsidiëren en andere activiteiten niet?

In het licht van mogelijke bezuinigingen¹, het belang dat diverse partijen hechten aan verenigingsondersteuning en de verschillen die bestonden tussen de gemeenten voor de fusie in Lansingerland, zijn subsidies en de prijzen van accommodaties een belangrijk onderwerp van discussie. Het belang dat diverse partijen hechten aan verenigingsondersteuning blijkt onder andere uit de opkomst bij discussieavonden over het subsidie- en accommodatiebeleid en de aandacht van gemeenteraadsleden hiervoor. Zo gaven raadsleden in een brief van 20 januari 2010 aan dat zij regelmatig aan het college hebben gevraagd naar de meetbaarheid en transparantie van de beoogde maatschappelijke effecten. Zij vonden dat de beantwoording van deze vragen door het college onbevredigd is gebleven. Ook de verschillen die bestonden tussen de drie oude gemeenten en het risico dat bij harmonisatie sommige subsidies naar beneden bijgesteld zullen worden, maakt van het subsidiebeleid een precair

¹ De media legt de link tussen subsidies en bezuinigingen regelmatig: NRC Handelsblad, 05-01-2011, Sport duurder door onverkoopbare grond, fusiegemeente Lansingerland moet fors bezuinigen door tegenvaller bouwgrond en NRC Handelsblad, 10-12-2010, Gemeente kiest niet voor kunst, Muziek- en kunstcentra moeten dicht door gemeentebezuinigingen.

onderwerp. Dit alles maakt dat het zinvol is dat de rekenkamer onderzoek doet naar subsidies.

1-2 doel en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in de effecten van de verleende subsidies en de verhouding met de gemeentelijke beleidsdoelen.

1-2-2 centrale vraag

De centrale vraag luidt als volgt:

Welke effecten hebben de door de gemeente verleende subsidies en hoe verhouden deze effecten zich tot de gemeentelijke beleidsdoelen?

Daarnaast gaat dit rapport ook in op het accommodatiebeleid. Bij het beantwoorden van de bovenstaande onderzoeksvraag zal de rekenkamer ook ingaan op de criteria voor het verdelen van subsidies en het bepalen van de tarieven voor de veldhuur. Ook zal aan de orde komen welke afspraken de gemeente maakt met de verenigingen over de door de verenigingen te leveren prestaties en of deze afspraken conform de door de gemeente bepaalde criteria zijn. Daarnaast komt de vraag aan bod of de gemeente zicht heeft op de nakoming van de afspraken. Naast verenigingen subsidieert de gemeente ook andere soorten organisaties zoals stichtingen. Omdat de meeste organisaties, die in dit rapport aan de orde komen, verenigingen zijn, gebruikt de rekenkamer het woord verenigingen om alle gesubsidieerde organisaties aan te duiden. Hieronder vallen dan bijvoorbeeld ook de stichtingen.

1-2-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Binnen het sport- en cultuurbeleid heeft het college doelen onvoldoende vastgelegd en uitvoeringsregels onvoldoende gespecificeerd. Hierdoor is het onduidelijk waartoe de gemeente financiële middelen inzet. Dit past niet bij een gemeente die subsidies gericht wil inzetten om beleidsdoelen te realiseren en maatschappelijk gewenste effecten te bereiken.
- 2 Het college heeft onvoldoende zicht op de noodzaak om verenigingen financieel te ondersteunen. Enerzijds weet het college niet of, bij minder verenigingsondersteuning, de doelen uit de sport- en cultuurnota in gevaar komen. Anderzijds weet het college niet of het uitgeven van publiek geld aan verenigingen überhaupt nodig is om de gemeentelijke doelen te bereiken. Hierdoor loopt de gemeente enerzijds het risico dat zij met de geleverde financiële bijdrage haar doelen niet kan bereiken of anderzijds onnodig publiek geld uitgeeft aan verenigingen.
- 3 Het college heeft in subsidieovereenkomsten onvoldoende vastgelegd welke prestaties het van een individuele vereniging verwacht. Hierdoor loopt de gemeente het risico dat de beoogde effecten niet bereikt zullen worden. Voor zover er prestaties zijn afgesproken, heeft de gemeente er onvoldoende zicht op of deze prestaties wel door de verenigingen geleverd worden en of de met de subsidies beoogde effecten bereikt worden.
- 4 Binnen het sport- en cultuurbeleid heeft het college inhoudelijke doelen ten aanzien van activiteiten en betaalbare accommodaties geformuleerd. Later heeft het college binnen het accommodatiebeleid een nieuw financieel doel gesteld; het college wil bezuinigen door de verhuurprijzen van gemeentelijke accommodaties te verhogen. De inhoudelijke doelen ten aanzien van sport- en cultuuractiviteiten zijn hierop niet afgestemd. Hierdoor is het accommodatiebeleid niet consistent met het sport- en cultuurbeleid en is het niet duidelijk aan welke doelen het college ten tijde van bezuinigingen prioriteit geeft.
- 5 Net als bij subsidies ondersteunt de gemeente verenigingen om een maatschappelijk doel te bereiken door korting te geven op de huur. In de verhuurcontracten, waarin de korting op de huur wordt vastgelegd, staan geen afspraken over de door de verenigingen te leveren maatschappelijke prestaties. Hierdoor loopt de gemeente het risico dat zij verenigingen ondersteunt, maar de beoogde effecten niet bereikt worden. Dit is zorgelijk, omdat de gemeente via de accommodaties meer publiek geld inzet dan met subsidies, maar minder zekerheid heeft over de levering van de beoogde maatschappelijke prestaties.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 Binnen het sport- en cultuurbeleid heeft het college doelen onvoldoende vastgelegd en uitvoeringsregels onvoldoende gespecificeerd. Hierdoor is het onduidelijk waartoe de gemeente financiële middelen inzet. Dit past niet bij een gemeente die subsidies gericht wil inzetten om beleidsdoelen te realiseren en maatschappelijk gewenste effecten te bereiken.

Algemeen:

- In de Kadernotitie subsidiebeleid gemeente Lansingerland, 'Samen doen – samen delen' schrijft het college dat het het doel is van de gemeente om subsidies gericht in te zetten om beleidsdoelen te realiseren en maatschappelijk gewenste effecten te bereiken.

Ten aanzien van sport:

- Het college werkt met doelen op sportgebied, maar deze zijn niet vastgesteld omdat er geen goedgekeurde sportnota is. In 2009 heeft de raad ervoor gekozen om de concept sportnota niet vast te stellen. De rede hiervoor zou zijn dat de raad eerst de ontwikkelingen ten aanzien van woningbouw en dergelijke wilde afwachten. Ondanks dat het de raad geen nieuwe sportnota heeft vastgesteld, is het college wel met de niet vastgestelde sportnota gaan werken.
- Omdat er geen doelen vastgesteld zijn, is het onduidelijk waarop het college wil sturen en welke doelen prioriteit krijgen ten tijde van bezuinigingen.
- Sindsdien zijn er wel uitvoeringsregels op sportgebied opgesteld.
- De uitvoeringsregels zijn onvolledig. De uitvoeringsregels maken niet duidelijk in welk geval speciale activiteiten en verbouw- en nieuwbouwplannen voor subsidiëring in aanmerking komen.

Ten aanzien van cultuur:

- De doelen op cultuurgebied zijn niet concreet genoeg geformuleerd om richting te kunnen geven aan besluiten om wel of geen subsidie te verstrekken.
- Om subsidie te ontvangen moeten activiteiten aan één van de voorwaarden uit de uitvoeringsregels voldoen. Een activiteit voldoet nagenoeg altijd aan één van deze voorwaarden. Daarom maken deze uitvoeringsregels niet duidelijk welke activiteiten de gemeente wel en niet wil subsidiëren.
- De uitvoeringsregels binnen het cultuurbeleid geven ook geen objectieve criteria voor de hoogte van de subsidie. De hoogte van de subsidie wordt in grote mate bepaald door het subsidiebedrag van het jaar daarvoor.

- 2 Het college heeft onvoldoende zicht op de noodzaak om verenigingen financieel te ondersteunen. Enerzijds weet het college niet of, bij minder verenigingsondersteuning, de doelen uit de sport- en cultuurnota in gevaar komen. Anderzijds weet het college niet of het uitgeven van publiek geld aan verenigingen überhaupt nodig is om de gemeentelijke doelen te bereiken. Hierdoor loopt de gemeente enerzijds het risico dat zij met de geleverde financiële bijdrage haar doelen niet kan bereiken of anderzijds onnodig publiek geld uitgeeft aan verenigingen.

- Om te voorkomen dat de gemeente onnodig publiek geld uitgeeft, stelt de subsidieveroordening dat de gemeente geen activiteiten subsidieert als de aanvrager zelf of met behulp van anderen in de kosten daarvan kan voorzien.
- Tegelijkertijd bestaat het risico dat bij te weinig financiële ondersteuning, verenigingen de beoogde activiteiten niet meer kunnen aanbieden. Het college

onderkent dit door te stellen dat voldoende vitale verenigingen (ook in financieel opzicht) een voorwaarde zijn voor het gewenste activiteitenaanbod.

- Het college heeft het begrip vitale verenigingen onvoldoende geoperationaliseerd; het is onvoldoende duidelijk, ook niet aan de hand van de toets van de algemene reserves, wanneer een vereniging juist wel of juist geen financiële ondersteuning moet krijgen.
- Bestudering van de verschillende inkomstenbronnen sluit niet uit dat bij een enkele vereniging meer bar-, contributie- en sponsorinkomsten mogelijk zijn. Uit een verkennende vergelijking met contributies in andere steden komt naar voren dat de contributies in Lansingerland in veel gevallen iets boven het gemiddelde liggen. Hieruit kan niet zonder meer geconcludeerd worden dat bij contributie verhoging het aantal deelnemers aan het brede activiteitenaanbod zal afnemen, maar er kan ook niet geconcludeerd worden dat contributieverhoging daar naar alle waarschijnlijkheid geen effect op zal hebben.

3 *Het college heeft in subsidieovereenkomsten onvoldoende vastgelegd welke prestaties het van een individuele vereniging verwacht. Hierdoor loopt de gemeente het risico dat de beoogde effecten niet bereikt zullen worden. Voor zover er prestaties zijn afgesproken, heeft de gemeente er onvoldoende zicht op of deze prestaties wel door de verenigingen geleverd worden en of de met de subsidies beoogde effecten bereikt worden.*

- De prestatieafspraken in subsidieovereenkomsten zijn niet concreet, omdat niet is aangegeven hoeveel en welk type activiteiten de verenigingen moeten organiseren.
- Omdat de doelen en de prestatieafspraken niet concreet geformuleerd zijn, kan niet worden vastgesteld dat de prestatieafspraken in lijn zijn met de gemeentelijke doelen.
- De gemeente toetst niet systematisch of de verenigingen de prestatieafspraken nakomen.
- De gemeente toetst niet systematisch of de beoogde effecten bereikt worden.

4 *Binnen het sport- en cultuurbeleid heeft het college inhoudelijke doelen ten aanzien van activiteiten en betaalbare accommodaties geformuleerd. Later heeft het college binnen het accommodatiebeleid een nieuw financieel doel gesteld; het college wil bezuinigen door de verhuurprijzen van gemeentelijke accommodaties te verhogen. De inhoudelijke doelen ten aanzien van sport- en cultuuractiviteiten zijn hierop niet afgestemd. Hierdoor is het accommodatiebeleid niet consistent met het sport- en cultuurbeleid en is het niet duidelijk aan welke doelen het college ten tijde van bezuinigingen prioriteit geeft.*

- Doelen ten aanzien van accommodaties binnen het sport- en cultuurbeleid zijn: 'voldoende betaalbare sportaccommodaties die door veel inwoners gebruikt worden en zonder gemeentelijke bijdrage niet exploitabel zijn' en 'voldoende faciliteiten voor culturele activiteiten op semi-professioneel en amateurniveau'.
- Een belangrijk doel van het accommodatiebeleid is het verhogen van de huurinkomsten voor de gemeente om zo te bezuinigen.
- Voor zover er binnen het sport- en cultuurbeleid doelen zijn aangegeven, zijn deze met de komst van het accommodatiebeleid niet bijgesteld.
- De doelen ten aanzien van accommodaties uit het sport- en cultuurbeleid staan op gespannen voet met het doel 'verhogen van de huurinkomsten voor de gemeente' uit het accommodatiebeleid.

- Een verhoging van de huurprijzen kan namelijk de financiële vitaliteit van verenigingen in gevaar brengen, waardoor zij niet het beoogde activiteitsaanbod aan kunnen bieden.
 - De doelen ten aanzien van accommodaties, de vitaliteit van verenigingen en het beoogde activiteitsaanbod zijn sinds de komst van de bezuinigingen met het accommodatiebeleid niet aangepast. Dit is verwonderlijk omdat met minder geld, doorgaans minder doelen gerealiseerd kunnen worden.
 - In het bijzonder speelt dit laatste een rol bij verenigingen met een financieel nadelige positie. Dit zijn verenigingen met oude gebouwen die veel onderhoudskosten met zich mee brengen en die recentelijk geen subsidie hebben ontvangen voor nieuwe gebouwen.
- 5 *Net als bij subsidies ondersteunt de gemeente verenigingen om een maatschappelijk doel te bereiken door korting te geven op de huur. In de verhuurcontracten, waarin de korting op de huur wordt vastgelegd, staan geen afspraken over de door de verenigingen te leveren maatschappelijke prestaties. Hierdoor loopt de gemeente het risico dat zij verenigingen ondersteunt, maar de beoogde effecten niet bereikt worden. Dit is zorgelijk, omdat de gemeente via de accommodaties meer publiek geld inzet dan met subsidies, maar minder zekerheid heeft over de levering van de beoogde maatschappelijke prestaties.*
- De gemeente verhuurt velden en repetitieruimtes aan verenigingen voor een lager bedrag dan de kostprijs.
 - Deze 'korting' op de prijs van de accommodatie is vele malen groter dan de bedragen die verenigingen in de vorm van subsidie krijgen.
 - De gemeente heeft invloed op de financiën van de verenigingen. De invloed door middel van huurprijzen van accommodaties, die bepaald worden binnen het accommodatiebeleid, is vele malen groter dan de invloed door middel van subsidies. De korting op de veldhuur ligt aanzienlijk hoger dan de subsidies.
 - Ook de impact op de gemeentelijke financiën is groter.
 - In de huurcontracten binnen het accommodatiebeleid staat niet welke prestaties verenigingen moeten leveren als tegenprestatie voor de korting op de veldhuur. Daarom heeft de gemeente weinig zekerheid ten aanzien van de levering van de maatschappelijke prestaties door de verenigingen.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van dit onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Formuleer het accommodatiebeleid in samenhang met respectievelijk het sportbeleid en het cultuurbeleid in die zin dat de doelstellingen en de manieren waarop het college deze doelen wil bereiken consistent zijn. Leg dit beleid voor aan de gemeenteraad. Besteed hierbij aandacht aan:
 - het beoogde activiteitsaanbod;
 - de beoogde participatie (al dan niet door doelgroepen);
 - bezuinigingsdoelstellingen.
- 2 Herformuleer doelen en uitvoeringsregels binnen het sport- en cultuurbeleid. Leg deze doelen en uitvoeringsregels voor aan de gemeenteraad. Neem hierbij het volgende in acht:
 - Geef prioriteiten helder aan.
 - Geef specifiek aan hoeveel activiteiten, voor welke doelgroep en hoeveel mensen de gemeente beoogt.

- Geef duidelijk aan wat de gemeente verstaat onder vitale verenigingen en voldoende betaalbare accommodaties.
 - Formuleer een helder toetsingskader dat aangeeft wanneer een vereniging activiteiten zelf kan betalen en wanneer het doel voldoende vitale verenigingen nog niet bereikt is.
 - Formuleer vuistregels ten aanzien van redelijke inkomsten uit andere bronnen zoals contributies, barprijzen en sponsoring.
 - Heb daarbij oog voor verenigingen met een achterstand omdat zij bijvoorbeeld lange tijd geen subsidie hebben ontvangen voor nieuwe gebouwen.
 - Formuleer uitvoeringsregels ten aanzien van incidentele subsidie.
- 3 Maak in subsidie- en verhuurovereenkomsten heldere afspraken met verenigingen over de door hen te leveren prestaties. Specificeer deelnemers en type activiteiten.
- 4 Monitor het nakomen van deze prestaties en het bereiken van de beoogde effecten in het kader van het subsidieproces en het accommodatiebeleid op een systematische manier.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Onlangs hebben wij van u het conceptrapport 'Subsidies Lansingerland' voor bestuurlijk wederhoor ontvangen. In de begeleidende brief stelt u ons in de gelegenheid te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies en verzoekt ons aan te geven of wij de aanbevelingen zullen overnemen. U verzocht ons er zorg voor te dragen dat de gevraagde reactie u uiterlijk 29 juli 2011 heeft bereikt. Door middel van een brief met kenmerk U11.33058 hebben wij de telefonische afspraak met een van uw medewerkers, inzake ons verzoek om uitstel voor het aanleveren van onze reactie bevestigd.

In het onderzoek concludeert u dat in het sport-, cultuur- en subsidiebeleid onvoldoende concrete doelen en uitvoeringsregels vastgesteld zijn. Hierdoor is onduidelijk of en in welke mate de ingezette financiële middelen bijdragen aan het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten. Wij delen uw zorgen hierover en onderkennen de wenselijkheid en noodzaak voor het stellen van scherpere kaders. De afgelopen jaren hebben wij verschillende stappen ondernomen tot het formuleren van een meer zakelijke subsidiëring gericht op het bereiken van concrete maatschappelijke effecten. Voorbeelden hiervan zijn de doelgerichte WMO-subsidies en de doelgroepbepaling binnen sport. Bij de totstandkoming van de nieuwe subsidieverordening 2012 zullen wij uw conclusies betrekken.

Wij merken op dat de omslag naar een zakelijkere en doelgerichte subsidieverlening een omslag in denken en cultuur met zich meebrengt. Zowel voor de gemeentelijke overheid als voor de betrokken organisaties. Hoewel wij in het ontwikkeltraject al een aantal concrete stappen hebben gezet vergt het nog enige tijd alvorens de gewenste omslag geheel is bereikt. Uw aanbevelingen onderschrijven wij door de ingezette lijn.

Wij hechten eraan te constateren dat u gaande uw onderzoek en in de rapportage op basis van de reacties van de organisaties het element accommodaties heeft meegenomen. Dit omdat de relatie tussen subsidie en accommodaties zo nadrukkelijk terugkwam in de reacties van de organisaties.

Wij verklaren dit door de noodzakelijke, maar voor de organisaties ingrijpende veranderingen zowel op het terrein van de meer zakelijke en prestatiegerichte subsidieverlening als de verzakelijking in het accommodatiebeleid.

U constateert terecht dat de huurprijskorting op de huisvesting, zijnde het verschil tussen de kostprijs en de verhuurprijs, voor een aantal huurders een veelvoud is van de directe subsidiëring. In dit verband adviseert u het college om het accommodatiebeleid opnieuw te formuleren en hierbij de verbinding te leggen met het inhoudelijke sport- en cultuurbeleid.

In financieel opzicht delen wij uw mening. Bij het vaststellen van toekomstig tarievenbeleid zullen wij de indirecte subsidiëring expliciet in beeld brengen en

benutten als sturingsinstrument. Ook zullen wij uw suggestie inzake de verdere inhoudelijke integratie van de beleidsvelden betrekken bij de beleidsontwikkeling.

Wij danken u voor uw gedegen onderzoek en zullen uw conclusies betrekken bij de toekomstige beleidsontwikkeling.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college van B en W voor de reactie op het rapport. De rekenkamer is verheugd dat het college zich kan vinden in de aanbevelingen en er mee aan de slag gaat. Voor de rekenkamer is het echter niet helder of het college de aanbevelingen overneemt, of dat het er alleen 'mee aan de slag gaat'. De rekenkamer neemt aan dat het de uitspraken van het college zo moet opvatten dat het college de aanbevelingen overneemt. Als dit niet is wat het college voor ogen heeft, dan dient het college alsnog concreet te motiveren waarom het specifieke aanbevelingen niet overneemt. Het college maakt bovendien niet concreet op welke manier en binnen welke termijn het de aanbevelingen implementeert.

Volgens de Verordening Rekenkamer Lansingerland, kan de raad het college opdragen om, als hij de aanbevelingen van de rekenkamer overneemt, te komen met een plan van aanpak. De rekenkamer acht het van belang dat de raad het college opdraagt om binnen een door de raad te stellen termijn met een plan van aanpak te komen. Dit plan van aanpak is de aangewezen plek voor het college om aan te geven op welke termijn en op welke manier het de aanbevelingen wil implementeren.

