

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/144289>

Please be advised that this information was generated on 2020-10-19 and may be subject to change.



Stichting Sport en Welzijn aangestuurd?

De relatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn doorgelicht.

Rapport in opdracht van de Rekenkamercommissie Ridderkerk.

Radboud Universiteit
Faculteit Management Wetenschappen
Afdeling Bestuurskunde

Dr J.A.M. de Kruijf
Mw Dr M.L. van Genugten
S.P. Overman, MSc
Mw Dr S. van Thiel

7 juli 2015

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
1.1	ONDERZOEKSAANPAK	5
1.2	NORMENKADER.....	5
1.3	OPZET VAN HET RAPPORT	6
2	STURINGSRELATIES MET OP AFSTAND GEPLAATSTE ORGANISATIES.....	7
2.1	INLEIDING	7
2.2	DIENSTVERLENING	7
2.3	VORMEN VAN OP AFSTAND GEPLAATSTE ORGANISATIES	7
2.4	DE STURINGSRELATIE BIJ OP AFSTAND GEPLAATSTE ORGANISATIES	8
2.5	NORMENKADER.....	10
2.6	SAMENVATTING	12
3	DE HISTORIE VAN DE STICHTING SPORT EN WELZIJN	13
3.1	DE ORGANISATIE SPORT EN WELZIJN	13
3.2	TAKENPAKKET EN TAAKUITVOERING.....	14
3.3	SAMENVATTING	15
4	DE SUBSIDIERELATIE ANNO 2014.....	16
4.1	OPZET VAN DE SUBSIDIERELATIE.....	16
4.2	KADERSTELLING: RAAMOVEREENKOMST EN PRESTATIES	16
4.3	BESLUITVORMING: DE SUBSIDIEBESCHIKKINGEN	19
4.4	SAMENVATTING	21
5	LEVEREN AAN DE SAMENLEVING: DE REGULIERE SUBSIDIE	22
5.1	KADERSTELLING IN DE PRODUCTBOEKEN VOOR 'REGULIERE' TAKEN	23
5.2	BESLUITVORMING OVER DE SUBSIDIE REGULIERE TAKEN	23
5.3	DE INHOUDELIJKE BEOORDELING VAN DE KADERSTELLING BIJ DE SUBSIDIEBESCHIKKING REGULIERE TAKEN	26
5.4	OVERIGE SUBSIDIES	27
5.5	SAMENVATTING	27
6	DE FACILITEITEN: DAGELIJKS BEHEER EN EXPLOITATIE EN DE SUBSIDIE GROOT ONDERHOUD.....	28
6.1	KADERSTELLING IN DE PRODUCTBOEKEN OVER BEHEER EN EXPLOITATIE	28
6.2	BESLUITVORMING OVER HET SUBSIDIEPROCES GROOT ONDERHOUD	30
6.3	DE INHOUDELIJKE BEOORDELING VAN DE KADERSTELLING VOOR SUBSIDIEBESCHIKKING GROOT ONDERHOUD	31
6.4	SAMENVATTING	32
7	OVER KADERSTELLING EN BESTUURLIJKE VERANTWOORDING	33
7.1	KADERSTELLING: DE INFORMATIEVOORZIENING NAAR DE GEMEENTERAAD	33
7.2	PRESTATIEBEOORDELING EN BESLUITVORMING: DE ROL VAN HET COLLEGE VAN B&W	37
7.3	MONITOREN: RAPPORTAGE EN VERANTWOORDING DOOR SPORT EN WELZIJN.....	39
7.4	SAMENVATTING	41

8	CONCLUSIES.....	42
8.1	<i>STURING OP AFSTAND</i>	42
8.2	<i>RAAMOVEREENKOMST</i>	42
8.3	<i>SUBSIDIE</i>.....	42
8.4	<i>STURING IN DE PRAKTIJK</i>.....	43
8.5	<i>SAMENVATTING</i>	44
	BIJLAGE 1 OP AFSTAND GEPLAATSTE ORGANISATIES	45
	BIJLAGE 2 PRODUCTAFSPRAKEN	48
	BIJLAGE 3 GEBRUIKTE DOCUMENTEN	49

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Ridderkerk is eind 2014 een onderzoeksproject gestart naar de sturingsrelatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn. De volgende onderzoeksvraag met bijbehorende deelvragen is geformuleerd.