Een voorbeeld van de onvoldoende concrete reactie is te vinden in de derde alinea van de reactie van het college. Het college schrijft dat het de aanbevelingen van de rekenkamer onderschrijft door de ingezette lijn. Dit is echter niet hetzelfde als de toezegging dat de aanbevelingen overgenomen worden. Ondanks de recente verbeteringen, kent het beleid nog diverse punten die volgens de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer verbetering behoeven. Het college geeft niet concreet aan hoe het ervoor gaat zorgen dat de ingezette lijn wordt doorgezet zodat de aanbevelingen van de rekenkamer worden geïmplementeerd.

In de tweede alinea geeft het college aan dat het bij de totstandkoming van de nieuwe subsidieverordening 2012 de conclusies van het rekenkamerrapport zal betrekken. De rekenkamer wil er hierbij nogmaals op wijzen dat voor de implementatie van de aanbevelingen, het noodzakelijk is om niet alleen de subsidieverordening aan te passen, maar dat het inhoudelijke beleid, als het sport-, jeugd- en cultuurbeleid in samenhang met het subsidiebeleid aangepast dient te worden. In het inhoudelijke beleid worden immers de doelen waartoe de subsidies verstrekt worden gespecificeerd.

Desalniettemin waardeert de rekenkamer de ingeslagen weg en de welwillendheid van het college om het beleid voor subsidieverlening en accommodatieverhuur te verbeteren. In een tijd waarin de verhouding tussen gemeentelijke doelen en beschikbare middelen onder een steeds grotere spanning zal komen te staan, zal dit van groot belang zijn.

1 inleiding

1-1 inleiding

Het toekennen van subsidies is voor de gemeente een belangrijk middel om haar doelen te realiseren. Dit kunnen doelen zijn op het terrein van bijvoorbeeld het sociaal-cultureelbeleid, het cultuurbeleid of het sportbeleid. Jaarlijks verleent de gemeente Lansingerland voor ongeveer € 4 miljoen aan subsidies. Meer dan 100 organisaties krijgen op deze manier financiële ondersteuning.

Voor de burger zijn de effecten die zij merken van subsidies belangrijk. Een effect kan bijvoorbeeld zijn dat een vereniging in staat is om voor een betaalbaar tarief trainingen aan te bieden. Voor verenigingen is het van belang dat subsidies op een transparante manier op basis van objectieve criteria worden verstrekt. Als gemeenten moeten bezuinigen is het bovendien van belang dat burgers inzicht kunnen hebben in de keuzes die de gemeente daarbij maakt. Waarom kiest de gemeente om bepaalde activiteiten nog wel te subsidiëren en anderen niet?

Naast subsidies ondersteunt de gemeente verenigingen door aan de verenigingen velden en andere accommodaties te verhuren tegen een prijs die lager is dan de kostprijs voor de gemeente. De financiële ondersteuning die verenigingen op deze manier ontvangen is voor hen vaak belangrijker dan de subsidies. Daarom gaat dit rapport ook in op het accommodatiebeleid.

In het licht van bezuinigingen,² het belang dat diverse partijen hechten aan verenigingsondersteuning en de verschillen die bestonden tussen de gemeenten voor de fusie in Lansingerland, zijn subsidies en de prijzen van accommodaties een belangrijk onderwerp van discussie. Het belang dat diverse partijen hechten aan verenigingsondersteuning blijkt onder andere uit de opkomst bij discussieavonden over het subsidie- en accommodatiebeleid en de aandacht van gemeenteraadsleden hiervoor. Zo gaven raadsleden in een brief van 20 januari 2010 aan dat zij regelmatig aan het college hebben gevraagd naar de meetbaarheid en transparantie van de beoogde maatschappelijke effecten. Zij vonden dat de beantwoording van deze vragen door het college onbevredigd is gebleven. Ook de verschillen die bestonden tussen de drie oude gemeenten en het risico dat bij harmonisatie sommige subsidies naar beneden bijgesteld zullen worden, maakt het subsidiebeleid een precair onderwerp. Dit alles maakt het zinvol dat de rekenkamer onderzoek doet naar subsidies en de verhuur van accommodaties.

² De media legt de link tussen subsidies en bezuinigingen regelmatig: NRC Handelsblad, 05-01-2011, Sport duurder door onverkoopbare grond, fusiegemeente Lansingerland moet fors bezuinigen door tegenvaller bouwgrond en NRC Handelsblad, 10-12-2010, Gemeente kiest niet voor kunst, Muziek- en kunstcentra moeten dicht door gemeentebezuinigingen.

1-2 doel en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in de effecten van de verleende subsidies en de verhouding met de gemeentelijke beleidsdoelen.

1-2-2 centrale vraag

De centrale vraag luidt als volgt:

Welke effecten hebben de door de gemeente verleende subsidies en hoe verhouden deze effecten zich tot de gemeentelijke beleidsdoelen?

1-2-3 deelvragen

Ter beantwoording van de centrale vraag, kent dit onderzoek de volgende deelvragen:

- 1 Welke beleidsdoelen streeft de gemeente na met het verlenen van subsidies?
- 2 Welke effecten hebben de subsidies op de gesubsidieerde organisaties?
- 3 Welke effecten hebben de subsidies voor de burgers die te maken hebben met de gesubsidieerde organisaties?
- 4 Hoe verhouden de effecten van de subsidies zich tot de beleidsdoelen?

Daarnaast gaat dit rapport ook in op het accommodatiebeleid. Binnen dit beleid verhuurt de gemeente sportvelden en andere accommodaties aan verenigingen tegen een gereduceerd tarief. Dit is net als subsidies een vorm van verenigingsondersteuning. Daarom besteedt dit rapport ook aandacht aan de tarieven voor de huur van accommodaties.

Bij het beantwoorden van de bovenstaande onderzoeksvraag, zal de rekenkamer ook ingaan op de criteria voor het verdelen van subsidies en het bepalen van de tarieven voor de veldhuur. Ook zal aan de orde komen welke afspraken de gemeente maakt met de verenigingen over de door de verenigingen te leveren prestaties en of deze afspraken conform de door de gemeente bepaalde criteria zijn. Daarnaast komt de vraag aan bod of de gemeente zicht heeft op de nakoming van de afspraken.

1-3 afbakening onderzoek

De gemeente onderscheidt subsidies voor basisvoorzieningen en subsidies voor specifieke voorzieningen. Het grootste gedeelte van het budget is bestemd voor zogenaamde basisvoorzieningen. Hierbij moet men denken aan de bibliotheek, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en de gemeentelijke taken in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Het gaat hier vaak om taken die de gemeente moet uitvoeren, de zogenaamde wettelijke taken. Doorgaans hebben deze gesubsidieerde instellingen mensen in dienst.

Hiertegenover staan de specifieke voorzieningen binnen het zogenaamde autonome beleid. Hierbij heeft de gemeente meer ruimte om te variëren in de hoogte en in de activiteiten die de gemeente verkiest te subsidiëren. De ondersteuning van sport- en muziekverenigingen valt hier bijvoorbeeld onder. Voor het jaar 2010 gaf de gemeente Lansingerland € 495.374,00 uit aan sportsubsidies en € 334.706,00 aan cultuursubsidies.³ Over het algemeen gaan bij deze subsidies kleinere bedragen om

³ Het bedrag voor cultuursubsidies is exclusief het bedrag voor de bibliotheek.

dan bij de basisvoorzieningen. Omdat de gemeente de meeste beleidsvrijheid heeft bij de niet wettelijke taken, zullen de subsidies hiervoor in het kader van deze studie onderzocht worden.

Het onderzoek richt zich op subsidies die sinds 2008 zijn verleend voor activiteiten vanaf 2009. De reden om het onderzoek te beperken tot deze recente jaren is dat het subsidiebeleid recent veranderd is en geleidelijk wordt ingevoerd. Bij dit recente subsidiebeleid ligt de nadruk sterker op het bereiken van beleidsdoelen door het leveren van bepaalde prestaties.

Dit onderzoek richt zich op de effecten van subsidies en de objectieve en transparante verdeling van gemeentelijke middelen over verenigingen. Daarom gaat het alleen in op regels en beleid voor zover zij van invloed zijn op het bereiken van effecten met behulp van subsidies en op de objectieve en transparante verdeling. Ander beleid, wet- en regelgeving die primair zien op rechtmatigheid komen niet aan de orde.

Het subsidiebeleid is nauw verbonden met het accommodatiebeleid van de gemeente. Vaak huren gesubsidieerde organisaties ruimten en velden van de gemeente. In vrijwel alle gevallen verhuurt de gemeente deze ruimten voor een gereduceerd tarief. In andere gevallen krijgen gesubsidieerde organisaties een subsidie die specifiek bedoeld is voor de locatie en wordt deze subsidie direct verrekend met de huur. Omdat de locaties en de bijbehorende kosten van groot belang zijn voor de organisaties, besteedt de rekenkamer ook aandacht aan de rol van de gemeente bij locatieverhuur.

1-4 korte introductie gesubsidieerde organisaties

Dit onderzoek richt zich op verschillende gesubsidieerde organisaties. Omdat de meeste organisaties verenigingen zijn, hanteert dit rapport de term vereniging voor alle gesubsidieerde organisaties.

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer zeven verenigingen nader onderzocht. Voor de representativiteit is het van belang dat deze nader onderzochte verenigingen op verschillende kenmerken voldoende overeenkomen met de diversiteit aan verenigingen in Lansingerland in het algemeen. De rekenkamer heeft hierbij gekeken naar de volgende kenmerken: culturele en sportorganisaties, organisaties die veel en weinig subsidie ontvangen, organisaties met veel en weinig andere inkomsten, organisaties uit de verschillende kernen en organisaties met een verschillende leeftijdsopbouw voor wat betreft het ledenbestand. Met de selectie heeft de rekenkamer 22% van alle gesubsidieerde sport en cultuur organisaties onderzocht. Na een verkenning van het gehele gemeentelijke subsidiedossier, zijn de volgende organisaties nader onderzocht.

Jay's Place

Jay's Place is een muziekschool gevestigd in Bergschenhoek. Er zijn in totaal 400 leerlingen die individuele lessen en workshops volgen of via school of de buitenschoolse opvang deelnemen aan activiteiten van Jay's Place. Jay's Place organiseert ook optredens voor de leerlingen. De accommodatie 'het Polderhuis' wordt gehuurd van de gemeente. Voor het jaar 2010 is voor de muziekschool een subsidie van € 93.000 verleend en voor 2011 € 90.355.

Concordia

Concordia is een muziekvereniging uit Bergschenhoek. De vereniging heeft totaal 100 leden. Concordia heeft een hoofdorkest en een leerlingenorkest daarnaast is er een Melody Percussion-orkest. De leden kunnen muzikles volgen bij de vereniging. Het orkest huurt een accommodatie van de gemeente. Voor 2009 en 2010 ontving Concordia voor de accommodatie een subsidie van ongeveer € 64.000 die de gemeente verreken met de huur. Daarnaast ontvangt de vereniging subsidie voor de activiteiten van ongeveer € 10.000. Voor 2011 is dit iets teruggebracht naar in het totaal € 73.339. Er wordt meerdere keren per jaar opgetreden voor in totaal 1.000 toeschouwers. Zo verzorgt Concordia ook de muzikale ondersteuning van de 4 mei herdenking.

Helicon

Helicon is een muziekvereniging uit Berkel en Rodenrijs. Naast de muziek afdeling is er ook een twirl-groep. Twirlen is een combinatie van turnen, ballet, ritmische gymnastiek en majorette. Helicon telt 85 leden. Het harmonie/fanfare orkest heeft 35 leden en de twirl-groep telt 35 leden en er is een jeugdorkest. De vereniging huurt een ruimte van een kerk en ontvangt geen subsidie voor de accommodatie. Voor de twirl-groep wordt een sportzaal gehuurd. De vereniging ontving voor de activiteiten in 2009 en 2010 zo'n € 6.000 subsidie. Voor 2011 was dit € 5664. Helicon verzorgt onder andere de volgende publieksactiviteiten: het opluisteren van het kindercarnaval door twirl-groepen, het opluisteren van het internationale voetbaltournooi van TOGB, het opluisteren van de viering van Koninginnendag en diverse eigen optredens en concerten.

CVV Berkel

CVV Berkel is een voetbalvereniging uit Berkel en Rodenrijs. CVV speelt zaterdagcompetitie en zit op sportcomplex het Hoge Land. In totaal voetballen er 810 leden. De velden worden geëxploiteerd door de gemeente en gehuurd door de vereniging tegen een tarief dat lager is dan de kostprijs. Voor het jaar 2010 heeft de vereniging subsidie ontvangen voor de activiteiten ter waarde van € 1.000 en in 2011 ter waarde van € 2.500. Daarnaast heeft de vereniging subsidie ontvangen voor een kleedkamercomplex. De gehele opstal, waaronder de kleedkamers, is in eigendom van de verenigingen. Hieraan heeft de gemeente een bijdrage geleverd toen de vereniging verhuisd moest worden, omdat op de oude locatie huizen gebouwd werden.

BVCB

BVCB is een voetbalvereniging uit Bergschenhoek met ongeveer 950 leden. BVCB speelt zaterdagcompetitie. De vereniging heeft ook tennisbanen. Er zijn 300 leden bij de tennisafdeling. De voetbalvelden worden geëxploiteerd door de gemeente en gehuurd door de verenigingen tegen een tarief dat lager is dan de kostprijs voor de gemeente. Eind 2010 voerden de gemeente en BVCB discussie over de verhoging van de huurprijs voor de velden, de overgangsregeling in verband met deze huurverhoging en de subsidie. Voor 2011 heeft de gemeente een subsidie van € 5.901 toegekend voor het aantal jeugdleden en € 7.500 in het kader van de overgangsregeling vanwege de hogere veldhuur tarieven. Daarnaast loopt de aanvraag nog voor een subsidie op een kleedkamercomplex.

Hockeyvereniging Bleiswijk

De hockeyvereniging kent ruim 400 leden. De accommodatie bestaat uit twee velden waarvan één wordt geëxploiteerd door de vereniging en één door de gemeente. De huurprijs voor het veld is volgens de gemeente lager dan de kostprijs. De vereniging ontving voor 2009 € 1.660 subsidie. Voor 2010 was dit € 15.000. Dit was een incidentele subsidie voor de renovatie van de kleedkamers. Voor 2011 is € 2.947 toegekend op basis van het aantal jeugdleden.

Weidevogels

De Weidevogels is een korfbalvereniging uit Bleiswijk. De vereniging kent 250 leden. De Weidevogels huren accommodatie van de gemeente waarvoor ze in het verleden accommodatiesubsidie kregen. In 2011 hebben de Weidevogels € 4.578 subsidie gekregen in het kader van de overgangsregeling binnen het accommodatiebeleid. Voor wat betreft de Weidevogels heeft alleen een dossierstudie plaatsgevonden omdat het bestuur niet beschikbaar was voor een gesprek.

1-5 leeswijzer

Deze nota van bevindingen is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee geeft een introductie op het subsidieproces. Dit hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de normen die voor subsidieprocessen gehanteerd worden. Het daaropvolgende hoofdstuk gaat in op de doelen en uitvoeringsregels die de gemeente hanteert bij het verstrekken van sport- en cultuursubsidies. In dit hoofdstuk wordt getoetst of deze doelen en uitvoeringsregels kenbaar, concreet en consistent zijn en of ze objectieve criteria bevatten voor de verdeling van de beschikbare middelen. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de prestatieafspraken die de gemeente met de verenigingen maakt bij het verstrekken van de subsidies en de effecten die deze subsidies tot gevolg zouden moeten hebben. Dit hoofdstuk gaat in op de vragen of (1) de prestatieafspraken concreet zijn, of (2) de prestatieafspraken in lijn zijn met de doelen en uitvoeringsregels van de gemeente, of (3) de subsidie het activiteitenaanbod beïnvloed en of (4) de prestatieafspraken worden nagekomen. Hoofdstuk 5 gaat in op het accommodatiebeleid. Hierbij wordt, net als eerder bij de subsidies, ook getoetst of de doelen en de uitvoeringsregels die hierbij gehanteerd worden kenbaar, concreet, objectief en consistent zijn. Daarnaast komt de vraag aan de orde of deze doelen en uitvoeringsregels goed worden toegepast.



2 uitgangspunten subsidieproces

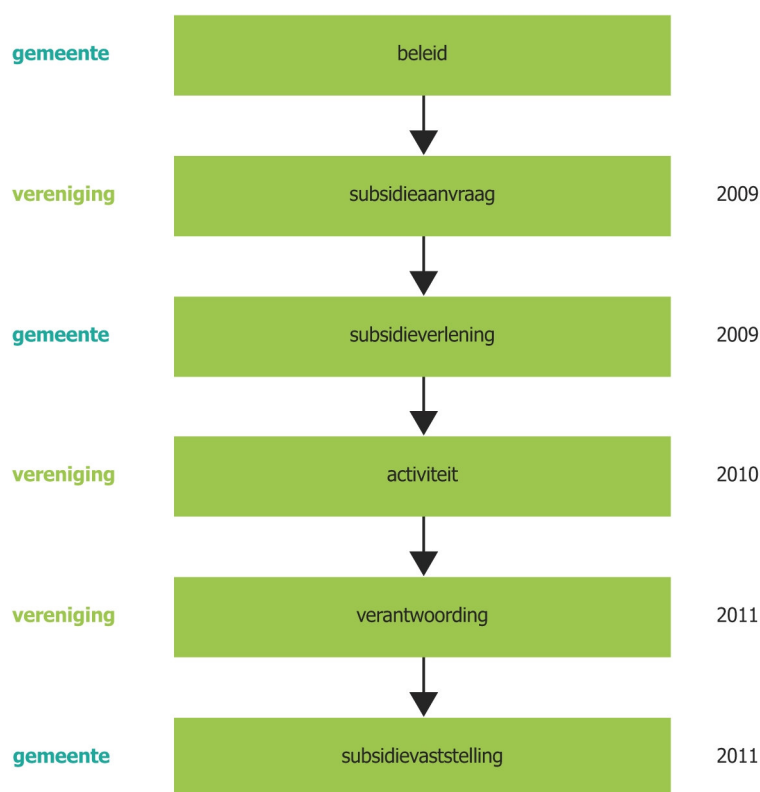
2-1 inleiding

Dit hoofdstuk legt de belangrijkste begrippen binnen het subsidieproces uit. Allereerst besteedt het aandacht aan de verschillende stappen die de gemeente en de verenigingen doorlopen binnen het subsidieproces. Vervolgens gaat dit rapport in op de relatie tussen de gemeentelijke doelen en de effecten van subsidies. Hierbij wordt speciale aandacht besteed aan het beleid in Lansingerland. Tot slot beschrijft dit hoofdstuk de normen die voor subsidieverstrekking gelden.

2-2 fasen binnen het subsidieproces

Figuur 2-1 laat de verschillende stappen binnen het subsidieproces zien.

figuur 2-1: fasen binnen het subsidieproces (subsidiejaar 2010)



Subsidieverstrekking kent doorgaans de volgende stappen. De activiteiten die de gemeente subsidieert vinden plaats in een bepaald jaar, bijvoorbeeld 2010. In het jaar daarvoor dient degene die deze activiteit wil gaan uitvoeren een subsidieaanvraag in.

Het is de bedoeling dat de gemeente al eerder heeft aangegeven welk beleid zij wil voeren en op welke manier zij het instrument subsidies daarbij wil inzetten. Dan weten de aanvragers voor welke type activiteiten ze subsidie kunnen aanvragen en heeft de gemeente een kader voor de beoordeling. In reactie op de subsidieaanvraag kan de gemeente beslissen om de subsidie te verlenen. Hierbij toetst de gemeente aan het beleid. Op dat moment stelt de gemeente doorgaans ook geld beschikbaar in de vorm van een voorschot. Als de activiteit, waarvoor de subsidie is aangevraagd, is afgerond, laat de gesubsidieerde organisatie in zijn verantwoording zien dat hij datgene heeft gedaan waarvoor de subsidie is verleend. Als de subsidie is verleend voor 2010, gebeurt de verantwoording doorgaans in 2011. Als de gemeente het eens is met de verantwoording, stelt de gemeente de subsidie vast en is de subsidie definitief.