Hoe is de sturingsrelatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn ontstaan en geregeld en welke gevolgen hebben de opzet en werking van die sturingsrelatie voor de subsidierelatie en verantwoording over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de dienstverlening door de stichting Sport en Welzijn?

De onderzoeksvraag valt uiteen in drie deelvragen:

- a. Hoe is de sturingsrelatie anno 2014 tot stand gekomen?
- b. Hoe is de subsidierelatie opgezet en wat betekent dat gezien de sturingsrelatie voor de beoordeling van de doelmatigheid van de dienstverlening?
- c. Sluit de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd aan de gemeente aan bij de sturings- en subsidierelatie en leidt dat op ambtelijk en bestuurlijk niveau tot het gewenste inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening en rechtmatigheid van de bestedingen?

Het onderzoek gaat niet in op de processen binnen de gemeente Ridderkerk rondom het tot stand komen van beleidsnota's op het gebied van sport en welzijn. Het onderzoek kijkt ook niet naar de feitelijke uitvoering van de dienstverlening door de stichting Sport en Welzijn. Dergelijke onderzoeken zouden een andere vraagstelling en opzet vergen. Het voorliggende onderzoek neemt de gemaakte afspraken tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn als uitgangspunt en beoordeelt vervolgens hoe de sturingsrelatie heeft gefunctioneerd.

1.1 Onderzoeksaanpak

Om de drie deelvragen te beantwoorden zijn documenten uit de periode 2010-2014 bestudeerd. Verder zijn gesprekken gevoerd met de bestuurder en de controller van de stichting Sport en Welzijn, twee ambtenaren die namens de gemeente Ridderkerk betrokken zijn bij de sturingsrelatie met de stichting Sport en Welzijn en met de verantwoordelijke wethouder. Een onderzoek naar de sturingsrelatie tussen de twee partijen zoals die op dit moment bestaat, is niet te begrijpen zonder kort terug te kijken op het verleden. Daarom zal in dit onderzoek worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de stichting Sport en Welzijn en zijn rechtsvoorgangers.

1.2 Normenkader

Voor dit onderzoek is een globaal normenkader opgesteld ten behoeve van de oordeelsvorming. In hoofdlijnen komen in het normenkader de kaderstellings- en verantwoordingsfunctie, de beoordelings- en besluitvormingsfunctie en de monitoringsfunctie aan de orde. Het normenkader is deels afgeleid van algemene wetgeving, deels van het raamcontract met de stichting Sport en

Welzijn en deels uit ander onderzoek naar sturingsrelaties rondom verzelfstandigingen.¹ Het normenkader wordt toegelicht in paragraaf 2.5.

1.3 Opzet van het rapport

De opzet van dit rapport is als volgt: Hoofdstuk 2 gaat in op sturingsrelaties tussen gemeentes en hun partners en formuleert het normenkader voor dit onderzoek. In hoofdstuk 3 staat beknopt de geschiedenis van de stichting Sport en Welzijn. In hoofdstuk 4 komt het systeem van afspraken tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn aan de orde. In hoofdstuk 5 komen de afspraken over de dienstverlening van de stichting Sport en Welzijn aan de burgers van Ridderkerk aan de orde. Hoofdstuk 6 gaat over het beheer van het vastgoed waarmee Sport en Welzijn in staat wordt gesteld de dienstverlening te realiseren. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 de feitelijke werking van de sturingsrelatie besproken om in hoofdstuk 8 af te sluiten met enkele conclusies.

¹ Zie voor opdrachtgever-eigenaar relaties bijvoorbeeld het derde evaluatierapport over batenlastendiensten (Ministerie van Financiën, 2011) of het rapport van de Algemene Rekenkamer over Staatsdeelnemingen (2015).

2 Sturingsrelaties met op afstand geplaatste organisaties

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt eerst de manier waarop dienstverlening door een gemeente tot stand kan worden gebracht aan bod. Daarna volgt een toelichting op de verschillende vormen van 'op afstand geplaatste organisaties' die kunnen worden onderscheiden. In de sturingsrelatie met een 'op afstand geplaatste organisatie' zijn drie sturingsfases te onderscheiden. Deze sturingsfases worden kort beschreven en zijn bepalend voor het normenkader voor dit onderzoek. Ten slotte volgt een korte samenvatting van een ideaaltypische sturingsrelatie.

2.2 Dienstverlening

Bij leveren van diensten heeft een gemeente in principe drie keuzes. De eerste optie is dat de gemeente alles zelf doet binnen de eigen ambtelijke organisatie. De politiek (het college van B&W) heeft dan volledige zeggenschap over *alle* activiteiten die plaatsvinden en staat hiërarchisch boven de ambtelijke organisatie. Deze organisatievorm leidt tot klassieke sturing op budgetten en taken. De rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer liggen dan in één hand: bij de gemeente. De tweede optie is het andere uiterste, de gemeente trekt zich helemaal terug en laat dienstverlening *volledig* over aan de markt. Er is geen zeggenschap meer vanuit de politiek en er zijn ook geen geldstromen meer.² In de derde variant heeft de gemeente nog wel invloed op de dienstverlening (bijvoorbeeld door subsidies) maar is er *geen hiërarchische zeggenschap* meer over de uitvoerende organisatie. De gemeente gaat dan niet meer over het 'hoe' (wat past bij de eigenaarsrol) maar over het 'wat' (wat past bij de opdrachtgeversrol). Dit is de variant van de 'op afstand geplaatste organisatie' zoals die bij de stichting Sport en Welzijn voorkomt.³

2.3 Vormen van op afstand geplaatste organisaties

Inleiding

Bij gemeenten is, in het algemeen, een aantal typen 'op afstand geplaatste organisaties' te onderscheiden. Er wordt over 'op afstand geplaatste organisaties' gesproken omdat een gemeente ook relaties kan hebben met organisaties die voorheen nooit binnen de hiërarchische structuur van de gemeente waren opgenomen. Is een organisatie nog onderdeel van de gemeente, maar heeft die organisatie meer vrijheid dan een gewoon dienstonderdeel dan spreekt men van 'interne verzelfstandiging'. Een voorbeeld hiervan waren bestuurscommissies voor openbaar onderwijs. Was een organisatie ooit wel onderdeel van de hiërarchische structuur van de gemeente maar nu niet meer, dan is er sprake van 'externe verzelfstandiging' of 'privatisering'. 'Externe verzelfstandiging' is aan de orde wanneer een gemeente een dienstonderdeel in een nieuwe, veelal privaatrechtelijke, rechtspersoon onderbrengt of in een intergemeentelijk samenwer-

² Een uitzondering op het ontbreken van geldstromen is het geval dat via een concurrerende aanbesteding een afgebakende opdracht wordt gegeven (bijvoorbeeld na verkoop van de reinigingsdienst aan een marktpartij).

³ Bij veel 'verbonden partijen is deze derde optie ook aan de orde omdat de sturing daar loopt via de combinatie van aandeelhouder en opdrachtgever en niet via de rol van het management.

kingsverband laat opgaan. Er is sprake van privatisering wanneer de gemeente een dienstonderdeel zou verkopen aan een marktpartij en verder geen invloed meer heeft.⁴

Verbonden partijen

In gemeentebegrotingen komt in verband met ‘op afstand geplaatste organisaties’ alleen de term ‘verbonden partijen’ aan bod. Een ‘verbonden partij’ is een op afstand geplaatste organisatie waar de gemeente zowel financieel als bestuurlijk (dat wil zeggen via stemrecht c.q. eigenaarsrol) belang in heeft. ‘Verbonden partijen’ zijn vaak ontstaan uit voormalige gemeentelijke diensten of dienstonderdelen. ‘Verbonden partijen’ zijn daarmee wel altijd op afstand geplaatste organisaties, maar omgekeerd hoeft een ‘op afstand geplaatste organisatie’ geen ‘verbonden partij’ te zijn. Meestal ontbreekt in het laatste geval het bestuurlijk belang in de vorm van stemrecht.

In de hoofdtekst van dit rapport gaat de aandacht vooral uit naar de sturingsrelatie met ‘op afstand geplaatste organisaties’ die ofwel met subsidie ofwel tegen marktprijzen diensten verlenen in opdracht van een gemeente. In bijlage 1 is een verdieping gemaakt waarin meer aandacht wordt besteed aan het onderscheid tussen zogenaamde ‘verbonden partijen’ en overige ‘op afstand geplaatste organisaties’.