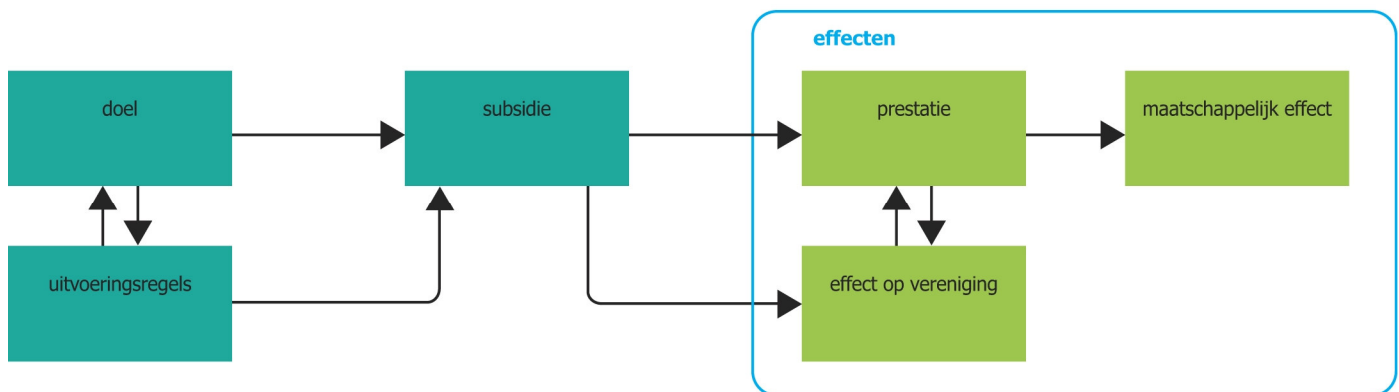
2-3 doelen en effecten

De gemeente verstrekt subsidies met bepaalde doelen voor ogen. De gemeente wil dat de subsidies in de samenleving een bepaald effect hebben. Eerst komt in dit rapport de relatie tussen doelen en effecten aan de orde. Vervolgens wordt een voorbeeld van deze relatie uitgewerkt.

2-3-1 relatie tussen doelen en effecten

Figuur 2-2 geeft schematische de relatie tussen doelen en effecten aan.

figuur 2-2: doelen en effecten



Op hoofdlijnen komt de relatie tussen doelen en effecten op het volgende neer. De gemeente streeft beleidsdoelen na. Een instrument om deze te bereiken zijn subsidies. Vervolgens, als de gemeente deze subsidies verstrekt heeft, hebben deze subsidies doorgaans een effect op andere partijen dan de gemeente. De gevolgen van subsidies buiten de gemeentelijke organisatie noemen we de effecten. Deze effecten kunnen concreet zijn, bijvoorbeeld een gesubsidieerde instelling verricht bepaalde prestaties of een gesubsidieerde instelling wordt financieel gezonder. Een effect kan echter ook breder zijn. Zo'n breed maatschappelijk effect zou dan het gevolg van de prestaties van de gesubsidieerde instelling kunnen zijn. Maatschappelijke effecten zijn minder concreet dan de prestaties waarvoor de vereniging subsidie krijgt.

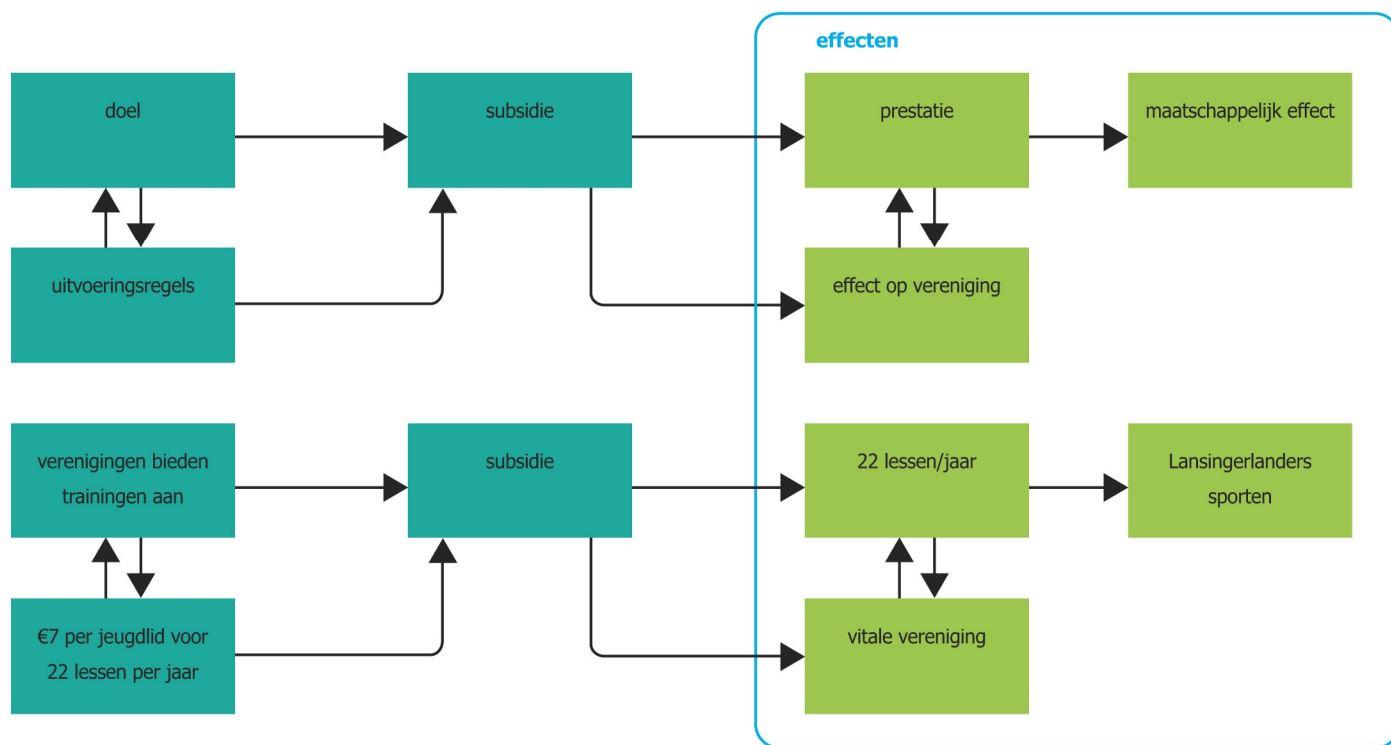
Het is de bedoeling dat de afgesproken prestaties een directe link hebben met de doelen van de gemeente. Daarom worden er prestatieafspraken gemaakt tussen de verenigingen en de gemeente. Hierin spreken ze af welke prestaties de vereniging gaat leveren.

Om van doelen naar door gesubsidieerde instellingen geleverde prestaties te komen, moet de gemeente de doelen in uitvoeringsregels vertalen. Dit zijn regels die de gemeente in concrete gevallen zelf hanteert bij het verstrekken van subsidie. Aan de hand van deze uitvoeringsregels maakt de gemeente prestatieafspraken met de gesubsidieerde instellingen.

2-3-2 concreet voorbeeld

Figuur 2-3 illustreert de relatie tussen doelen en effecten met een concreet voorbeeld.

figuur 2-3: voorbeeld doelen en effecten



De gemeente begint met het omschrijven van haar doelen in bijvoorbeeld een nota. Een voorbeeld van zo'n doel is 'verenigingen bieden trainingen aan'.

Een concreet effect van een subsidie kan zijn dat een vereniging in financiële zin in staat wordt gesteld om sportlessen aan te bieden. De gemeente kan bijvoorbeeld concreet afspreken dat een vereniging subsidie krijgt als zij minimaal 22 lessen per jaar geeft. Deze financiële bijdrage kan ook het effect hebben dat de vereniging financieel gezond blijft en in staat blijft om de lessen aan te bieden. In figuur 2-3 is dit aangeduid met de term vitale vereniging. Vervolgens is het de bedoeling dat de

activiteiten een maatschappelijk effect hebben, zoals dat de inwoners van Lansingerland voldoende sporten.

Bij het verstrekken van subsidies spelen de uitvoeringsregels een belangrijke rol. In de uitvoeringsregels kan bijvoorbeeld staan dat de gemeente een basissubsidie voor jeugdleden verstrekt van € 7 per jeugdlid als een vereniging tenminste 22 weken per jaar lessen aanbiedt. Vervolgens kan dan in de prestatieafpraak met een vereniging staan dat de vereniging minimaal 22 weken per jaar voetbaltraining aanbiedt voor alle jeugdleden.

2-4 beleid van Lansingerland

Beleidsdocumenten en regelgeving van de gemeente Lansingerland kennen bepalingen over het subsidieproces. Deze zijn te vinden in de Algemene subsidieverordening, de kadernotitie subsidiebeleid, 'Samen doen, samen delen' en de 'Nadere regels en overgangsregeling uitvoering subsidiebeleid' (hierna: 'Nadere regels'). De algemene subsidie verordening en de kadernotitie komen hier achtereenvolgens aan de orde. In de 'Nadere regels' staan minder algemene bepalingen en daarom komen die later aan de orde.

In de Algemene subsidieverordening van Lansingerland staat het volgende over de relatie tussen subsidies, doelen, en effecten. De verordening beschrijft wat een prestatiesubsidie is. Dit is een subsidie gericht op de maatschappelijke effecten van de activiteiten, gerelateerd aan aantallen prestaties, activiteiten of diensten en gericht op een vooraf qua samenstelling en grootte vastgestelde doelgroep. Ook geeft de verordening aan dat de raad de inhoudelijke beleidsdoelstellingen vaststelt in de vorm van beleids- en kadernota's. Volgens artikel 17 van de Algemene subsidieverordening moeten de verenigingen nadat zij de activiteiten hebben verricht, een verslag indienen bij de gemeente met daarin een vergelijking tussen de nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen, activiteiten en maatschappelijke effecten.

In Lansingerland staan de algemene kaders voor het toekennen van subsidies beschreven in de kadernotitie subsidiebeleid, 'Samen doen, samen delen'. Een belangrijk onderdeel van deze nota is de relatie tussen beleid en subsidies. De nota schrijft het volgende voor:

- De gesubsidieerde activiteiten moeten passen binnen de in de 'visie Lansingerland' en het collegeprogramma omschreven doelstellingen, het actuele beleid en ze moeten daarbinnen ook voldoende prioriteit hebben.
- De gemeente zet subsidies gericht in om beleidsdoelen te realiseren en maatschappelijk gewenste effecten te bereiken.
- De gemeente kiest in veel gevallen voor de prestatiesubsidie. Hierbij legt men prestatieafspraken vast in een subsidieovereenkomst.

Samengevat is het de bedoeling dat de gemeente beleid formuleert en hierbij concrete beleidsdoelen benoemt die de gemeente met behulp van subsidies wil realiseren. In de prestatieafspraken spreekt de gemeente af met de gesubsidieerde instellingen hoe zij deze beleidsdoelen gaan realiseren. De gemeente dient ervoor te zorgen dat de prestatieafspraken zo gemaakt worden dat deze in lijn zijn met de gemeentelijke doelen.

In september 2008 stemde de raad in met de kadernotitie. Deze nieuwe systematiek speelde voor het eerst een rol bij de in 2009 aangevraagde subsidies voor de activiteiten in het jaar 2010. In het kader van de overgangsregeling staat in de kadernotitie het volgende over het werken met prestatieafspraken. 'Voor organisaties die nog niet eerder een subsidieovereenkomst sloten met de gemeente, zal een overgangstermijn worden aangehouden van drie jaar. In die periode kan worden toegegroeid naar het vastleggen van prestatieafspraken in een subsidieovereenkomst.'

2-5 normen bij subsidieverlening

Uit het voorafgaande heeft de rekenkamer de normen herleid die zij hanteert bij het beoordelen van het subsidieproces. Allereerst moeten burgers, gemeenteraadsleden en ambtenaren inzicht kunnen krijgen in de activiteiten die de gemeente wil subsidiëren en de doelen die de gemeente daarbij nastreeft. Hiervoor is het noodzakelijk dat zij de doelen van de gemeente ergens moeten kunnen vinden; ze moeten kenbaar zijn. Om inzicht te krijgen in de activiteiten die de gemeente wil subsidiëren moeten de doelen duidelijk zijn omschreven. Daarnaast moeten de doelen zo concreet zijn omschreven dat zij richting kunnen geven aan de besluiten om subsidie te verlenen.

Bovendien is het belangrijk dat de doelen en de uitvoeringsregels die de gemeente hanteert consistent zijn. Deze doelen en regels mogen niet met elkaar in conflict komen, maar moeten een goede uitwerking van elkaar zijn.

Tot slot is het voor wat betreft de relatie tussen effecten en doelen van belang dat de subsidies een positief effect hebben op het behalen van de doelen. Dit effect moet substantieel zijn.

De volgende tabel vat de hierboven genoemde algemene normen samen. Aan dit normenkader wordt in de volgende hoofdstukken getoetst.

tabel 2-1: algemene normen

de verenigingsondersteuning verloopt transparant
- doelen moeten kenbaar zijn. (hoofdstuk 3) - proces- en uitvoeringsregels moeten kenbaar zijn (hoofdstuk 3)
de verenigingsondersteuning vindt plaats via objectieve criteria en concrete meetbare doelen. (hoofdstuk 3)
doelen en uitvoeringsregels moeten zo concreet omschreven zijn dat zij richting kunnen geven aan de besluiten om subsidie te verlenen. (hoofdstuk 3)
doelen en uitvoeringsregels zijn consistent. (hoofdstuk 3)
de prestatieafspraken zijn in lijn met de doelen en uitvoeringsregels (hoofdstuk 4)
de subsidies hebben een substantieel positief effect op het behalen van de in het gemeentelijke beleid omschreven doelen. (hoofdstuk 4)
hoofdstuk 5 toetst het accommodatiebeleid aan de bovenstaande normen.



3 doelen en uitvoeringsregels

3-1 inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsdoelen zoals deze terug te vinden zijn in het subsidiebeleid in Lansingerland. In dit hoofdstuk komt de onderzoeksvraag aan de orde welke beleidsdoelen de gemeente nastreeft met het verlenen van subsidies. Dit hoofdstuk beschrijft ook hoe de doelen vertaald zijn in uitvoeringsregels. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag of de doelen en uitvoeringsregels kenbaar, concreet, objectief en consistent zijn. Naast de beschrijving van de inhoudelijk doelen wordt er in dit hoofdstuk getoetst aan de volgende normen:

tabel 3-1: normen

normen	criteria
doelen en uitvoeringsregels zijn kenbaar.	doelen en uitvoeringsregels staan in een beleidsstuk. doelen en uitvoeringsregels zijn op een logische plaats te vinden. het is duidelijk wat met de doelen en uitvoeringsregels bedoeld wordt.
doelen en uitvoeringsregels zijn zo concreet omschreven dat zij richting kunnen geven aan de besluiten om subsidie te verstrekken.	doelen geven aan of een prestatie of effect vergroot verkleind of gelijk moet blijven. uit de doelen en uitvoeringsregels volgt welk type prestaties naar aard en doelgroep wel en niet subsidiabel zijn.
doelen en uitvoeringsregels bevatten objectieve criteria voor de verdeling van middelen	doelen en uitvoeringsregels geven aan op basis van welke feiten de subsidies worden verdeeld.
doelen en uitvoeringsregels zijn consistent.	doelen en uitvoeringsregels zijn niet in tegenspraak met elkaar. de uitvoeringsregels zijn in lijn met de doelen.

In het vorige hoofdstuk staat een toelichting op de normen uit de bovenstaande tabel. Enkele criteria verdienen nog een toelichting. Het criterium dat de doelen op een logische plaats te vinden moeten zijn, is van belang omdat inwoners en ambtenaren de doelen moeten kunnen vinden; doelen over cultuur moeten staan in een cultuurnota en niet bijvoorbeeld in een voetnoot van een algemene nota. Het criterium dat uit de doelen volgt welk type prestaties, naar aard en doelgroep, wel en niet subsidiabel zijn, moet als volgt worden opgevat. Een voorbeeld van een aard van een activiteit die concreet genoeg is omschreven is bijvoorbeeld hockeytrainingen en niet 'activiteiten in het algemeen'. Een voorbeeld van een concrete doelgroep is jongeren tot en met 17 jaar.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Het begint met de vindplaatsen van de doelen. Deze paragraaf gaat specifiek in op het ontbreken van de sportnota. In de daaropvolgende paragrafen komt aan de orde welke doelen de gemeente gesteld heeft en wordt er getoetst aan de volgende normen: (a) de doelen en uitvoeringsregels zijn kenbaar, (b) de doelen en uitvoeringsregels zijn zo concreet omschreven dat zij richting kunnen geven aan de besluiten om subsidies te verstrekken, (c) doelen en uitvoeringsregels bevatten objectieve criteria voor de verdeling van middelen en (d) de doelen en uitvoeringsregels zijn consistent.

3-2 doelen in beleidsnota's

De doelen voor sport zijn onvoldoende kenbaar. De raad heeft immers geen sportnota vastgesteld. Zodoende zijn er geen samenhangende kaders vastgesteld voor het sportbeleid. Enkele sportdoelen staan in andere beleidsnota's dan de sportnota. Deze doelen zijn echter niet op een logische plaats terug te vinden. De doelen binnen het cultuurbeleid zijn wel op een logische plaats terug te vinden.

De inhoudelijke doelen van het beleid staan doorgaans beschreven in beleidsnota's. Voor dit onderzoek zijn de volgende beleidsnota's met name van belang: de 'Kadernotitie subsidiebeleid SAMEN DOEN - SAMEN DELEN' (hierna kadernotitie), de 'Nota Kunst en Cultuur' en de niet vastgestelde 'Sportnota'. Daarnaast zijn gemeentelijke doelen terug te vinden in het Collegeprogramma 2007 – 2010, Samen bouwen aan Lansingerland.

Een aantal doelen op sportgebied staat in de sportnota. De raad heeft deze nota nooit vastgesteld. Desondanks raadplegen ambtenaren van de gemeente regelmatig deze sportnota. Zij doen dat naar eigen zeggen omdat de reden voor het niet aannemen van de sportnota niet in de doelen lag.⁴ Volgens voormalig wethouder Bodbijn was de sportnota vooral een ruimtelijke notitie en ging deze in op de vraag waar nieuwe sportvoorzieningen nodig zijn. Volgens hem heeft de raad deze nota niet aangenomen omdat het eerst de ontwikkelingen ten aanzien van woningbouw en dergelijke wilde afwachten. Zodoende gaf de voormalige wethouder aan dat de nota wel wordt gebruikt, maar dat de lange termijnplanning is losgelaten.⁵ In de 'Nadere regels' staan wel uitvoeringsregels op sportgebied.

Doordat een aangenomen sportnota ontbreekt, zijn de meeste doelen, die de gemeente op sportgebied nastreeft, niet terug te vinden in een beleidsnota. Voor zover in andere gemeentelijke documenten doelen op sportgebied staan, zijn deze doelen, omdat zij niet in een sportnota staan, niet op een logische plaats terug te vinden en daardoor onvoldoende kenbaar.

Ondanks dat de sportnota niet is vastgesteld, is het wel van belang dat de rekenkamer voor zover mogelijk, een aanknopingspunt heeft voor de analyse van het sportbeleid. In de praktijk werkt de gemeente met de doelen uit de niet aangenomen sportnota en andere beleidsdocumenten verwijzen naar deze doelen. Daarom heeft de rekenkamer ervoor gekozen om de doelen uit de sportnota wel mee te nemen bij de analyse van de inhoudelijke doelen van de gemeente.

⁴ Interview d.d. 18-01-2011.

⁵ Interview wethouder Bodbijn, 24 januari 2011.

3-3 doelen

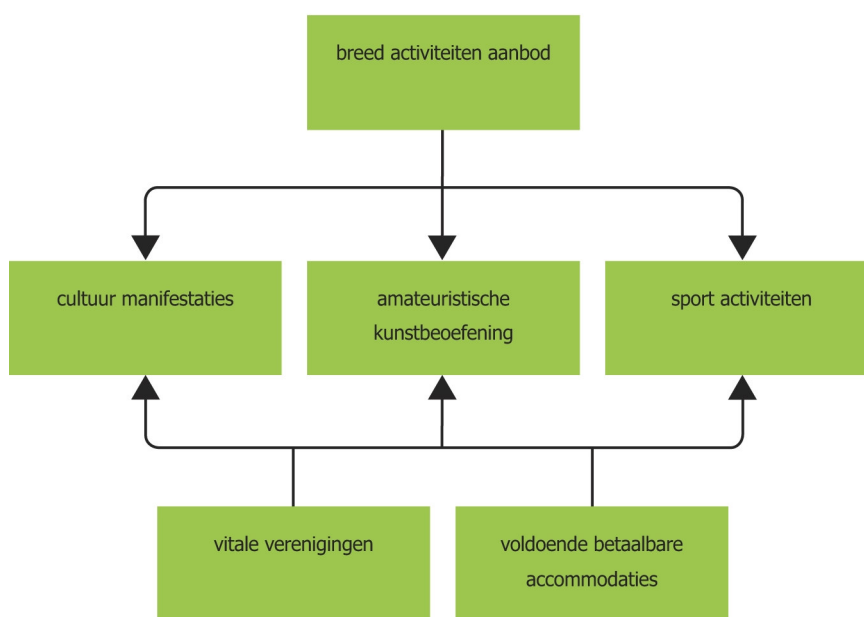
3-3-1 algemeen

Er zijn twee typen doelen. Het ene type heeft betrekking op het gewenste activiteitenaanbod en het andere type op de twee belangrijkste voorwaarden daarvoor. De belangrijkste doelen zijn:

- *een breed activiteitenaanbod bestaand uit:*
 - cultuurmanifestaties
 - amateuristische kunstbeoefening
 - sportactiviteiten
- *om dit te bereiken streeft de gemeente naar:*
 - vitale verenigingen
 - voldoende betaalbare accommodaties

Figuur 3-1 geeft een overzicht van de inhoudelijke doelen die in de volgende paragrafen toegelicht worden.

figuur 3-1: doelboom cultuur- en sportbeleid



Het belangrijkste doel is een breed activiteitenaanbod. Dit werkt de gemeente nader uit in doelen die ingaan op het type activiteiten dat moet worden aangeboden en op twee basisvoorwaarden voor een breed activiteitenaanbod: vitale verenigingen en voldoende betaalbare accommodaties. Het doel breed activiteitenaanbod is slechts een verzamelterm. Wat het college hiermee bedoelt, wordt uitgewerkt bij de verschillende activiteiten. De rekenkamer toetst in de volgende paragrafen of de doelen adequaat omschreven zijn. De doelen ten aanzien van de accommodaties komen aan de orde in hoofdstuk 5.