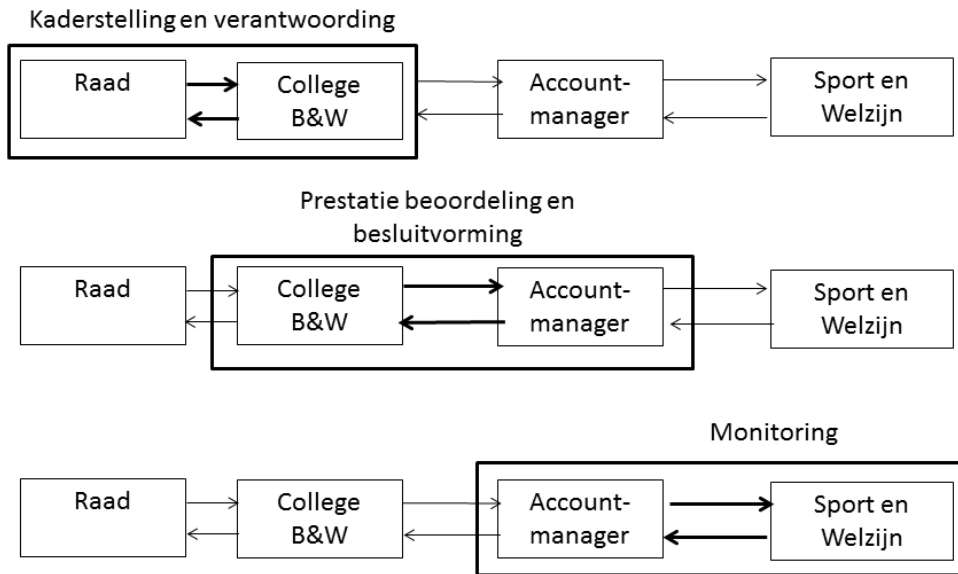
Positionering Stichting Sport en Welzijn

Sturingsrelaties worden mede bepaald door de rol die de gemeente (nog) heeft ten opzichte van de partner waar een relatie mee is aangegaan. De stichting Sport en Welzijn is een private partij waar de gemeente Ridderkerk *alleen* via subsidieverstrekking bij betrokken is. De zeggenschap van de gemeente Ridderkerk over de stichting Sport en Welzijn is daardoor beperkt tot een opdracht gevende rol. Er is geen eigendomsrelatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn. Dat er geen eigendomsverhouding met de gemeente is, betekent nog niet dat er voor de gemeente geen risico’s in de subsidierelatie zijn. Het beëindigen van structurele subsidierelaties zoals die bestaan met stichtingen zoals de stichting Sport en Welzijn vergt volgens de Algemene Wet Bestuursrecht een redelijke opzegtermijn. Vaak wordt dan onderhandeld over afvloeiing van personeel en de vraag wie de lasten daarvan moet dragen. Een dergelijk proces kan nog worden gecompliceerd wanneer de ‘op afstand geplaatste organisatie’ in het verleden delen van het gemeentelijk personeel heeft overgenomen en daarbij in een sociaal plan afspraken zijn gemaakt over de verdeling van de meerkosten die bij het garanderen van de oude rechtsposities van dat personeel zijn gemaakt.

2.4 De sturingsrelatie bij op afstand geplaatste organisaties

In deze paragraaf komt de detaillering van de sturingsrelatie met een ‘op afstand geplaatste organisatie’ aan de orde. Er zijn drie verschillende fasen te onderscheiden, waarbij telkens andere spelers een centrale rol spelen. In figuur 1 zijn de verschillende fasen in de sturingsrelatie met een op afstand geplaatste organisatie weergegeven.

⁴ Het hier gemaakte onderscheid tussen privatisering, interne en externe verzelfstandiging is in lijn met het Eerste Kamerrapport ‘De verbinding verbroken’ over privatisering uit 2012.



Figuur 1: De fases in de sturingsrelatie rondom de stichting Sport en Welzijn en de gemeente Ridderkerk

Kaderstelling

Dagelijks toezicht op de uitvoering past bij de rol van eigenaar. Wanneer de gemeente geen rol als eigenaar heeft, zoals bij de stichting Sport en Welzijn, vervalt daarmee ook de dagelijkse sturing. Wat resteert, is dat de gemeente bij monde van de gemeenteraad doelstellingen (kaders inclusief normen) formuleert en aangeeft hoeveel de gemeenteraad bereid is voor het bereiken van de doelstellingen te betalen. Het is vervolgens aan het college van B&W om in een contract- of subsidierelatie afspraken te maken met de opdracht nemende partij die in lijn zijn met de door de gemeenteraad gestelde kaders. De ambtelijke organisatie (veelal de accountmanager gevoed door de betrokken beleidsafdelingen) voert namens het college van B&W zo veel mogelijk gesprekken om de afspraken tot stand te brengen. De gesprekken worden dan via bestuurlijke accordering door het college van B&W vastgelegd in een contract of subsidiebeschikking. Vervolgens voert de opdracht nemende partij de taken uit en rapporteert daarover.

Verantwoording en finale prestatiebeoordeling

Bij de verantwoording lopen de informatiestromen in omgekeerde richting. De accountmanager houdt namens B&W de vinger aan de pols (de monitoringsfunctie in figuur 1). De inhoudelijke beoordeling van de afspraken is aan het college van B&W na voorbereiding door de ambtelijke organisatie (de prestatiebeoordeling en besluitvorming in figuur 1) en leidt tot de definitieve afrekening van het contract of de subsidie. Mocht er op basis van de monitoringsfunctie aanleiding zijn om politiek bij te sturen, dan is het opnieuw de ambtelijke organisatie die het college van B&W informeert waarna zo nodig politieke besluitvorming volgt.

Zolang de afspraken binnen de budgettaire kaders blijven hoeft er geen tussentijdse terugkoppeling naar de gemeenteraad plaats te vinden. De politieke verantwoording volgt in principe aan het slot van het proces waarbij het college van B&W aan de gemeenteraad laat zien welke prestaties zijn geleverd en hoe de afwijkingen zijn te verklaren. Als de gemeenteraad wil sturen, dan gebeurt dat op basis van die informatie. In principe is bijsturing gericht op een nieuwe con-

tract- of subsidieperiode (kaderstelling in figuur 1), tenzij een tussentijds zwaarwegend incident aanleiding geeft tot eerdere bijsturing.

Gegeven de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld in de beleidsnota's is het aan het college van B&W en de ambtelijke organisatie om dat door te vertalen in de concrete subsidierelatie met de betrokken private organisatie (in dit geval de stichting Sport en Welzijn). In de praktijk heeft deze relatie de vorm gekregen van een raamcontract met jaarlijks in te vullen prestatieafspraken.

Monitoring

In een contractrelatie of subsidierelatie is het algemene uitgangspunt dat de opdracht nemende organisatie (in dit geval de stichting Sport en Welzijn) een opdracht heeft om een jaar lang diensten te verlenen. Aan het eind van dat jaar wordt de formele balans opgemaakt door middel van een eindafrekening. Een dergelijke systematiek werkt alleen wanneer er een contract of subsidiebeschikking is afgegeven tegen een gemaximeerde vergoeding. Het risico voor de gemeente is dan hooguit dat een deel van de prestaties niet wordt geleverd of dat een deel van de beschikbaar gestelde middelen eventueel niet kan worden terugbetaald. Risico op begrotingsoverschrijding is in een dergelijke systematiek uitgesloten. Dat wil niet zeggen dat de gemeente gedurende het jaar van informatie verstoken moet blijven, maar wel dat tussentijdse informatie alleen in uitzonderlijke gevallen tot heroverweging of bijsturing moet leiden. Tussentijdse informatie wordt dan vooral gebruikt om ontwikkelingen te volgen en bijsturing in de toekomst – een volgend subsidie- of begrotingsjaar – te kunnen voorbereiden.

2.5 Normenkader

Inleiding

Er zijn niet alleen verschillende fasen in het sturingsproces te onderscheiden, maar ook verschillende rollen. Of die rollen er altijd allemaal zijn is afhankelijk van de formele sturingsrelatie tussen de gemeente en de 'op afstand geplaatste organisatie'. Het gaat om de rollen 'eigenaar', 'opdrachtgever' en 'opdrachtnemer'. De verschillende rollen en fasen in de sturingsrelatie bepalen uiteindelijk het normenkader voor en analyse van de integrale sturingsrelatie tussen gemeente en de 'op afstand geplaatste organisatie'.

Uitgangspunt is dat een eigenaar over meer informatie moet beschikken om te kunnen sturen dan een opdrachtgever. Een eigenaar heeft ook meer zeggenschap over de financiële resultaten van de organisatie omdat de eigenaar recht heeft op het (resterende) vermogen van de organisatie. Een opdrachtgever betaalt alleen de afgesproken prijs voor de dienstverlening en wil vervolgens vast kunnen stellen of de gewenste diensten tegen de afgesproken prijs zijn geleverd en heeft daarvoor informatie nodig.