3-3-2 cultuurmanifestaties en amateuristische kunstbeoefening

De cultuurdoelen zijn: (1) 'er zijn (jaarlijkse) (cultuur)manifestaties met een regionale tot nationale uitstraling' en (2) 'voor de amateuristische kunstbeoefening heeft de gemeente een op jong en oud afgestemd lokaal cultuuraanbod'. Deze doelen zijn kenbaar, maar niet zo concreet omschreven dat het richting kan geven aan besluiten om wel of geen subsidie te verstrekken. Het college heeft niet gespecificeerd om hoeveel en welk type cultuurmanifestaties voor welke doelgroep het zou moeten gaan. Aan de hand van deze omschrijvingen kan niet objectief bepaald worden welke activiteiten de gemeente wel en niet wil subsidiëren.

Het college hanteert de volgende definitie van cultuurmanifestaties: 'culturele activiteiten en evenementen waarbij groepen mensen bij elkaar komen met een gemeenschappelijk cultureel doel. Hierbij kan gedacht worden aan een (straat)festival, culturele markt, atelierroute of een theater- of (klassieke) muziekvoorstelling.'⁶

Het doel heeft het college als volgt geformuleerd: 'Er zijn (jaarlijkse) (cultuur)manifestaties met een regionale tot nationale uitstraling.'⁷ Voor alle cultuuractiviteiten geldt dat het college stelt dat het collectief voor het individu gaat, laagdrempeligheid een uitgangspunt is en dat de activiteiten voor iedereen toegankelijk moeten zijn. Samenwerking vindt het college hierbij belangrijk.'⁸

Het college geeft weliswaar enkele uitgangspunten aan voor het type cultuurmanifestaties dat het in de gemeente wil zien. Dit is echter niet specifiek genoeg. Het is niet duidelijk welke manifestaties de gemeente bij voorkeur wil subsidiëren. Ook geeft het college niet aan of het aantal manifestaties moet toenemen of dat het gelijk blijven of mag afnemen.

Amateuristische kunstbeoefening definieert het college als 'alle disciplines van kunst en cultuur (dans, muziek, theater, beeldende kunst, literatuur en film/fotografie), waarbij de beoefenaar niet beroepsmatig actief is.'⁹ Daartegenover staat dat de gemeente geen professionele kunstbeoefening subsidieert: 'Professionele kunstbeoefening valt niet binnen het gemeentelijk beleid, omdat dit niet beantwoordt aan de doelstelling zoals de gemeente die voor ogen heeft met kunst en cultuur. Professionele kunstbeoefening wordt gezien als beroepsbeoefening waarmee inkomsten kunnen worden gegenereerd.'¹⁰

Het doel ten aanzien van de amateuristische kunstbeoefening heeft het college als volgt geformuleerd: 'De gemeente heeft een op jong en oud afgestemd lokaal cultuuraanbod.'¹¹ De gemeente heeft echter niet uitgewerkt hoe groot een dergelijk aanbod concreet zou moeten zijn.

⁶ Gemeente Lansingerland, Kunst en cultuur in de schijnwerpers, Nota kunst en cultuur Lansingerland, 2009, p. 14.

⁷ Gemeente Lansingerland, Kunst en cultuur in de schijnwerpers, Nota kunst en cultuur Lansingerland, 2009, p. 14.

⁸ Gemeente Lansingerland, Kunst en cultuur in de schijnwerpers, Nota kunst en cultuur Lansingerland, 2009, p. 17.

⁹ Gemeente Lansingerland, Kunst en cultuur in de schijnwerpers, Nota kunst en cultuur Lansingerland, 2009, p. 14.

¹⁰ Gemeente Lansingerland, Kunst en cultuur in de schijnwerpers, Nota kunst en cultuur Lansingerland, 2009, p. 15.

¹¹ Gemeente Lansingerland, Kunst en cultuur in de schijnwerpers, Nota kunst en cultuur Lansingerland, 2009, p. 14.

3-3-3 sportactiviteiten

De doelen op sportgebied zijn niet kenbaar omdat de gemeente geen doelen heeft geformuleerd ten aanzien van te subsidiëren activiteiten.

Het college gaat in de sportnota niet eenduidig in op welke type activiteiten de gemeente wil ondersteunen met subsidies en wat daarbij het doel is. In de 'Nadere regels' staan wel uitvoeringsregels. Aan de hand van deze uitvoeringsregels kan men herleiden welke activiteiten de gemeente beoogt te ondersteunen. De doelen op dit terrein heeft de gemeente echter niet expliciet aangegeven. De uitvoeringsregels komen aan de orde in paragraaf 3-4.

3-3-4 vitale verenigingen

Het is niet duidelijk wat het college met vitale verenigingen bedoelt.

In de sportnota stelt het college dat het functioneren van verenigingen één van de prioriteiten in het sportbeleid van de gemeente is. Een definitie van het begrip vitale vereniging ontbreekt echter. Wel schrijft het college dat het streeft naar vitale verenigingen die groei op kunnen vangen en die bijdragen aan de sociale samenhang in de gemeente. Op basis van deze beschrijving is niet duidelijk wat het college precies nastreeft als het over vitale verenigingen spreekt. Zijn dit financieel gezonde verenigingen? Verenigingen met een groot ledenbestand? Of zijn dit bijvoorbeeld verenigingen die veel activiteiten organiseren?¹² De gemeente heeft hierin geen expliciete keuze gemaakt. Omdat het doel 'vitale verenigingen' binnen dit onderzoek een belangrijke rol inneemt, heeft de rekenkamer dit begrip nader gespecificeerd. De rekenkamer onderzoekt als er gesproken wordt over vitale verenigingen met name de financiële gezondheid van de verenigingen. De reden hiervoor is dat subsidies ingezet worden om ervoor te zorgen dat verenigingen activiteiten kunnen blijven organiseren. De gedachte hierachter is dat verenigingen financieel vitaal moeten zijn om in staat te zijn om activiteiten te organiseren.

3-4 uitvoeringregels

3-4-1 algemeen

Met uitzondering van de uitvoeringsregels voor basis-sportactiviteiten voor de jeugd en de nieuwe activiteiten voor speciale doelgroepen, zijn de uitvoeringsregels niet zo concreet dat zij op een objectieve manier richting kunnen geven aan de besluiten om subsidies te verstrekken. Niet is duidelijk in welk geval bij sport speciale activiteiten en verbouw- en nieuwbouwplannen voor subsidiëring in aanmerking komen. Omdat bij de uitvoeringsregels voor culturele activiteiten de voorwaarden zo zijn dat bijna elke activiteit aan één van deze voorwaarden zal voldoen, zijn deze voorwaarden niet selectief. Voor zover de uitvoeringsregels gespecificeerd zijn, zijn ze in lijn met de doelen.

De uitvoeringsregels voor sport zijn te vinden in de 'Nadere regels'. De uitvoeringsregels voor cultuur staan in de kunst- en cultuurnota. Deze regels worden hier achtereenvolgens besproken.

¹² Zie hierover ook Rekenkamer Rotterdam, De bal is rond, effecten van verenigingsondersteuning op sportparticipatie, 2009, p. 37.

3-4-2 sport

In de 'Nadere regels' staat over de subsidiering van sport dat er een basissubsidie voor jeugdleden (t/m 17 jaar) is in de vorm van een vast bedrag van € 7 per jeugdlid. Een eis daarbij is dat de jeugdleden woonachtig moeten zijn in Lansingerland en dat de vereniging tenminste 22 weken per jaar lessen aan moet bieden. Verder is van belang dat speciale doelgroepen niet worden uitgesloten van deelname.

Daarnaast stelt het college in de 'Nadere regels' dat nieuwe activiteiten ten behoeve van speciale doelgroepen gesubsidieerd kunnen worden met een bedrag per aangepaste sporter (€ 14 per lid) of per oudere (55+) (€ 7 per lid). Ook hierbij geldt de eis dat sporters woonachtig moeten zijn in Lansingerland en dat de vereniging tenminste 22 weken per jaar lessen aan moet bieden. Over het aanbieden van activiteiten aan aangepaste sporters stelt de gemeente dat het moet gaan om activiteiten die de deelname aan sport door gehandicapten mogelijk maken en dat de lessen verzorgd moeten worden door bevoegd deskundig kader.

Daarnaast spreekt het college in de 'Nadere regels' over de mogelijkheid voor het verstrekken van een aanvullende subsidie voor speciale activiteiten, de zogenaamde sportstimulerings- en ondersteuningssubsidie (nieuwe activiteiten). Uit het document wordt niet duidelijk wat het college daarmee bedoelt. Wel staat er in de 'Nadere regels' dat er voor maximaal 2 activiteiten per jaar een aanvullende subsidie kan worden verstrekt, dat de vereniging de activiteit moet publiceren in de lokale media en dat er sprake moet zijn van een evenwichtige verdeling van de activiteiten over de kernen. Hierbij is het echter niet duidelijk welk type activiteiten voor deze subsidie in aanmerking komt.

Ook kennen de 'Nadere regels' de mogelijkheid van een incidentele subsidie: 'verenigingen kunnen in aanmerking komen voor een éénmalige aanvraag ten behoeve van verbouw/nieuwbouw van accommodaties.' Uit de 'Nadere regels' volgt niet in welke gevallen dit mogelijk is.

Verder specificeren de 'Nadere regels' voor welke activiteiten de gemeente geen subsidie verstrekt:

- topsport wordt uitgesloten van subsidie;
- instellingen, organisaties en verenigingen die zelf in de kosten van de aanvraag kunnen voorzien komen niet voor subsidie in aanmerking, met uitzondering van een eenmalige startsubsidie voor nieuwe sportstimuleringsprojecten;
- aan senioren (> 17 jaar) wordt in principe geen subsidie verstrekt, met uitzondering van specifieke groepen (aangepaste sporter en ouderen 55+).

3-4-3 kunst en cultuur

In de kunst- en cultuurnota staat een lijst met subsidievoorwaarden. Om voor subsidiering in aanmerking te komen, dienen activiteiten te voldoen aan één of meerdere van onderstaande subsidievoorwaarden:

- Kwetsbare doelgroepen nemen deel aan de activiteit:
 - kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar;
 - ouderen vanaf 65 jaar;
 - inwoners met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking;
 - inwoners met een minimuminkomen;
- Er is sprake van samenwerking met andere partijen binnen het (culturele) werkveld;
- De activiteiten bevorderen de sociale samenhang;

- De activiteit zorgt voor cultuureducatie voor kinderen van 0 tot 18 jaar, waarbij de nadruk ligt op vrijetijdsbesteding en culturele en kunstzinnige participatie;
- Organisaties die subsidie van de gemeente ontvangen dienen minimaal 1 keer per jaar naar buiten te treden, door middel van bijvoorbeeld een optreden of een tentoonstelling;
- Er is sprake van een vernieuwende activiteiten;
- De gesubsidieerde organisatie spreekt via de media potentieel geïnteresseerden aan.

Omdat bij de uitvoeringsregels voor culturele activiteiten, de activiteit maar aan één van de genoemde criteria moet voldoen om gesubsidieerd te worden, is er geen duidelijk onderscheid tussen de cultuur activiteiten die de gemeente wel en niet wil subsidiëren.



POLDERHUIS

Jay's
Place

4 van prestatieafspraken naar effecten

4-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de prestatieafspraken die de gemeente maakt met de verenigingen en de effecten die hiermee gerealiseerd worden. In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde: (a) Welke effecten hebben de subsidies op de gesubsidieerde organisaties? (b) Welke effecten hebben de subsidies voor de burgers die te maken hebben met de gesubsidieerde organisaties? (c) Hoe verhouden de effecten van de subsidies zich tot de beleidsdoelen? Hierbij is ook van belang of de prestatieafspraken die de gemeente met de verenigingen maakt in lijn liggen met de gemeentelijke doelen en uitvoeringsregels, of de gemeente het activiteiteenaanbod beïnvloedt en of de gemeente systematisch toetst of de verenigingen de prestatieafspraken nakomen. In dit hoofdstuk wordt getoetst aan de volgende normen:

tabel 4-1: normen

norm	criteria
de subsidies hebben een substantieel positief effect op het behalen van de in het gemeentelijke beleid omschreven doelen.	de prestatieafspraken zijn concreet. de gemeente toetst op systematische wijze of de door de verenigingen voorgestelde prestaties in lijn zijn met de gemeentelijke doelen en uitvoeringsregels. Uit deze toets blijkt dat de prestatieafspraken in lijn zijn met de doelen en uitvoeringsregels. de subsidie beïnvloed het activiteiteenaanbod van de vereniging: de vereniging levert een ander activiteiteenaanbod of de gemeente subsidieert activiteiten die de vereniging zelf, zelfs met de eventuele hulp van anderen, niet kan betalen. de gemeente toetst systematisch of de verenigingen de prestatieafspraken nakomen en de afspraken worden nagekomen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst gaat dit hoofdstuk in op de prestatieafspraken. Deze paragraaf gaat ook in op de vraag of de prestatieafspraken adequaat zijn en hoe de gemeente toetst of de afspraken wel worden nagekomen. Dit wordt beantwoord aan de hand van casussen. Vervolgens besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de vraag hoe het activiteiteenaanbod beïnvloed wordt door de subsidies. Gaan verenigingen andere activiteiten aanbieden doordat ze subsidies krijgen? Of kunnen verenigingen alleen maar de activiteiten aanbieden als ze subsidies krijgen? De vitaliteit van verenigingen komt hierbij ook aan de orde. Het effect van subsidies

op de beschikbaarheid van accommodaties voor verenigingen wordt apart in hoofdstuk 5 besproken.

4-2 verdeling op basis van prestatieafspraken

Bij de muzieksubsidies bepaalt, in plaats van objectieve criteria, de historisch gegroeide hoogte van de subsidie het subsidiebedrag. Voor de sportverenigingen geldt dat het maximale bedrag gebaseerd is op objectieve criteria, maar dat sommige verenigingen minder aanvragen en dan ook minder krijgen.

De prestatieafspraken zijn niet concreet omdat niet is aangegeven hoeveel en welk type activiteiten de verenigingen moeten organiseren. Omdat de doelen en de prestatieafspraken niet concreet geformuleerd zijn, kan niet worden vastgesteld dat de prestatieafspraken in lijn zijn met de gemeentelijke doelen. De gemeente toetst ook niet systematisch of de verenigingen de prestatieafspraken nakomen. Door middel van het jaarverslag en in enkele gevallen het bezoek van activiteiten heeft de gemeente, in de meeste gevallen, hooguit een beeld van de activiteiten, maar niet van de precieze geleverde prestaties.

Tabel 4-2 toont de hoogte van de subsidies in de afgelopen jaren voor de onderzochte verenigingen.

tabel 4-2: Hoogte van de subsidies

vereniging	subsidie 2009	subsidie 2010	subsidie 2011	aantal leden
BVCB	aangepaste huur	aangepaste huur	€ 5.901 (jeugdleden) € 7.500 (overgang accommodatiebeleid)	950
CVV	aangepaste huur en € 1000	aangepaste huur en € 1.000	€ 2.500	810
HVB	€ 1.660	€ 15.000 (incidenteel renovatie kleedkamers)	€ 2.947	ruim 400
Weidevogels	€ 44.500 (direct verrekend met huur accommodatie)	€ 44.500 (direct verrekend met huur accommodatie)	€ 4.578 (overgang accommodatiebeleid)	250
Concordia	€ 76.772 totaal (€ 11.788 over na verrekening huur)	€ 75.485 totaal (€ 10.500 over na verrekening huur)	€ 73.339 (incl. bedrag voor huur van gemeente)	100
Helicon	€ 5.830	€ 6.413	€ 5.664	85
Jay's Place	€ 93.000	€ 93.000	€ 90.355	400

Tabel 4-2 laat zien dat er een duidelijk verschil is tussen de sportverenigingen en de cultuurverenigingen. Voor de sportverenigingen geldt dat de subsidies sterk verschillen en dat er soms helemaal geen sprake was van subsidies alleen van een lagere huurprijs voor de velden. In de 'Nadere regels' is dit geharmoniseerd. Dit heeft zijn neerslag gekregen in de subsidies voor 2011. In 2011 is de hoogte van de subsidie gekoppeld aan het aantal jeugdleden. Een uitzondering hierop vormen verenigingen die minder hebben aangevraagd en verenigingen die door het nieuwe

accommodatiebeleid veel meer kwijt zijn voor de velden en waarbij er in dat verband een overgangsregeling getroffen is.

Voor de cultuurverenigingen geldt dat de hoogte van de subsidies gebaseerd is op de voorgaande jaren. In het kader van de bezuinigingen is er wel een korting toegepast. De verenigingen hebben iets minder gekregen dan dat zij het voorgaande jaar kregen.

In de volgende paragrafen staat per vereniging beschreven welke afspraken er zijn gemaakt tussen de gemeente en de verenigingen en hoe de nakoming van deze afspraken is gecontroleerd. Deze casusbeschrijvingen zijn gebaseerd op de volgende documenten:

- a de subsidieaanvragen van de verenigingen;
- b de subsidiebeschikkingen en de daarbij behorende contracten;
- c de verzoeken van de verenigingen om de subsidie vast te stellen en de hierbij horende verslagen van de verenigingen over de georganiseerde activiteiten;
- d de vaststellingsbesluiten van de gemeente.

Het valt de rekenkamer op dat de gemeente niet systematisch toetst of de verenigingen de prestatieafspraken zijn nagekomen. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat de gemeente ten onrechte subsidies heeft vastgesteld. De prestatieafspraken waren vaak dusdanig breed geformuleerd dat de verenigingen daar al snel aan voldeden. Aan een afspraak als 'beoefenen van de hockeysport' is immers al snel voldaan. In andere gevallen zou de gemeente nadere documenten, als verslagen van activiteiten en trainingsschema's, aan moeten vragen bij verenigingen om vast te kunnen stellen dat aan meer gedetailleerdere afspraken is voldaan. De gemeente heeft nu geen goed zicht op het bereiken van de doelen omdat de gemeente niet systematisch toetst of aan de prestatieafspraken is voldaan en deze prestatieafspraken niet concreet zijn.

Helicon

Opvallend in het subsidieproces bij Helicon is dat Helicon in de aanvraag wel vermeldt voor welke activiteiten de vereniging subsidie aanvraagt. De gemeente heeft echter geen lijst van deze specifieke activiteiten of een directe verwijzing hiernaar in de prestatieafspraken opgenomen.

In de aanvraag voor 2010 staan de activiteiten waar Helicon subsidie voor aanvraagt en de verwachte effecten genoemd. Helicon vraagt subsidie aan voor openbare publieksuitvoeringen en jeugd. Ten aanzien van de uitvoeringen geeft Helicon aan dat het meewerkt aan verschillende uitvoeringen. Enkele voorbeelden van de door Helicon genoemde activiteiten zijn:

- concerten door harmonie of leerlingen in zalen of de openlucht in Berkel en Rodenrijs;
- serenades en optreden bij plaatselijke gelegenheden (onder andere koninginnedag en 5 meiviering) door harmonie en/of twirlgroep;
- medewerking van drummers en harmonie tijdens de Nationale Herdenking op 4 mei.
- Helicon geeft aan dat het aantal deelnemers tijdens optredens wisselend is en dat het aantal leden van Helicon dat meewerkt varieert van tien tot alle leden.