Eigenaar, opdrachtgever en winst.

De eigenaar van een organisatie komt de winst uit de bedrijfsvoering toe. Dat is de vergoeding voor het genomen risico.

Wanneer een gemeente met een private partij een overeenkomst voor dienstverlening sluit voor een vaste prijs, dan zijn de prijs en prestatie de enige sturingsinstrumenten voor de gemeente. Daarmee bereikt de gemeente dat vooraf bekend is hoeveel geld wordt uitgegeven en is afrekenen van werkelijke kosten niet nodig. De winst komt toe aan de eigenaar van de organisatie. In gevallen waar alle omzet van de opdracht nemende organisatie feitelijk uit de publieke sector komt worden vaak afspraken gemaakt over de maximale omvang van het eigen vermogen en de wijze waarop met eigen vermogen boven die norm moet worden omgegaan. Winst is daarmee voor de gemeente *geen* beoordelingscriterium.

Wil de gemeente dat niet accepteren, dan zegt de gemeente feitelijk dat afgerekend moet worden op werkelijke kosten. Dat vereist regelmatige monitoring om te voorkomen dat bij de indiening van de jaarrekening van de organisatie nog allerlei nabetalings moeten plaatsvinden of er geld moet worden teruggevorderd.

De gemeente Ridderkerk is geen eigenaar van de stichting Sport en Welzijn.⁵ Dat betekent dat er geen sturingsrelaties zijn waar de eigenaarsrol van belang is. De rol die voor de gemeente resteert, is die van opdrachtgever. In de kern wil de opdrachtgever weten of de geleverde diensten volgens afspraak zijn gerealiseerd.

De te hanteren normen

De eerste sturingsfase gaat over *kaderstelling en verantwoording*. De norm is hier dat voor de beoordelaar helder moet zijn op grond waarvan moet worden getoetst. Daarna is aan de orde hoe, en hoe vaak verantwoording aan de kadersteller (de gemeenteraad als vertegenwoordiger van de samenleving) moet worden afgelegd. Deze laatste norm kan worden getoetst op basis van de gedachtewisselingen tussen gemeenteraad en college van B&W. Feitelijk komt dit neer op toetsen of het college van B&W van Ridderkerk de afspraken over actieve en passieve informatieplicht⁶ over het takenpakket van de stichting Sport en Welzijn is nagekomen. Dit is beoordeeld op basis van de eisen die over informatieplicht zijn vastgesteld over privaatrechtelijke partijen in de nota 'verbonden partijen 2009' van de gemeente Ridderkerk. Deze keuze is gemaakt omdat het genoemde document het enige document is dat over informatievoorziening aan de gemeenteraad gaat en verband houdt met organisaties die geen onderdeel van de gemeentelijke organisatie zelf uitmaken. De achterliggende gedachte is dat over een organisatie die niet als 'verbonden partij' kwalificeert in principe minder informatie naar de gemeenteraad gaat dan voor 'verbonden partijen' gebruikelijk is. Concreet zijn de volgende normen aan de orde:

- Passieve informatieplicht: raadvragen binnen redelijke termijn beantwoord.
- Actieve informatieplicht: afwijkingen t.o.v. subsidieregeling/mandaat gemeld.
- Actieve informatieplicht: informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid komt vanuit het college van B&W naar de gemeenteraad.
- Actieve informatieplicht: nakomen van toezeggingen door het college van B&W over de stichting aan de gemeenteraad.

⁵ Dit is af te leiden uit de statuten van de stichting Sport en Welzijn.

⁶ Hier wordt ook de informatie- en verantwoordingsplicht op grond van de artikelen 169 en 180 van de gemeentewet bedoeld.