Daarnaast geeft Helicon aan dat het voor de jeugd een jeugdorkest heeft waarin ook educatie op muzikaal gebied plaatsvindt en waar ook theoretische muziekkennis

overgedragen wordt. Bij de twirlgroep krijgen, in de woorden van Helicon, jeugdleden onderricht in sport, muzikale en danscultuur. Daarnaast schrijft Helicon dat de vereniging de oudere jeugd stimuleert om activiteiten te organiseren.

Voor wat betreft de maatschappelijke effecten geeft Helicon zelf aan dat voor de leden het musiceren of twirlen een duidelijk ontspannende bezigheid is. Verder noemen zij als verwachte effecten: het in aanraking komen met kunst en cultuur en het bevorderen van vrijwilligerswerk. Daarnaast noemen zij: ontmoeting, ontwikkeling en ontplooiing, culturele educatie en het voorkomen van overlast.

Na het aanbod van de vereniging, is de gemeente aan zet om de subsidie te verlenen. In het geval van Helicon heeft zij een contract afgesloten met de vereniging. De prestatieafspraken die hierin staat voor 2010 is de volgende: 'Het organiseren van culturele manifestaties en het verrichten van al dat hiermee verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin.' De prestatieafspraken voor 2009 luidde als volgt: 'Het aanbieden van openbare publieksuitvoeringen.' Voor 2011 luidt de prestatieafspraken: 'Het organiseren van culturele manifestaties, het geven van of deelnemen aan concerten, concoursen, marsen en show optredens en het geven van muziekonderwijs en instructie ter bevordering van een sociaal-culturele vrijetijdsbesteding voor haar leden en junioren.'

Deze prestatieafspraken zijn niet concreet geformuleerd. Omdat ook de doelen die de gemeente nastreeft bij de activiteiten van Helicon niet concreet geformuleerd zijn, kan geen antwoord worden gegeven op de vraag of de prestatieafspraken voldoende in lijn liggen met de gemeentelijke doelen.

Om te zien of de gemeente ook controleert of de prestaties geleverd zijn, is de subsidievaststelling in 2010 voor de activiteiten in 2009 onderzocht. Bij deze vaststelling heeft de gemeente het jaarverslag 2009 van Helicon geraadpleegd. Hieruit blijkt wel dat er activiteiten als concerten en repetities zijn geweest, maar niet hoeveel. Tevens heeft de gemeente kennis van de activiteiten doordat medewerkers van de gemeente incidenteel activiteiten bezoeken.¹³ Dit alles is echter onvoldoende om van een systematische toets te spreken.

BVCB

Ondanks dat BVCB een aanvraagformulier voor de subsidie over het jaar 2009 heeft ingediend, is er geen beschikking of contract opgesteld. BVCB kreeg subsidies niet direct uitbetaald, maar de gemeente verrekende die rechtstreeks met de huur voor de velden. Formeel is er geen subsidie verleend alleen heeft de gemeente een lagere veldhuur in rekening gebracht dan de kostprijs van de velden. Hoofdstuk 5 gaat hier nader op in. BVCB had hiervoor een resultatenrekening en balans over 2008/2009 gestuurd. In latere jaren heeft BVCB geen subsidie aangevraagd. De vereniging was in overleg met de gemeente over de huurprijs van de velden en het subsidiebedrag. Subsidie en veldhuur werden hier als één onderwerp gezien. De gemeente heeft aangegeven dat er ook voor de activiteiten in 2010 geen contract is. In het contract voor 2011 staat de volgende prestatieafspraken: 'Het organiseren van sportevenementen ter bevordering van de fysieke gezondheid, integratie en sociale

¹³ Interview 18-01-2011.

ontwikkeling van de jeugd in de gemeente Lansingerland door onder meer het aanbieden van trainingen, wedstrijden en toernooien.'

CVV

In de aanvraag voor 2009 en 2010 staan de activiteiten waarvoor CVV subsidie aanvraagt genoemd: voor 2009 is een subsidie aangevraagd van € 1.000 voor het bevorderen van vrijwilligerswerk en voor 2010 is een subsidie van € 2.500 aangevraagd voor, in de woorden van CVV, 'het verzorgen van spel en voetbaldagen, als het verzorgen van een open dag voor de jeugd, een zaalvoetbaltoernooi en het verzorgen van wedstrijd en trainingsdagen.' Ondanks dat er € 2.500 is aangevraagd, heeft de gemeente slechts € 1.000 toegekend voor de activiteiten in 2010. In 2011 heeft de gemeente een subsidie van € 2.500 toegekend.

In het contract voor de activiteiten in 2009 is de prestatieafspraken als volgt geformuleerd: 'het beoefenen van de voetbalsport' en 'vergroting van vrijwilligers'.¹⁴ Voor het jaar 2010 waren de prestatieafspraken iets meer specifiek: 'Verzorgen spel-/voetbaldagen, zaalvoetbaltoernooi: opendag jeugd in het voorjaar, verzorgen wedstrijden en trainingen'. Voor 2011 luidde de prestatieafspraken: 'het organiseren van schoolvoetbal- en overige toernooien en een familiedag.' Deze afspraken zijn nog niet concreet; niet is gespecificeerd om hoeveel activiteiten het gaat en hoe groot de doelgroep is.

Om te zien of de gemeente controleert of de prestaties geleverd zijn, is gekeken naar de subsidievaststelling in 2010 voor de activiteiten in 2009. Bij deze vaststelling heeft de gemeente het jaarverslag 2009 van CVV Berkel geraadpleegd. Hieruit blijkt wel dat er voetbalactiviteiten zijn geweest, maar niet precies hoeveel en voor hoeveel leden. De gemeente heeft niet, bijvoorbeeld aan de hand van een format, laten zien hoe zij systematisch heeft gecontroleerd dat de afgesproken prestatie geleverd is.

Weidevogels

De Weidevogels kregen in 2009 en 2010 een subsidie die direct verrekend werd met de huur van de accommodatie.

De Weidevogels hebben in de subsidieaanvraag bij het kopje activiteiten in 2009 geschreven: Zaalhuur sporthal Rijneveen, veldhuur terrein Weidevogels. Uit een latere brief van de Weidevogels aan de gemeente blijkt dat de gemeente heeft verzocht om een toelichting op de activiteiten. Vervolgens gaven de Weidevogels in deze brief aan dat zij de volgende activiteiten organiseren:

- Organiseren van een grote 'Right to Play' actie, om geld binnen te halen voor dit goede doel;
- Organiseren van een jaarlijks jeugdkamp van kinderen van 7 tot 17 jaar (deelnemers ongeveer 70);
- Organiseren van schoolkorfbaldag (400 kinderen);
- Lesgeven op scholen in Lansingerland;
- Organiseren van afsluitdag;
- Jaarlijks terugkerend toernooi het 'Rottetoernooi' met gemiddeld 1200 deelnemers en een gelijk aantal bezoekers;

¹⁴ De rekenkamer neemt aan dat de gemeente hier de vergroting van het aantal vrijwilligers dat actief is binnen de vereniging bedoelt.

- Het aanbieden van korfbal als wedstrijd sport binnen Lansingerland (twee verplichte trainingsdagen en een speelzaterdag);
- Het aanbieden van korfbal als breedtesport binnen Lansingerland (twee vrijwillige trainingsdagen en een speelzaterdag);
- Het aanbieden van Midweekkorfbal en Recreantenkorfbal'.

In de aanvraag voor 2010 verwijzen de Weidevogels naar de activiteiten die staan in de oude subsidiebeschikking voor de 2009. (Zie hieronder bij prestatieafspraken.)

Voor 2009 en 2010 stonden de volgende prestatieafspraken in het subsidiecontract:

- het beoefenen van de korfbal sport voor jeugdigen;
- organiseren goede doelen actie/jeugdkamp/school korfbal dag/afsluitdag;
- organiseren van toernooien;
- wedstrijd sport en breedtesport;
- aanbieden Midweek- en Recreantenkorfbal.

Deze prestatieafspraken zijn niet concreet omdat niet is gespecificeerd om hoeveel activiteiten en deelnemers het gaat.

Voor 2011 krijgen de Weidevogels € 4.578 in het kader van de overgangsmaatregel vanwege de aangepaste accommodatietarieven. Hierbij zijn geen prestatieafspraken overeengekomen.

De Weidevogels hebben op verzoek van de gemeente hun financieel verslag voor 2009 toegestuurd. Hieruit blijkt wel dat er activiteiten zijn geweest, maar niet precies hoeveel en voor hoeveel leden. De gemeente heeft vervolgens de subsidie vastgesteld.

Hockeyvereniging Bleiswijk HVB

Bij de subsidieaanvraag van HVB staat dat HVB subsidie aanvraagt voor het beoefenen van de hockeysport en dat het precieze aantal deelnemers nog onduidelijk is, maar dat te zijner tijd een lijst volgt.

De prestatieafpraak voor 2009 en 2010 is 'het beoefenen van de hockeysport'.

Voor 2011 krijgt HVB € 2.947 subsidie gebaseerd op het aantal jeugdleden maal € 7. De daartegenover staande prestatie is door de gemeente als volgt geformuleerd: 'het verhogen van de kwaliteit van de trainingen door middel van externe begeleiding'. Deze afspraak is net als de afspraken uit 2009 en 2010 niet concreet, niet duidelijk is om hoeveel trainingen het gaat.

Ter verantwoording heeft HVB een ledenlijst en een financieel verslag naar de gemeente gestuurd. Vervolgens heeft de gemeente de subsidie vastgesteld. De subsidie was al rechtstreeks verrekend met de huur. De gemeente had inzicht in het aantal leden dat deelnam aan de activiteiten en het gegeven dat er activiteiten zijn geweest. De gemeente had niet precies zicht op het aantal activiteiten dat had plaatsgevonden.

Concordia

In de subsidieaanvragen voor 2009 en 2010 staan de activiteiten waar Concordia subsidie voor aanvraagt genoemd. De vereniging heeft dit in activiteiten gesplitst en daar vrij concreet prestaties bij beschreven. De activiteiten zijn: (1) repetitie A-orkest, (2) repetitie Melody Percussion Band, (3) repetitie Jeugdorkest en slagwerk in

groepsverband, (4) Scholenproject, (5) Opleiding, beheer van instrumenten, uniformen en materialen en (6) de concerten en acties. Deze activiteiten heeft Concordia concreet en specifiek omschreven. Zo staat er bij de repetitie van het A-orkest, dat het gaat om wekelijkse repetities van ruim 2 uur. Die bezocht worden door circa 45 tot 50 leden van 12 tot 75 jaar oud. Dat dit ongeveer 45 keer per jaar gebeurt.

In het contract tussen de gemeente en Concordia, behorend bij de beschikking, staan voor het jaar 2009 de volgende prestaties afgesproken: 'het organiseren van optredens, het verzorgen van repetities'. Voor 2010 is de prestatieafspraken 'het beoefenen van muziek in groepsverband onder leiding van een dirigent/instructeur door het geven van wekelijkse oefeningen, het geven van muziekuitsvoeringen en het deelnemen aan concoursen'. De prestatieafspraken voor 2011 zijn: 'het organiseren van culturele manifestaties, het geven van of deelname aan concerten, concoursen, marsen en show optredens en het geven van muziekonderwijs en instructie ter bevordering van een sociaal-culturele vrijetijdsbesteding voor haar leden en junioren'. Deze afspraken zijn in zoverre concreet dat het type activiteit genoemd is en dat gespecificeerd is dat het om een wekelijkse activiteit moet gaan. Niet is gespecificeerd hoeveel optredens er verzorgd moeten worden en hoeveel deelnemers er beoogd zijn.

Om te zien of de gemeente ook controleert of de prestaties geleverd zijn, is gekeken naar de subsidievestiging in 2010 en 2011 voor de activiteiten in 2009 en 2010. Bij deze vaststelling heeft de gemeente het jaarverslag van Concordia geraadpleegd. Concordia heeft daarbij ook recensies van haar optredens gestuurd. Op deze manier heeft de gemeente er zicht op dat er activiteiten plaatsvinden. Tevens heeft de gemeente kennis van de activiteiten doordat medewerkers van de gemeente incidenteel activiteiten bezoeken.¹⁵

Jay's Place

In 2009 heeft de oude Muziekschool het Polderhuis zijn deuren gesloten omdat de gemeente en de oude muziekschool geen overeenstemming konden bereiken over de te leveren prestaties in relatie tot het subsidiebedrag. Vervolgens is de gemeente een aanbestedingsprocedure gestart om een nieuwe muziekschool te selecteren. Volgend op deze procedure heeft het college van B en W het besluit genomen dat de muziek- en dansschool Jay's Place uit Pijnacker het muziekonderwijs in Lansingerland ging verzorgen vanaf 1 september 2009. De muziekschool maakt gebruik van het Polderhuis als onderkomen. Bij de aanbesteding is overeengekomen dat er jaarlijks een bedrag van maximaal € 93.000 beschikbaar is voor de subsidiëring van het onderwijs, uitgaande van 460 leerlingen t/m 18 jaar.

In de subsidieaanvraag voor 2010 vraagt Jay's Place subsidie aan voor dans- en muzieklessen. De doelgroep hierbij is 450 leerlingen voor de muziekschool.

Voor het jaar 2010 is de volgende prestatieafspraken middels een contract tussen de gemeente en Jay's Place overeengekomen: 'aanbieden van muziekonderwijs aan inwoners van Lansingerland t/m 18 jaar. Bij een afwijking van meer dan 5% wordt de subsidie naar rato teruggevorderd. Bij meer leerlingen blijft de subsidie maximaal

¹⁵ Interview 18-01-2011.

€ 93.000'. Uit de documenten bij de aanbestedingsprocedure, blijkt dat de gemeente met deze prestatieafpraak bedoelt dat als er meer dan 5% minder leerlingen dan het afgesproken aantal lessen krijgen, de subsidie lager vastgesteld zal worden.

Jay's Place heeft een verslag van de activiteiten en een financieel verslag naar de gemeente gestuurd. In het verslag van de activiteiten staat welke cursussen er zijn gegeven. Jay's Place heeft hierbij ook een ledenlijst gevoegd. Ook heeft Jay's Place toegelicht waarom het beoogde aantal leden niet gehaald is. Dit had niet te maken met het ontplooiën van te weinig activiteiten door Jay's Place, maar met het gegeven dat niet gestart kon worden met het leerlingenbestand van de oude muziekschool. Hier waren de gemeente en Jay's Place bij de aanbesteding wel vanuit gegaan. Uit het gegeven dat de gemeente vervolgens bij de subsidievestiging het bedrag niet heeft verminderd, maakt de rekenkamer op dat de gemeente akkoord is gegaan met de uitleg van Jay's Place. De gemeente had dankzij het verslag van de activiteiten voldoende inzicht in het nakomen van de afspraken.

4-3 beïnvloeding door subsidies

4-3-1 inleiding

Bij de beoordeling van de effecten van subsidies is het van belang om te weten of subsidies invloed hebben op de gesubsidieerde activiteiten. Als het aantal en type activiteiten zonder subsidies hetzelfde zou zijn als met subsidies, dan is er geen sprake van een effect. Subsidies kunnen op twee manieren een effect hebben. Doordat de gemeente bij de prestatieafpraak meer of andere activiteiten afsprekt dan de vereniging uit zichzelf zou verzorgen, levert de vereniging ook meer of andere prestaties dan zonder subsidies. Het kan echter ook zo zijn dat een vereniging door de subsidies haar activiteitenaanbod niet aanpast, maar alleen met de subsidies in staat is om de activiteiten te organiseren. Als de vereniging geen subsidie zou krijgen, zou het de activiteiten niet kunnen aanbieden. Het type activiteiten wordt hierdoor niet beïnvloed.

4-3-2 aanpassen van prestaties

Met uitzondering van Jay's Place hebben de onderzochte verenigingen hun activiteitenaanbod niet aangepast vanwege het met de subsidies gevoerde beleid.

In de bestudeerde prestatieafspraken was er met uitzondering van Jay's Place geen sprake van prestatieafspraken die verenigingen ertoe aanzetten andere of meer activiteiten te organiseren dan zij uit zichzelf zouden organiseren. Jay's Place werd expliciet aangespoord om een groot aantal leerlingen te bereiken. Om dit te realiseren heeft Jay's Place ook contact gezocht met scholen en de buitenschoolse opvang. Voor de andere verenigingen gold dat zij aan de gemeente een activiteitenaanbod voorstelden dat overeenkwam met hun gebruikelijke activiteitenaanbod. De gemeente nam in de prestatieafspraken vervolgens geen andere activiteiten op dan de door de verenigingen voorgestelde activiteiten.

4-3-3 financiële situatie verenigingen

De gemeente toetst niet op een systematische manier of de verenigingen zelf, al dan niet met de hulp van anderen, de activiteiten kan bekostigen. Bestudering van de verschillende inkomstenbronnen sluit niet uit dat bij een enkele vereniging meer bar-, contributie en sponsor inkomsten mogelijk zijn. Uit een verkennende vergelijking met contributies in andere steden komt naar voren dat de contributies in Lansingerland iets boven het gemiddelde liggen.

Voor de verenigingen die hun aanbod niet aangepast hebben, geldt dat subsidies alleen een substantieel positief effect kunnen hebben op prestaties als verenigingen alleen de prestaties kunnen leveren met behulp van de subsidies. In artikel 3 lid 3 van de subsidieverordening staat hierover het volgende: 'subsidiering van activiteiten vindt in ieder geval niet plaats indien de aanvrager zelf in de kosten daarvan kan voorzien uit eigen middelen en/of middelen van derden'. Hierbij speelt de financiële vitaliteit van de vereniging een rol. Als de vereniging voldoende financiële middelen heeft om zelf de activiteiten te organiseren, is de subsidie strikt genomen niet nodig voor de activiteit.

Om te beoordelen of de vereniging de subsidie nodig heeft om de activiteiten uit te kunnen voeren heeft de gemeente een regel ten aanzien van de algemene reserves geformuleerd. In de subsidieverordening staat dat de hoogte van de algemene reserve van een vereniging niet meer mag bedragen dan 10% van de totale exploitatielasten. Volgens de 'Nadere regels' bestaat deze algemene reserve uit het verschil tussen alle bezittingen en de som van het vreemd vermogen (leningen, voorzieningen en bestemmingsreserves). Toestemming van de gemeente is dan noodzakelijk bij het vormen van voorzieningen en bestemmingsreserves. De rekenkamer heeft binnen de onderzochte verenigingen geen voorbeeld aangetroffen van een vereniging die vanwege een te hoge algemene reserve niet of minder subsidie heeft gekregen. In enkele gevallen heeft de gemeente verenigingen wel gewaarschuwd. In die gevallen had de gemeente, volgens de verenigingen, niet op een juiste manier de hoogte van de algemene reserves beoordeeld. De gemeente heeft nog niet laten zien dat zij op een adequate manier de hoogte van de algemene reserves in de praktijk toetst. De rekenkamer vindt dat dit ten tijde van bezuinigingen een gemiste kans is omdat de gemeente zo niet toetst of de verenigingen het geld wel nodig hebben om activiteiten te organiseren.

Deze regeling zou overigens nadelig kunnen uitwerken voor verenigingen met een eigen pand. Als een deel van dat pand is afbetaald, is de kans groot dat de vereniging een te hoge algemene reserve heeft. Als de subsidie wegvalt, zou de vereniging eerst een hypotheek op het eigen pand moeten nemen voordat het subsidie kan krijgen. Het is nog niet duidelijk hoe dit beleid precies vorm zal krijgen. Op dit moment heeft de gemeente nog geen operationele methode om te onderzoeken of verenigingen hun activiteiten zelf zouden kunnen betalen zonder subsidies.

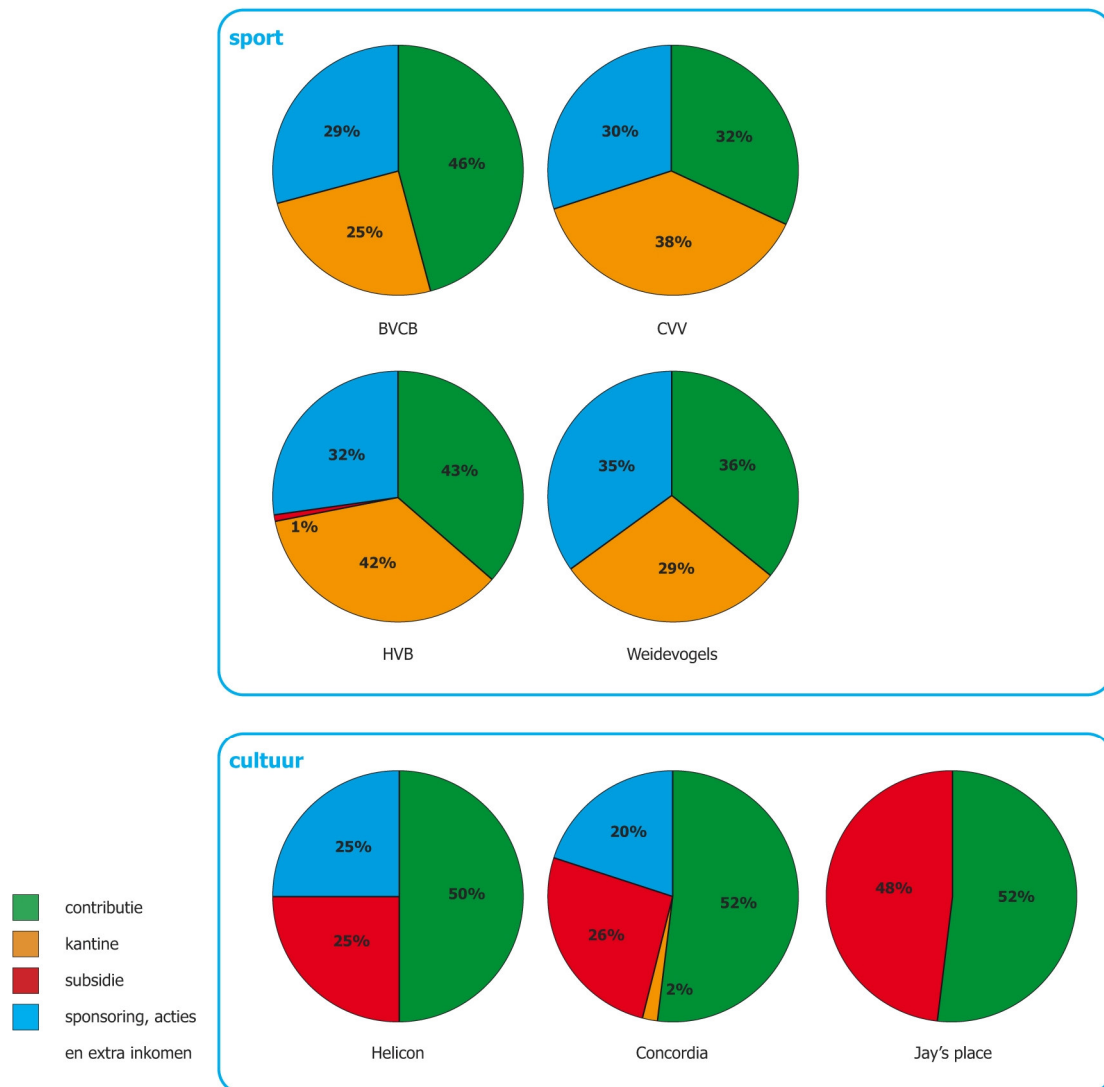
Naast subsidies zijn voor verenigingen de belangrijkste inkomstenbronnen: sponsoring, barinkomsten en contributies. De gemeente heeft alleen een onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor contributieverhoging.

Contributieverhoging is een middel voor verenigingen om meer inkomsten te genereren. Om de mogelijkheden voor contributieverhoging te onderzoeken, heeft de gemeente de contributies van verschillende voetbalverenigingen in de regio opgevraagd. Vergelijking met de contributies in andere gemeenten levert het volgende beeld op. De contributie in Lansingerland ligt iets hoger dan het gemiddelde. Vijf van de 19 door de gemeente onderzochte verenigingen buiten Lansingerland hadden een contributie die hoger was dan de contributie bij de verenigingen in Lansingerland.

De rekenkamer heeft daarnaast de contributie voor de muziekkorpsen geanalyseerd. Helicon behoort tot de verenigingen met een hoge contributie en Concordia tot de verenigingen met een lage contributie. Vanuit dat oogpunt is niet uitgesloten dat Concordia ook met minder subsidie dezelfde prestaties zou kunnen leveren.

Om inzicht te krijgen in de vraag of verenigingen meer andere inkomsten zouden kunnen genereren heeft de rekenkamer de inkomsten van verenigingen vergeleken. De inkomsten van de verenigingen laten een verschillend beeld zien. Dit is terug te vinden in de figuren 4-1 en 4-2 en tabel 4-3 en 4-4. Bij het bestuderen van deze figuren is het overigens van belang dat deze figuren gebaseerd zijn op gegevens over de schooljaren 2008-2009 en 2009-2010. Toen werd bij de meeste verenigingen de subsidie verrekend met de accommodatiehuur. In onderstaande figuren zijn deze verrekende bijdragen via de accommodatiehuur niet meegenomen. Voor de onderzochte sportverenigingen betekende dit dat zij nauwelijks subsidie krijgen. Voor de muziekverenigingen betekende dit voor Concordia dat van het totale subsidiebedrag dat Concordia kreeg, het bedrag dat verrekend werd voor de accommodatie, is afgetrokken. Bij Jay's Place is dit bedrag niet direct verrekend met de huur en niet van de subsidie in de figuur afgetrokken. In het geval van Helicon is het hele subsidiebedrag dat Helicon ontvangt in de figuren mee genomen. Hieruit moet Helicon nog de huur voor het zaaltje in de kerk betalen.

figuur 4-1: inkomsten verenigingen excl. accommodatiesubsidies 2008-2009¹⁶



¹⁶ In 2008-2009 kregen sportverenigingen in de meeste gevallen een accommodatiesubsidie of een lagere veldhuurprijs die het zelfde voor de verenigingen betekende als een subsidie.

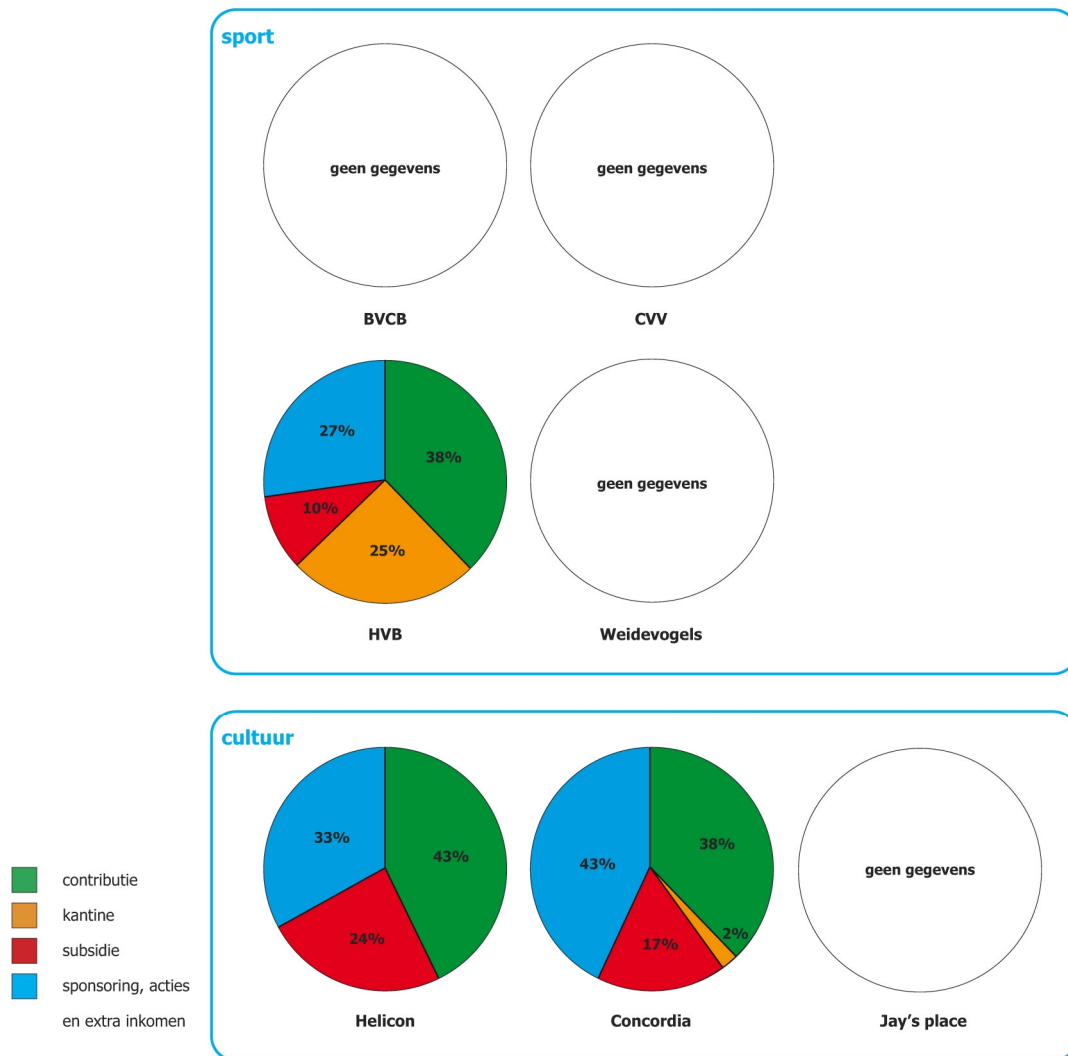
tabel 4-3: Inkomsten verenigingen excl. accommodatiesubsidies 2008-2009

	contributie	kantine	subsidie	sponsoring, acties en extra inkomsten
BVCB¹⁷	€ 114.393 (46%)	€ 62.712 (25%)	€ 0 (0%)	€ 73.693 (29%)
Concordia	€ 20.188 (52%)	€ 585 (2%)	€ 10.199 (26%)	€ 7.782 (20%)
CVV	€ 95.137 (32%)	€ 116.145 (38%)	€ 0 (0%)	€ 90.211 (30%)
Helicon	€ 11.361 (50%)	€ 0 (0%)	€ 5.830 (25%)	€ 5.668 (25%)
Jay's Place¹⁸	€ 101.485 (52%)	€ 0 (0%)	€ 93.000 (48%)	€ 0 (0%)
HVB	€ 63.810 (43%)	€ 35.623 (24%)	€ 1.660 (1%)	€ 48.776 (32%)
Weidevogels	€ 18.068 (36%)	€ 14.960 (29%)	€ 0 (0%)	€ 18.096 (35%)

¹⁷ Over het jaar 2006-2007.

¹⁸ Omdat Jay's Place pas recent actief is, is uitgegaan van de begroting 2010.

figuur 4-2: inkomsten verenigingen excl. accommodatiesubsidies 2009-2010¹⁹



¹⁹ De gegevens zijn afkomstig uit de verantwoording van de verenigingen over hun activiteiten uit 2010. Ten tijde van het onderzoek waren deze gegevens nog niet aan de gemeente aangeleverd.

tabel 4-4: Inkomsten verenigingen excl. accommodatiesubsidies 2009-2010

	contributie	kantine	subsidie	sponsoring, acties en extra inkomsten
BVCB²⁰	g.g. ²¹	g.g.	g.g.	g.g.
Concordia	€ 23.686 (38%)	€ 1.017 (2%)	€ 10.500 (17%)	€ 26.188 (43%)
CVV	g.g.	g.g.	g.g.	g.g.
Helicon	€ 11.779 (43%)	€ 0 (0%)	€ 6.413 (24%)	€ 8.922 (33%)
Jay's Place²²	g.g.	g.g.	g.g.	g.g.
HVB	€ 60.661 (38%)	€ 40.497 (25%)	€ 15.000 (10%)	€ 43.764 (27%)
Weidevogels	g.g.	g.g.	g.g.	g.g.

Voor een analyse van bovenstaande figuren is het van belang dat in deze figuren nog niet de met de huur verrekende accommodatiesubsidies zijn meegenomen. Meer over de accommodatiesubsidies is terug te vinden in hoofdstuk 5. Opvallend in figuur 4-1 is dat als de accommodatiesubsidie niet wordt meegenomen, voor de sportverenigingen de subsidie geen noemenswaardig bedrag was.

Verder valt op dat bij de muziekverenigingen de inkomsten uit sponsoring, acties en dergelijke (bijvoorbeeld verhuur aan derden, stroopwafelverkoop en donaties), lager is dan de sportverenigingen. Ook valt op dat bij Concordia de inkomsten uit de kantine laag zijn. Wellicht zijn hier mogelijkheden om bij een lagere subsidie op een andere manier voldoende inkomsten te genereren om de activiteiten uit te voeren. De muziekschool Jay's Place heeft geen inkomsten uit sponsoring, acties en dergelijken. Aan de ene kant is het verwerven van inkomsten op deze manier minder vanzelfsprekend bij een muziekschool dan bij een vereniging. Aan de andere kant liggen hier wellicht mogelijkheden voor extra inkomsten.

²⁰ Over het jaar 2006-2007.

²¹ Geen gegevens.

²² Omdat Jay's Place pas recent actief is, is uitgegaan van de begroting 2010.

5 effecten van accommodatiebeleid

5-1 inleiding

Naast het verlenen van subsidies ondersteunt de gemeente verenigingen doordat zij accommodaties, zoals velden, sportzalen en oefenruimtes, voor een gereduceerd bedrag verhuurt aan verenigingen. Hierbij spelen vaak grotere bedragen dan bij de subsidies. Vanwege deze grote bedragen, is deze vorm van verenigingsondersteuning van groot belang voor zowel de verenigingen als de gemeentelijke financiën. Bovendien bestond er via de accommodatiesubsidies een grote verwevenheid tussen subsidies en de verhuur van accommodaties. Daarom spreekt de rekenkamer zich ook uit over deze vorm van verenigingsondersteuning.

Omdat de korting op de veldhuur en andere accommodaties in de praktijk veel gelijkenissen kent met subsidies, komen in dit hoofdstuk grotendeels dezelfde vragen aan de orde als die ook ten aanzien van subsidies zijn gesteld.

De normen waaraan in dit hoofdstuk getoetst worden staan in tabel 5-1.

tabel 5-1: normen

normen	criteria
doelen en uitvoeringsregels zijn kenbaar.	doelen en uitvoeringsregels staan in een beleidsstuk. doelen en uitvoeringsregels zijn op een logische plaats te vinden. het is duidelijk wat met de doelen en uitvoeringsregels bedoeld wordt.
doelen en uitvoeringsregels zijn zo concreet omschreven dat zij richting kunnen geven aan de besluiten om de huur voor accommodaties vast te stellen.	
doelen en uitvoeringsregels bevatten objectieve criteria voor het vaststellen van de accommodatiehuur	
doelen en uitvoeringsregels zijn consistent.	doelen en uitvoeringsregels zijn niet in tegenspraak met elkaar. de uitvoeringsregels zijn in lijn met de doelen.
de verhuur van accommodaties door de gemeente heeft een substantieel positief effect op het behalen van de in het gemeentelijke beleid omschreven doelen.	de maatschappelijke prestatie waartoe de accommodatie verhuurt wordt staat concreet omschreven in het huurcontract. de afspraken in het huurcontract zijn in lijn met de doelen en uitvoeringsregels.

zonder de aangepaste huurtarieven zou de vereniging zelf, zelfs met de eventuele hulp van anderen, de huur niet kunnen betalen en de activiteiten niet kunnen verrichten.

de gemeente toetst systematisch of de verenigingen de prestaties uit het contract nakomen en de afspraken worden nagekomen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt uiteengezet waarom het accommodatiebeleid sterk verweven is met het subsidiebeleid. Deze paragraaf legt ook uit hoe de gemeente het accommodatiebeleid kan inzetten om de gemeentelijke doelen te behalen. Daarna volgt een uiteenzetting van de doelen ten aanzien van accommodaties uit het sport- en cultuurbeleid en uit het accommodatiebeleid. De daaropvolgende paragraaf gaat in op de uitwerking van het accommodatiebeleid in de praktijk. In deze paragraaf staan de objectieve verdelingscriteria en de manier waarop het accommodatiebeleid en het subsidiebeleid in de praktijk op elkaar inwerken centraal. Hierbij komen ook de noodzaak om verenigingen via accommodaties financieel te ondersteunen en de verschillen tussen de kernen aan de orde.

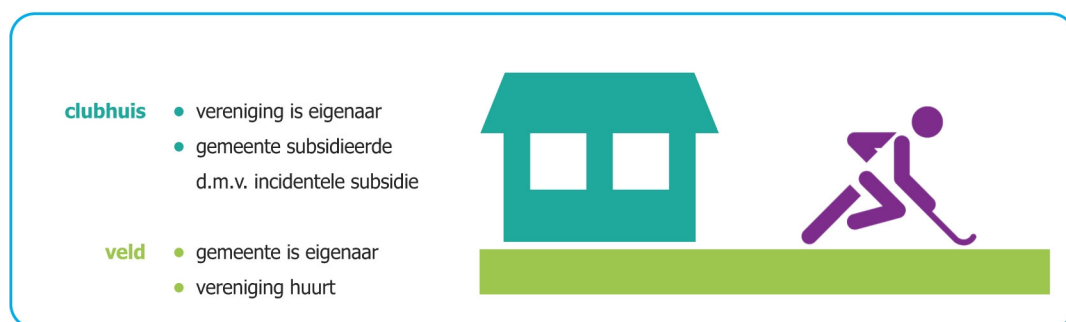
5-2 verwevenheid van subsidie- en accommodatiebeleid

5-2-1 hoofdlijnen

Zowel de subsidies als de kortingen op de accommodaties zijn vormen van financiële ondersteuning van de gemeente aan verenigingen. Voor het voortbestaan van de verenigingen en hun mogelijkheden om prestaties te leveren, kan het accommodatiebeleid van belang zijn. Door in het verhuurcontract afspraken te maken met verenigingen over hun activiteiten, kan de gemeente het doel, dat zij met de verhuur van accommodaties wil bereiken, afdwingbaar maken.

Het subsidiebeleid is sterk verweven met het accommodatiebeleid. Figuur 5-1 illustreert de financiële relatie tussen gemeenten en verenigingen binnen het accommodatiebeleid.

figuur 5-1: relatie gemeenten en vereniging ten aanzien van accommodatie



De gemeente is doorgaans de eigenaar van de velden. Deze verhuurt de gemeente aan de verenigingen. De verenigingen zijn in de meeste gevallen de eigenaren van de clubhuizen inclusief de kleedkamers. In het verleden hebben veel verenigingen incidentele subsidies van de gemeente ontvangen om een groot gedeelte van de aanleg van deze gebouwen te betalen. De exploitatielasten van de eigen panden verschillen tussen de verenigingen. Verenigingen die net een nieuw pand hebben hoeven doorgaans minder te investeren in onderhoud en minder te reserveren voor nieuwbouw dan verenigingen die in een verouderd pand zitten.

Voor de fusie droegen de toenmalige gemeenten op verschillende manieren jaarlijks bij aan de huur van de accommodatie: door middel van een lagere huurprijs of door middel van een accommodatiesubsidie die verrekend werd met de veldhuur. Het betalen van een lagere huurprijs dan de kosten van de velden doet zich nu nog steeds voor. De accommodatiesubsidie is inmiddels afgeschaft.

In de praktijk komt het werken met een lagere huurprijs op het volgende neer. De huurprijs die de verenigingen voor de velden betalen is lager dan de kostprijs voor de gemeente. Hier legt de gemeente op toe. Het bedrag dat de gemeente hierop toelegt is net als een subsidie een bijdrage van de gemeente aan de verenigingen.

Voor de introductie van het nieuwe subsidiebeleid in 2009 verleende de gemeente vaak accommodatiesubsidies. Dit waren subsidies waarmee een vereniging de huur voor de oefenruimte of de veldhuur kon betalen. In die gevallen verhuurde de gemeente zelf de accommodatie aan de verenigingen. Deze accommodatiesubsidie verrekende de gemeente vaak met de huurprijs. Voor de harmonisatie van het subsidie- en accommodatiebeleid kwam deze vorm van accommodatiesubsidie in Lansingerland veel voor. Over de link tussen subsidies en accommodaties schreef het college in de sportnota: 'Subsidies en tarieven hebben in Lansingerland meer relatie met elkaar dan gemiddeld in Nederlandse gemeenten'.²³

Ook bij de culturele verenigingen speelt de verhuur van accommodaties een rol. Sommige culturele verenigingen kregen accommodatiesubsidie om de huur voor hun oefenruimten aan de gemeente te betalen.

Het huidige subsidiebeleid kent op papier geen accommodatiesubsidies. Deze zijn onder het nieuwe beleid in veel gevallen stopgezet of omgezet in prestatiesubsidies. Het beleid ten aanzien van deze voormalige accommodatiesubsidies verschilt tussen de sport en cultuur. Volgens de Tarievennota sportaccommodaties 2011-2012 (hierna: tarievennota) streeft het college ernaar om de prijzen van de sportaccommodaties te harmoniseren en de bijdragen in de vorm van subsidies van de gemeente af te schaffen. Voor de culturele accommodaties is hiervoor nog geen beleid op papier gezet. Ambtenaren gaven wel aan dat ook voor de cultuuraccommodaties veranderingen te verwachten zijn.²⁴

²³ Gemeente Lansingerland, sportnota Lansingerland versie 4 maart 2008 p. 51.

²⁴ Interview gemeenteambtenaren 09-03-2011.

Net als bij subsidies zet de gemeente de verhuur van accommodaties in om een bepaald publiek doel te bereiken. Bij de subsidies spreekt de gemeente in de prestatieafspraken met de verenigingen af welke prestaties de vereniging gaat leveren om het publieke doel te bereiken. Voor de verhuur van accommodaties geldt dat de gemeente dit zelfde zou moeten doen in de verhuurcontracten van de accommodaties.

5-2-2 voorbeelden

Een analyse van de verschillende bestudeerde verenigingen laat zien welke varianten ten aanzien van accommodatiekosten mogelijk zijn.

Helicon

Helicon huurt een ruimte in een kerk voor ongeveer € 7.000. De vereniging krijgt daarvoor geen accommodatiesubsidie van de gemeente. De enige subsidie die Helicon krijgt is de reguliere subsidie die in 2010 € 6.423 en in 2011 € 5.664 was.

Concordia

Concordia repeteert in het Spectrum, een cultureel centrum dat eigendom is van de gemeente. Concordia is de belangrijkste gebruiker van het Spectrum. De huurprijs is € 64.000. Concordia ontvangt voor 2010 € 75.485 en voor 2011 € 73.339 subsidie. Het deel van dit bedrag dat niet nodig is voor de huur is de reguliere subsidie voor Concordia. Vergeleken met Helicon, die geen ruimte van de gemeente huurt en geen accommodatiesubsidie ontvangt, krijgt Concordia veel meer subsidie. Concordia ontvangt 12,5 keer zo veel subsidie als Helicon.

Jay's Place

Voor 2010 kreeg Jay's Place een subsidie van € 93.000. Jay's place heeft in 2010 voor de opstartfase een huurnota ontvangen op uurbasis. Hierdoor betaalde zij minder huur. Voor 2011 is dit weer naar dagdeelbasis teruggebracht. Voor 2011 begrote Jay's place € 35.800 voor het gebruik van de accommodaties aan de gemeente te moeten betalen.

BVCB

Omdat de gemeente geen schriftelijke stukken heeft opgesteld over de verrekening van de accommodatiesubsidie voor BVCB via de veldhuur in 2010 en in een mail heeft geschreven dat de situatie in 2010 gelijk is aan 2009, is de rekenkamer uitgegaan van 2009.²⁵ Toen heeft de gemeente geen subsidie voor activiteiten verstrekt maar alleen het netto huurbedrag, de totale kostprijs van de velden min de accommodatiesubsidie, gefactureerd. Dit netto huurbedrag was € 43.026.²⁶ Volgens de gemeente heeft de gemeente € 116.912, het verschil tussen de kostprijs en de bijdrage van BVCB, gesubsidieerd. In 2011 is de huur voor de velden verhoogd naar € 57.946 en krijgt BVCB een overgangssubsidie van € 7.500. In het verleden heeft BVCB incidentele subsidies ontvangen voor de bouw van kleedkamers en het clubgebouw die nu eigendom van de vereniging zijn. BVCB kreeg voor 2010 geen reguliere subsidie voor activiteiten.

²⁵ Mail gemeente ambtenaar 28-03-2011.

²⁶ Volgens bijlage 6 van Gemeente Lansingerland, TARIEVENNOTA SPORTACCOMMODATIES 2011-2012.

CVV

Voor 2010 is er bij CVV niet expliciet sprake van een accommodatiesubsidie of gesubsidieerde korting op de huurprijs van de velden. CVV betaalt in 2010 voor de veldhuur € 35.387 en in 2011 € 42.596. Net als BVCB heeft CVV in het verleden incidentele subsidies ontvangen voor de bouw van kleedkamers en clubgebouw die nu eigendom van de vereniging zijn. Zo ontving CVV in 2009 € 480.607 voor de bouw van acht kleedkamers. Daarnaast ontvangt CVV een waarderingssubsidie van € 1.000.

Weidevogels

Voor 2010 hebben de Weidevogels € 44.500 subsidie gekregen die direct verrekend werd met de huur van de buitenvelden en de sportzaal. Voor deze huur betaalden zij € 66.000²⁷ min € 44.500 is € 21.500. Zoals gebruikelijk was in Bleiswijk deze subsidie gekoppeld aan de huur van de gemeentelijke sportaccommodaties en aan het aantal jeugdleden. In 2011 moesten zij € 25.545 gaan betalen.

Hockeyvereniging Bleiswijk

In 2010 kreeg de Hockeyvereniging Bleiswijk € 1.014,57 accommodatiesubsidie. Dit bedrag was gebaseerd op het in 2009 uitgekeerde bedrag. In 2009 was de subsidie net als bij de Weidevogels gekoppeld aan het aantal jeugdleden en de huur van het gemeentelijke veld. De Weidevogels hebben één veld in eigendom en één veld huren ze van de gemeente. Omdat ze maar één veld huurden van de gemeente kregen zij relatief minder subsidie dan verenigingen die meer huurden van de gemeente.

In 2010 heeft de gemeente voor het onderhoud aan de kleedkamers (kozijnen die zo slecht waren dat de verzekering weigerde langer de opstal te verzekeren) € 15.000 subsidie betaald. De totale kosten voor dit onderhoud waren € 20.000. Omdat er bezuinigd moet worden heeft de gemeente aangegeven geen subsidie te kunnen verstekken voor de verbouwing van het clubhuis. De vereniging heeft hiervoor geld geleend. De gemeente stond wel voor de helft van de lening garant.

In 2010 betaalde HVB € 4.660 voor de huur van het gemeentelijke veld. In 2011 is dat € 9.943 geworden.

5-3 doelen ten aanzien van accommodaties

In de beleidstukken over het sport- en cultuurbeleid staan doelen op het gebied van gemeentelijke accommodaties. Daarnaast staan er in het accommodatiebeleid doelen voor de gemeentelijke verhuur van accommodaties. Deze worden nu achtereenvolgens besproken.

5-3-1 doelen uit sport- en cultuurbeleid

Het doel ten aanzien van accommodaties voor sport is: 'voldoende betaalbare sportaccommodaties die door veel inwoners gebruikt worden en zonder gemeentelijke bijdrage niet exploitabel zijn'. Voor de cultuuraccommodaties is die 'voldoende faciliteiten voor culturele activiteiten op semi-professioneel en amateurniveau'. Beide doelen zijn kenbaar. Omdat het college niet duidelijk maakt hoeveel accommodaties voor welke prijs beschikbaar zouden moeten zijn, is dit doel niet voldoende concreet omschreven om op een objectieve manier richting te kunnen geven aan besluiten om subsidies en kortingen op de veldhuur te

²⁷ Begroting Weidevogels 2010.

verschaffen. Het doel ten aanzien van de accommodatie voor muziekonderwijs is wel concreet: één centrale accommodatie.

Ten aanzien van de accommodaties stelt het college in de sportnota dat het streeft naar voldoende betaalbare accommodaties die meegroeien met de sportbehoefte. De sportnota bevat een analyse van deze behoefte. Daarnaast schrijft het college het volgende: 'De gemeente streeft naar een breed en goed geoutilleerd voorzieningenaanbod om sport te beoefenen. De gemeente is echter niet voor alles verantwoordelijk. In de afweging welke accommodaties de gemeente wil ondersteunen zijn er verschillende afwegingen. Ten eerste heeft de gemeente alleen een taak als een brede groep inwoners een accommodatie kan gebruiken. Het 'sociaal rendement' (het gebruik) is een belangrijk afwegingscriterium evenals mogelijke alternatieven (noodzaak). Verder is van belang de mate waarin een sportaccommodatie zonder gemeentelijke bijdrage exploitabel is. Maneges, fitnesscentra, bowlingbanen, squashbanen, midgetgolf en golfbanen zijn voorbeelden van accommodaties die zonder gemeentelijke bijdrage exploitabel zijn en de gemeente heeft daar geen actieve bemoeienis mee (in de zin van exploitatie of investeringsbijdrage).'²⁸ Met andere woorden, de gemeente wil accommodaties ondersteunen die door veel inwoners gebruikt worden en die niet zonder gemeentelijke bijdragen geëxploiteerd kunnen worden. Het college heeft echter geen keuze gemaakt over het precieze aantal accommodaties dat voor een bepaalde prijs beschikbaar zou moeten zijn.

In de cultuurnota stelt het college het doel dat er voldoende faciliteiten zijn voor culturele activiteiten op semi-professioneel en amateurniveau. Volgens het college is het voor de gemeente Lansingerland niet noodzakelijk om net als de grote omliggende steden een breed aanbod van musea, theaters, concertzalen en bioscopen te hebben. De gemeente Lansingerland wil vooral mogelijkheden bieden voor amateurkunstbeoefening en kleinschalige kunst en cultuur: 'Hierbij zal naar een evenwicht worden gestreefd tussen grotere voorzieningen voor heel Lansingerland en kleinschalige voorzieningen op kernniveau. (...) Op grond van het aantal inwoners wordt gestreefd naar één centrale locatie voor muziekonderwijs. Meerdere locaties zullen muziekonderwijs laagdrempeliger maken, maar ook kostenverhogend werken.'²⁹ Ook voor de cultuuraccommodaties geldt dat het college geen keuze heeft gemaakt voor het precieze aantal accommodaties van een bepaald type dat voor een bepaalde prijs beschikbaar zou moeten zijn. Het muziekonderwijs is hierop een uitzondering.

5-3-2 doelen van het nieuwe accommodatiebeleid

De doelen uit het accommodatiebeleid zijn niet consistent met de doelen uit het sportbeleid. Het sportbeleid kent als doel dat er voldoende betaalbare accommodaties zijn om zo een breed activiteitenaanbod mogelijk te maken. Het doel van het accommodatiebeleid voor sportaccommodaties is het gelijktrekken van de tarieven voor sportaccommodaties en het verhogen van de huurinkomsten voor de gemeente. Dit doel is kenbaar en niet in lijn met het sportbeleid. Het accommodatiebeleid kent geen doel voor cultuuraccommodaties.

²⁸ Gemeente Lansingerland, sportnota Lansingerland versie 4 maart 2008 p. 14.

²⁹ Gemeente Lansingerland, Kunst en cultuur in de schijnwerpers, Nota kunst en cultuur Lansingerland, 2009, p. 16.

Het college noemt in de tarievennota twee doelen:

- een harmonisatie van de tarieven voor sportaccommodaties;
- een aanpassing van de tarieven zodat de huurinkomsten met € 135.000,- toenemen met ingang van 2011.

De gemeente kent geen specifiek beleid voor cultuuraccommodaties. Ambtenaren hebben echter aangegeven dat zij ook voor de cultuuraccommodaties een aanpassing van het accommodatiebeleid voorzien. Gezien de taakstelling, is het de verwachting dat ook bij cultuuraccommodaties de financiële bijdragen van de gemeente af zullen nemen. Tabel 5-2 laat zien dat het de bedoeling is van het college om de tarieven van de sportaccommodaties verder te verhogen door de dekking (de verhouding tussen huurprijzen voor de verenigingen en kosten voor de gemeente) op te laten lopen.

tabel 5-2: doel: toenemende dekking

	2010	2011	2012
Kosten voor gemeente	€ 5.686.509	€ 5.815.370	€ 5.619.806
Huur	€ 834.362	€ 998.412	€ 1.003.412
Dekking	14,6%	17,2%	17,9%

Tabel 5-2 laat zien dat de gemeente ernaar streeft dat de verenigingen een groter deel van de kosten voor de velden gaan betalen. Met dekking wordt bedoeld: het percentage dat de vereniging betaalt van de totale kosten om een veld aan te leggen en te beheren. In 2010 zou dat 14,6% moeten zijn en in 2012 zou dat verhoogd moeten zijn tot 17,9%. Op het eerste gezicht lijkt een verhoging met 3% een te kleine verhoging om te kunnen stellen dat er sprake van is dat het accommodatiebeleid het sportbeleid doorkruist. Voor individuele verenigingen kan de tariefverhoging echter relatief veel groter zijn. Paragraaf 5-4 gaat hierop in.

De doelen van het accommodatiebeleid staan op gespannen voet met de doelen van het sportbeleid. Afhankelijk van hoe de doelen van het accommodatiebeleid voor cultuuraccommodaties vormgegeven zal worden, kan er ook spanning ontstaan tussen dat accommodatiebeleid en het cultuurbeleid. Het accommodatiebeleid beoogt een verbetering van de financiële positie van de gemeente en een verlaging van de bijdragen aan verenigingen via de accommodatieprijzen. Het sport- en cultuurbeleid beoogt voldoende betaalbare accommodaties en (financieel) vitale verenigingen. Het college heeft niet aangegeven hoe het met de spanning tussen deze doelen om zal gaan. Welk doel heeft in welk geval prioriteit? Welke belangenafweging vindt er in welk geval plaats? Deze vragen blijven binnen het beleid onbeantwoord.

5-4 uitwerking van het accommodatiebeleid

5-4-1 inleiding

Deze paragraaf gaat in op de manier waarop het accommodatiebeleid is vormgegeven. De uitvoeringsregels spelen daarbij een belangrijke rol. Hierbij is de vraag aan de orde of de doelen en de uitvoeringsregels objectieve criteria bevatten om de huurprijzen vast te stellen en/of de uitvoeringsregels hiervoor consistent zijn met de eerder omschreven doelen. Voor dit laatste is het van belang wat de financiële gevolgen zijn

van zowel het nieuwe accommodatiebeleid als het nieuwe subsidiebeleid. Om hier een goed beeld van te kunnen krijgen worden eerst de verschillen tussen de oude kernen besproken in paragraaf 5-4-3. De financiële gevolgen van het accommodatiebeleid voor de verenigingen komen aan de orde in paragraaf 5-4-4. In deze paragraaf komt aan de orde wat het nieuwe accommodatiebeleid voor de contributie per lid kan betekenen. Om te bezien of dit in andere steden misschien geen probleem oplevert heeft de gemeente een vergelijking met andere steden gemaakt.

5-4-2 nieuwe uitvoeringsregels

Voor sportaccommodaties bevat het accommodatiebeleid objectieve criteria voor het vaststellen voor de accommodatiehuur en het aantal velden per vereniging. De gemeente kent geen soortgelijke criteria voor cultuuraccommodaties.

In de tarievennota sportaccommodaties staat het uitgangspunt dat de gemeente voor gelijksoortige accommodaties een gelijksoortig tarief hanteert. Daarnaast betalen commerciële gebruikers en niet-commerciële gebruikers een ander tarief. In principe betekent dat dat alle verenigingen dus hetzelfde bedrag voor een gelijksoortig veld moeten betalen. Dit bedrag is een bepaald percentage van de totale kosten voor de gemeente. Tabel 5-3 laat enkele voorbeelden van deze nieuwe tarieven zien.

tabel 5-3: Oude en nieuwe huurbedragen voor een uur veldhuur

	tarief 2010	tarief 2011
voetbal		
natuurgrasveld	€ 3.772 – € 4.501	€ 4.414
wetraveld	€ 5.136 – € 5.565	€ 6.180
kunstgrasveld rubber	€ 6.586 – € 9.348	€ 11.587
hockey		
kunstgrasveld	€ 7.393 – € 8.096	€ 9.943
korfbal		
kunstgrasveld	€ 3.297	€ 5.483
natuurgrasveld	€ 2.369	€ 2.570

Het aantal velden dat een vereniging kan krijgen is afhankelijk van de benodigde trainings- en wedstrijdcapaciteit die afhankelijk is van het aantal teams enerzijds en de financiële mogelijkheden van de gemeente anderzijds. De gemeente onderzocht deze behoefte en publiceerde deze in de niet vastgestelde sportnota. Uit deze analyse bleek dat er verschillende verenigingen behoefte hadden aan meer velden en dat er bij geen vereniging sprake was van overcapaciteit. Op dit moment heeft de gemeente echter aangegeven dat zij geen financiële ruimte heeft om in de behoefte aan nieuwe velden bij verenigingen te voorzien.

Het cultuurbeleid kent geen heldere uitgangspunten bij het vaststellen van de tarieven voor de accommodaties.

5-4-3 verschillen tussen kernen

Onlangs dat het accommodatiebeleid objectieve criteria kent voor de huurprijzen voor sportaccommodaties, hebben deze criteria niet eenzelfde effect op de financiële vitaliteit van verenigingen. Als verenigingen in een kern zitten met weinig potentiële leden en als verenigingen veel kosten moeten maken voor hun accommodatie omdat ze recent weinig subsidie voor nieuwbouw hebben gehad dan kan het gelijk trekken van de veldhuur de vitaliteit van deze verenigingen wel in gevaar brengen. De uitvoeringsregels zijn dan niet meer consistent met het doel 'voldoende betaalbare sportaccommodaties'.

Een belangrijk element van het subsidie- en accommodatiebeleid is harmonisatie. Om te weten hoeveel impact deze harmonisatie heeft, is het van belang om de verschillen tussen de vroegere gemeentes te kennen. Deze oude kernen verschillen in werkwijze, maar ook in aantallen (potentiële) leden en dergelijke. Deze verschillen worden hieronder besproken.

De werkwijze van de oude gemeenten ten aanzien van subsidies en huurprijs verschiden. In Bleiswijk werden voor het huren van gemeentelijke accommodaties kostprijsdekkende tarieven vastgesteld. De verenigingen ontvingen een subsidie in de huurkosten van de accommodatie. Deze subsidie bestond uit een korting op de huur. Deze korting kon variëren tussen de 55% en de 94%. Dit was afhankelijk van de accommodatie en of er sprake was van jeugdleden. In Bergschenhoek bestond afhankelijk van het type veld een vergelijkbare werkwijze. De tarieven waren hoog, maar de verenigingen werden voor een groot bedrag via subsidie gecompenseerd (ter indicatie rond 85%).³⁰ Figuur 5-3 laat deze verschillen zien.

tabel 5-4: tarieven buitenvelden, verschillen per kern voor harmonisatie³¹

	Bleiswijk	Bergschenhoek	Berkel en Rodenrijs
natuurgrasveld:	€ 3.830	€ 4.501	€ 4.212 (TOGB) ³²
voetbalwedstrijd			€ 3.852 (CVV)
hoofdveld			
Natuurgrasveld:	€ 3.772	€ 4.501	€ 3.852
voetbalwedstrijd			
bijveld			
kunstgrasvoetbalveld	€ 6.586	€ 7.381	€ 9.348
rubber			
sporthal	€ 25,96 - € 33,37	€ 37,44	€ 42,40 - € 48,80
zaal	€ 8,66 - € 16,6	€ 20,11	€ 31,80 - € 37,10

Het verschil in tarieven is overigens enigszins te verklaren. In de tarievennota legt de gemeente uit dat Bleiswijk een kleibodem heeft en Berkel en Rodenrijs een veenbodem. In het laatste geval zijn de kosten aanzienlijk hoger voor de aanleg van een kunstgrasveld.

³⁰ Gemeente Lansingeland, sportnota Lansingerland versie 4 maart 2008 p. 51.

³¹ Gemeente Lansingerland, Tarievennota sportaccommodaties 2011-2012, 2010.

³² TOGB is naast CVV ook een voetbalclub in Berkel en Rodenrijs. Overigens biedt TOGB ook handbal, tennis en biljart aan.

Volgens het college zal met name voor verenigingen uit Bleiswijk de stijging van de prijzen van velden het meest aanzienlijk zijn.³³ De huurprijzen zullen op het hoogste, in veel gevallen het Berkelse niveau gebracht worden. Volgens het college hebben de Berkelse sportverenigingen de afgelopen jaren bewezen dat dit prijsniveau geen belemmering hoeft te zijn voor het in stand houden van een bloeiend verenigingsleven.³⁴ De rekenkamer kan niet mee gaan in deze redenering. Juist omdat de verenigingen die niet in Berkel zitten te maken hebben met een kleiner aantal potentiële leden en zij niet als veel Berkelse verenigingen recent subsidie hebben gekregen voor nieuwe kantines en kleedruimten. Daarom mag de gemeente er niet vanuit gaan dat als de Berkelse verenigingen het financieel redden, de verenigingen uit de andere kernen het ook financieel zullen redden.

Op het eerste gezicht lijkt het gelijktrekken van de tarieven van sportaccommodaties te betekenen dat elke vereniging gelijke kansen heeft. Dit is echter niet altijd het geval. Afhankelijk van het aantal potentiële leden en de bijdragen van de gemeente aan de gebouwen van de vereniging uit het verleden kan de vereniging een gunstige of ongunstige financiële uitgangspositie hebben.

Als een vereniging veel potentiële leden heeft, is het voor de hand liggend dat de vereniging ook in financiële zin kan profiteren van schaalvoordelen. Veel leden brengen veel contributie op. De vereniging moet wellicht meer kosten maken, maar omdat de velden en het clubhuis dan intensiever gebruikt worden is er toch sprake van een schaalvoordeel. Dit is van belang voor de clubs in Lansingerland. In Berkel zijn veel nieuwe woningen gebouwd en zijn de verenigingen groter, terwijl in Bleiswijk de verenigingen kleiner zijn en zij ook minder nieuwe aanwas vanuit nieuwbouwhuizen kunnen verwachten. Voor een vereniging in een plaats met minder inwoners en minder leden zou het moeilijker kunnen zijn om een hoge veldhuur op te brengen. De impact van het accommodatiebeleid voor de onderzochte Bleiswijkse verenigingen is dan ook groter dan voor de andere verenigingen.

Daarnaast verschilt de situatie ten aanzien van de clubgebouwen per vereniging. Doorgaans zijn de kantine en de kleedkamers eigendom van de verenigingen. Sommige verenigingen hebben recent substantiële bijdragen van de gemeente ontvangen voor de nieuwbouw van hun gebouwen. Zo ontvingen de Soccerboys € 343.000 voor nieuwe gebouwen. De reden dat clubs nieuwbouw nodig hadden, was in sommige gevallen dat de gemeente op de plaats van de oude vereniging nieuwe huizen of infrastructuur wilde bouwen. Andere verenigingen zitten echter in oude gebouwen en hebben soms zelfs velden in eigendom zoals de Hockeyvereniging Bleiswijk. Deze verenigingen moeten meer geld reserveren voor onderhoud en vervanging. Voor hen zal het moeilijker zijn om een hoge veldhuur op te brengen dan voor verenigingen die net nieuwe gesubsidieerde accommodaties hebben. Gezien deze verschillen tussen verenigingen, kan een verhoging van de veldhuur, voor verschillende verenigingen een andere impact hebben, ook al is die veldhuur even hoog als bij andere verenigingen. Het college houdt hier geen rekening mee in zijn beleid.

³³ Gemeente Lansingerland, Tarievennota sportaccommodaties 2011-2012, 2010.

³⁴ Gemeente Lansingerland, Tarievennota sportaccommodaties 2011-2012, 2010.

5-4-4 betaalbaarheid accommodaties

De gemeente toetst niet op een systematische manier of de verenigingen zonder aangepaste huurtarieven zelf, al dan niet met de hulp van anderen, de niet aangepaste bedragen voor de veldhuur zouden kunnen opbrengen. Daarnaast kan de gemeente ook niet met onderzoek onderbouwen in welk geval er niet meer sprake is van betaalbare accommodaties en of er inwoners zijn die bij contributieverhoging hun lidmaatschap op (moeten) zeggen. Wel is duidelijk dat door het accommodatiebeleid de financiële situatie van verenigingen verslechtert.

De huurverhogingen vormen de kern van het nieuwe accommodatiebeleid. Deze huurverhogingen hebben gevolgen voor de financiële positie van de verenigingen en kunnen, afhankelijk van de keuze die een vereniging maakt, gevolgen hebben voor de contributies. Hogere contributies zouden gevolgen kunnen hebben voor het aantal mensen dat deel kan nemen aan de activiteiten op de gehuurde velden.

Toepassing van de uitvoeringsregels uit de tarievennota leidt tot een gemiddelde stijging van de huurtarieven van 24%. Als deze direct doorberekend zouden worden in de contributieverhoging, komt dit neer op een contributieverhoging die varieert tussen de € 0 en € 104. Er bestaan grote verschillen tussen de individuele verenigingen. Het zijn voornamelijk de verenigingen uit Bleiswijk die met de grootste huurstijgingen geconfronteerd worden. Tabel 5-5 en 5-6 laten zien wat de financiële gevolgen van het accommodatiebeleid zijn voor de huurtarieven van de onderzochte verenigingen en de mogelijke gevolgen voor de contributies.

tabel 5-5: financiële gevolgen accommodatiebeleid

Vereniging	oud huurtarief	stijging	% stijging
BVCB Bergschenhoek	€ 43.026	€ 14.920	35%
CVV BR	€ 35.387	€ 7.209	20%
Weidevogels Bleiswijk	€ 17.718	€ 7.827	44%
HVB Bleiswijk	€ 4.660	€ 5.283	113%
Jay's Place Bergschenhoek	€ 35.800	nog geen nieuw beleid	-
Concordia Bergschenhoek	€ 64.000 – € 64.000 = 0	nog geen nieuw beleid	-
Helicon BR	€ 7.141	n.v.t.	n.v.t.

tabel 5-6: nadeel bij nieuw subsidie en accommodatiebeleid

	nadeel als % van oude inkomsten ³⁵	contributie- verhoging ³⁶	huidige contributie	aangepaste contributie
BVCB	3,7%	€ 13	> 18 j. € 206 < 18 j. € 127-165	> 18 j. € 219 < 18 j. € 140-178
Concordia³⁷	62,3%	€ 454	gemiddeld € 136	gemiddeld € 590
CVV	1,4%	€ 5	> 18 j. € 200 < 18 j. € 75-150	> 18 j. € 205 < 18 j. € 80-155
Helicon	0%	€ 0	> 18 j. € 200 < 18 j. € 124	> 18 j. € 200 < 18 j. € 124
Jay's Place	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
HVB	3,0%	€ 10	> 18 j. € 206 < 18 j. € 127-165	> 18 j. € 216 < 18 j. € 137-175
Weidevogels	11,5%	€ 27	> 18 j. € 204 < 18 j. € 90-175	> 18 j. € 231 < 18 j. € 117-202

Tabel 5-4 laat zien dat de stijging van de huurprijzen ten opzichte van de oude huurprijzen substantieel is. De grootste verschillen doen zich voor in Bleiswijk en Bergschenhoek.

De eerste kolom van tabel 5-5 laat zien wat de impact is van het veranderde accommodatiebeleid en het nieuwe subsidiebeleid. De situatie na de invoering van de nieuwe tarieven en subsidiebedragen is vergeleken met de oude situatie. De mate waarin de nieuwe situatie nadeliger is, het nadeel als percentage van de oude inkomsten, varieert per vereniging. Om een indruk te geven op de gevolgen voor individuele sporters en hun beslissing om aan een activiteit deel te nemen, is het effect van het financiële nadeel op de contributies berekend. Met name voor de Weidevogels is de impact groot. De verhoging van de veldhuur heeft ook een grote impact op de contributies. Als de gemeente de huurtarieven nog verder verhoogt volgens plan, dan zal de impact nog groter zijn omdat dan de subsidie van € 7 per jeugdlid dit bedrag niet meer gedeeltelijk zal compenseren.

³⁵ Dit percentage geeft aan hoeveel procent van het oude inkomen, de vereniging erop achteruit gaat. Allereerst is het nadeel berekend door van de stijging van het huurtarief (zie tarievennota sportaccommodaties) het verschil van de nieuwe subsidie (€ 7 x aantal jeugdliden) en de oude subsidie af te trekken. Vervolgens zijn de totale oude inkomsten berekend door bij de inkomsten uit figuur 5-4 de stijging van het huurtarief op te tellen. Deze stijging was vroeger een (verkapte) subsidie. Omdat bij Concordia nog geen sprake is van een nieuw huurtarief, is onderzocht hoeveel de vereniging achteruit zou gaan als de accommodatie subsidie weg zou vallen.

³⁶ Het gaat hier om het nadeel per lid. Verenigingen kunnen hier ook op een andere manier mee omgaan dan contributieverhoging. Bij deze percentuele stijging is ervan uitgegaan dat elke sportvereniging € 7 per jeugdlid subsidie zal krijgen. Voor Concordia is de accommodatiesubsidie gedeeld door het aantal leden.

³⁷ Voor de cultuuraccommodaties is nog geen concreet beleid vastgesteld. Voor Concordia is uitgerekend wat er zou gebeuren als de accommodatiesubsidie in zijn geheel wegvalt. De gemeente heeft aangegeven dat dit een onrealistische scenario is. Bij het aanpassen van de huurtarieven zal volgens de gemeente zal binnen de harmonisatie een koppeling gemaakt worden met de subsidiestromen. Omdat hiervoor nog geen beleid beschikbaar is, heeft de rekenkamer onderzocht wat er zou gebeuren als accommodatiesubsidie geheel weg zou vallen.

Bij de hierboven staande contributieverhogingen is ervan uitgegaan dat de hele huurverhoging doorberekend wordt in de contributie. Verenigingen kunnen hierbij in de praktijk andere keuzes maken. In paragraaf 4-3-3 is besproken dat verenigingen aangaven dat zij hiervoor weinig mogelijkheden zagen. In interviews gaven verenigingen aan dat de prijs die zij voor de accommodatie betalen voor hen van essentieel belang is. Sommigen gaven aan dat in sommige gevallen een hogere huurprijs zou leiden tot contributieverhoging. Muziekvereniging Concordia gaf aan dat het voortbestaan van de vereniging zonder bijdrage van de gemeente aan de accommodatie ernstig gevaar loopt. Als Concordia er dan niet in slaagt om een goedkopere ruimte te vinden, dan is dit volgens de rekenkamer reëel.

In paragraaf 4-3-3 is verkend of het verhogen van de contributie zou betekenen dat contributies in Lansingerland veel hoger zouden komen te liggen dan bij verenigingen buiten Lansingerland. Uit een verkenning van de gemeente met 19 voetbalclubs in de regio bleek dat hier de senioren contributie gemiddeld € 195 bedraagt. Hiermee ligt de contributie in Lansingerland ook na aanpassing van de accommodatietarieven iets hoger dan het gemiddelde. Er zijn echter nog steeds voetbalverenigingen in de omgeving met hogere tarieven.

De gemeente heeft geen onderzoek beschikbaar over de relatie tussen de hoogte van de contributie en de participatiegraad. Op basis van deze gegevens kan de gemeente niet onderbouwen of de huidige en geplande tariefverhoging wel of geen effect zal hebben op het aantal deelnemers aan de gesubsidieerde activiteiten. Bij de muziekkorpsen is het opvallend dat als de accommodatiesubsidie bij Concordia wegvalt, de contributies waarschijnlijk zullen stijgen tot een bedrag dat veel hoger is dan het landelijke gemiddelde. In dat geval, acht het de rekenkamer aannemelijk dat het wegvallen van de subsidie zal lijden tot verminderde participatie.³⁸

Over het algemeen valt het de rekenkamer op dat:

- enkele verenigingen aangeven dat de voormalige accommodatiesubsidie essentieel is voor het voortbestaan van de vereniging;
- de meeste verenigingen aangeven dat het nieuwe accommodatiebeleid waarschijnlijk zal leiden tot contributieverhoging;
- de gemeente de hoogte van deze contributieverhoging heeft uitgerekend. Deze varieert tussen de € 0 en € 104 per lid per jaar;
- de gevolgen van het gelijktrekken van de huurprijzen en subsidies niet voor alle verenigingen gelijk zijn. Deze verschillen heeft de gemeente niet in kaart gebracht;
- de contributies van de onderzochte verenigingen in Lansingerland aan de hoge kant liggen.

5-5 effect verhuur op gemeentelijke doelen

De gemeente spreekt met de verenigingen geen maatschappelijke tegenprestatie af in de huurcontracten voor de accommodaties. Op die manier heeft de gemeente niet de zekerheid dat de inzet van publieke middelen resulteert in een concrete maatschappelijke tegenprestatie.

³⁸ Alternatieven als het gebruiken van een goedkopere ruimte zijn hierbij niet meegenomen.

Publieke middelen worden doorgaans ingezet om een publiek doel te bereiken. Zo geeft de gemeente financiële middelen aan verenigingen in de vorm van een subsidie om een publiek doel, bijvoorbeeld het realiseren van een bepaald trainingsaanbod, te bereiken. Voor de verhuur van accommodaties geldt een soortgelijk principe. De gemeente legt toe op de verhuur van accommodaties met een doel op het gebied van sport en cultuur voor ogen. Als de gemeente ervoor wil zorgen dat de verenigingen die de accommodaties huren dit doel ook gaan realiseren, moet de gemeente afspraken maken over de prestaties van deze verenigingen in het huurcontract.

De gemeente Lansingerland legt echter niet in het huurcontract vast welke maatschappelijke prestatie de verenigingen moeten leveren. Zodoende heeft de gemeente geen middel om veilig te stellen dat er met de inzet van haar publieke middelen een maatschappelijk doel gerealiseerd wordt.

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen

In het onderzoeksplan 2010 heeft de rekenkamer aangekondigd een onderzoek te starten naar het subsidiebeleid. De onderzoekswerkzaamheden zijn in september 2010 gestart en in juni 2011 afgerond. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen.

documenten

Binnen de gemeente is informatie gezocht met betrekking tot de procedures van de subsidieverlening, accommodatiebeleid, specifieke beleidsvelden als cultuur, jeugd en sport en het verstrekken van concrete subsidies. Het verzamelde materiaal bestond uit documenten van uiteenlopende aard, zoals verordeningen, beleidsnotities en correspondentie met gesubsidieerde instellingen. Ook zijn digitale subsidie overzichten geraadpleegd.

casusselectie

De rekenkamer heeft van 7 organisaties het dossier nader bestudeerd. Dit waren de muziekschool Jay's Place, de muziekverenigingen Concordia en Helicon, de voetbalverenigingen, CVV Berkel en BVCB, de Hockeyvereniging Bleiswijk en de korfbal vereniging Weidevogels. Naast bestudering van de dossiers heeft de rekenkamer gesproken met een bestuurslid van deze organisaties. Helaas lukte het niet om met een bestuurslid van de Weidevogels binnen de onderzoekstijd een afspraak te maken. Daarom is bij de Weidevogels alleen het dossier bestudeerd.

De rekenkamer heeft deze organisaties geselecteerd om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de aspecten die kunnen spelen bij subsidieverstrekking in Lansingerland. Hiertoe heeft de rekenkamer organisaties die op diverse aspecten van elkaar verschillen geselecteerd: organisaties met hoge en lage subsidies, organisaties met veel en weinig andere inkomsten, organisaties uit de verschillende kernen en organisaties met leden van verschillende leeftijden. De te onderzoeken organisaties zijn organisaties die actief zijn op het terrein van sport, cultuur of sociaal culturele activiteiten. Omdat de gemeente de meeste beleidsvrijheid heeft bij de niet wettelijke taken, zijn de subsidies die voor niet wettelijke taken verleend zijn in het kader van deze studie onderzocht.

interviews

Er zijn interviews gehouden met onder meer voormalig wethouder Bodbijn, diverse ambtenaren die zich bezig houden met het verstrekken van sport- en culturele subsidies en vertegenwoordigers van verenigingen. Op verschillende momenten zijn aan de gemeente elektronisch vragen gesteld. Deze zijn door de gemeente schriftelijk beantwoord.

procedure

Op 22 september 2010 verzond de rekenkamer de onderzoeksopzet naar de raad, B en W en de gemeentesecretaris. Op 21 juni 2011 startte ambtelijk wederhoor. 8 juli 2011 startte bestuurlijk wederhoor door middel van toezending van het volledige conceptrapport aan het college van B en W. De reactie van B en W ontving de rekenkamer op 16 augustus 2011.

De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer hierop zijn in het rapport opgenomen. Het definitieve rapport is 1 september 2011 door toezending aan de gemeenteraad openbaar geworden.

bijlage 2 normenkader en criteria

tabel 5-7: normen

normen	criteria
doelen en uitvoeringsregels zijn kenbaar.	doelen en uitvoeringsregels staan in een beleidsstuk. doelen en uitvoeringsregels zijn op een logische plaats te vinden. het is duidelijk wat met de doelen en uitvoeringsregels bedoeld wordt.
doelen en uitvoeringsregels zijn zo concreet omschreven dat zij richting kunnen geven aan de besluiten om subsidie te verstrekken.	doelen geven aan of een prestatie of effect vergroot verkleind of gelijk moet blijven. uit de doelen en uitvoeringsregels volgt welk type prestaties naar aard en doelgroep wel en niet subsidiabel zijn.
doelen en uitvoeringsregels bevatten objectieve criteria voor de verdeling van middelen	doelen en uitvoeringsregels geven aan op basis van welke feiten de subsidies worden verdeeld.
doelen en uitvoeringsregels zijn consistent.	doelen en uitvoeringsregels zijn niet in tegenspraak met elkaar. de uitvoeringsregels zijn in lijn met de doelen.

tabel 5-8: normen

norm	criteria
de subsidies hebben een substantieel positief effect op het behalen van de in het gemeentelijke beleid omschreven doelen.	de prestatieafspraken zijn concreet. de gemeente toetst op systematische wijze of de door de verenigingen voorgestelde prestaties in lijn zijn met de gemeentelijke doelen en uitvoeringsregels. Uit deze toets blijkt dat de prestatieafspraken in lijn zijn met de doelen en uitvoeringsregels. de subsidie beïnvloed het activiteitenaanbod van de vereniging: de vereniging levert een ander activiteitenaanbod of de gemeente subsidieert activiteiten die de vereniging zelf, zelfs met de eventuele hulp van anderen, niet kan betalen.

de gemeente toetst systematisch of de verenigingen de prestatieafspraken nakomen en de afspraken worden nagekomen.

tabel 5-9: normen

normen	criteria
doelen en uitvoeringsregels zijn kenbaar.	doelen en uitvoeringsregels staan in een beleidsstuk. doelen en uitvoeringsregels zijn op een logische plaats te vinden. het is duidelijk wat met de doelen en uitvoeringsregels bedoeld wordt.
doelen en uitvoeringsregels zijn zo concreet omschreven dat zij richting kunnen geven aan de besluiten om de huur voor accommodaties vast te stellen.	
doelen en uitvoeringsregels bevatten objectieve criteria voor het vaststellen van de accommodatiehuur	
doelen en uitvoeringsregels zijn consistent.	doelen en uitvoeringsregels zijn niet in tegenspraak met elkaar. de uitvoeringsregels zijn in lijn met de doelen.
de verhuur van accommodaties door de gemeente heeft een substantieel positief effect op het behalen van de in het gemeentelijke beleid omschreven doelen.	de maatschappelijke prestatie waartoe de accommodatie verhuurt wordt staat concreet omschreven in het huurcontract. de afspraken in het huurcontract zijn in lijn met de doelen en uitvoeringsregels. zonder de aangepaste huurtarieven zou de vereniging zelf, zelfs met de eventuele hulp van anderen, de huur niet kunnen betalen en de activiteiten niet kunnen verrichten. de gemeente toetst systematisch of de verenigingen de prestaties uit het contract nakomen en de afspraken worden nagekomen.

bijlage 3 geïnterviewde personen

Mevrouw Y. Wagenaar	directie Jay's Place
De heer R. Dotulong	directie Jay's Place
Mevrouw E. Lucassen	penningmeester Concordia
De heer W. Van Scheijndel	penningmeester Helicon
De heer R. Buijnzeel	penningmeester CVV Berkel
De heer A. de Jong	secretaris BVCB
Mevrouw L. Kortenhorst	penningmeester Hockeyvereniging Bleiswijk
Mevrouw W. Koops	gemeente Lansingerland
De heer F. Loos	gemeente Lansingerland
De heer M. de Koning	gemeente Lansingerland
Mevrouw M. Sybring	gemeente Lansingerland
Mevrouw T. van der Donk	gemeente Lansingerland
Mevrouw L. Warmerdam	gemeente Lansingerland
De heer R. Bodbijl	voormalig wethouder gemeente Lansingerland

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

- Concept-sportnota Lansingerland 2009
- Algemene Subsidieverordening Lansingerland 2009
- Nadere Regels en overangsregeling uitvoering Subsidiebeleid
- Samen Doen, Samen Delen, kadernotitie siubsidiebeleid Lansingerland, juni 2008
- Kunst en Cultuur in de Schijwerpers, Nota Kunst en Cultuur Lansingerland, Maart 2009
- Samen Bouwen aan Lansingerland, Collegeprogramma 2007-2010
- Tarieven Nota Sportaccomodaties 2011-2012
- Notulen Raad Lansingerland
- Beschikkingen, contracten, correspondentie, jaarverslagen verenigingen, memo's rondom subsidies verenigingen
- B en W advies exploitatie Buitensportaccomodaties

de rekenkamer

De gemeenteraad van Lansingerland heeft op 24 mei 2007 de Rekenkamer Lansingerland ingesteld. Tot 1 januari 2009 was Robert Mul directeur van de rekenkamer. De gemeenteraad benoemde op 28 mei 2009 zijn opvolger, Paul Hofstra. Hij is zijn werkzaamheden op 2 juni 2009 begonnen.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Lansingerland. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Lansingerland

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Rekenkamer Lansingerland
Jay's Place
Weidevogels

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Lansingerland
september 2011

ISBN/EAN
978-90-79683-00-0