Voor de *beoordelings- en besluitvormingsfase* geldt dat de geleverde informatie moet worden beoordeeld aan de hand van het inhoudelijke pakket van eisen dat door de gemeente Ridderkerk is vastgesteld. Vervolgens wordt besloten of die informatie toereikend is of niet. Dat oordeel wordt teruggekoppeld naar de opdrachtnemer (via de vaststelling van subsidie aan de stichting Sport en Welzijn). Concreet betekent dit dat de volgende normen beoordeeld worden:

- Prestatie-eisen zijn in lijn met concept van beleidsgestuurde contract financiering (BCF).
- Aansluiting van rapportageverplichtingen aan de gestelde prestatie-eisen.
- Interne consistentie subsidiebeschikking en productafspraken documenten.
- De stichting voldoet aan de gestelde rapportageverplichtingen (waaronder actieve meldingsplicht) inclusief tijdigheid daarvan.
- De stichting voldoet aan de vermogenstechnische normen gesteld door de gemeente.

Met de opdrachtgever rol ligt ook het normenkader in hoofdlijnen vast. Voor de *monitoringsfase* geldt dat de gevraagde informatie volledig en tijdig moet worden geleverd. De invulling van deze norm is af te leiden uit de procesafspraken die tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn bestaan. Het gaat hierbij vooral om de aanwezigheid van een centraal aanspreekpunt binnen de gemeente voor de stichting Sport en Welzijn en de feitelijke realisatie van de afgesproken rapportages en voortgangsgesprekken tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn.

2.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn drie sturingsfasen tussen een gemeente en een 'op afstand geplaatste organisatie' benoemd. Vanuit de kaderstelling door de gemeenteraad bezien is de eerste fase het politieke debat over doelstellingen, waarbij zo veel mogelijk normen zijn geformuleerd en benodigde middelen zijn vastgesteld. De tweede fase is de beoordelings- en besluitvormingsfase waarin gegeven de kaders de opdracht voor de uitvoerende 'op afstand geplaatste organisatie' wordt uitgewerkt in een contract of subsidiebeschikking die wordt afgegeven door het college van B&W. In de derde plaats is er de monitoringfase waarin de ambtelijke organisatie de vinger aan de pols houdt over de uitvoering. In het geval dat budgetten gemaximeerd zijn, zal tussentijdse bijsturing door de gemeente op basis van monitoring-informatie slechts bij grote uitzondering voorkomen omdat de risico's voor de gemeentelijke begroting beperkt zijn.

3 De historie van de stichting Sport en Welzijn

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de geschiedenis van de stichting Sport en Welzijn. In de eerste plaats komt de organisatie zelf en de zeggenschap van de gemeente over de stichting Sport en Welzijn aan de orde. Daarna volgt een korte beschrijving van de ontwikkelingen van het takenpakket van de stichting Sport en Welzijn.

3.1 De organisatie Sport en Welzijn

Organisatieontwikkeling

De huidige stichting Sport en Welzijn is voortgekomen uit een fusie van de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties (SRS) en de stichting Dynamiek in 2010. Om te begrijpen hoe het takenpakket van de stichting Sport en Welzijn is ontstaan wordt teruggegaan naar de oprichting van de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties in 1989. De gemeente Ridderkerk had destijds het voornemen een zwembad tot stand te brengen. Het bedrijfsplan was volgens geïnterviewden alleen levensvatbaar indien de BTW op bouw en exploitatie van het zwembad buiten beschouwing kon worden gelaten. Om dat te realiseren was het noodzakelijk een rechtspersoon op te richten voor de bouw en exploitatie van het zwembad. Dat werd de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties. De stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties kreeg vanaf het begin de bredere opdracht om sportaccommodaties in de gemeente Ridderkerk voor eigen rekening en risico te beheren en exploiteren. De gemeente heeft de directeur van de nieuwe stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties gevraagd een bestuur samen te stellen. Daarvoor zijn vervolgens vertegenwoordigers van de toenmalige sportraad die bestond uit bestuurders van sportverenigingen en maatschappelijk betrokken burgers benaderd.

In 2003 probeerde de gemeente Ridderkerk een brede welzijnsstichting op te richten, met als doel het realiseren van kostenvoordelen. In deze beoogde nieuwe stichting zouden onder andere de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties en de welzijnsstichting Dynamiek opgaan. De nieuwe stichting is niet tot stand gekomen wegens gebrek aan draagvlak bij de betrokken stichtingsbesturen. In 2001 zijn de statuten van de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties gewijzigd omdat op verzoek van de gemeente Ridderkerk het werkgebied naast beheer en onderhoud van sportfaciliteiten was uitgebreid met activering van mensen in hun vrijetijdsbesteding. In 2009 komt opnieuw aan de orde of stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties zou moeten fuseren met de welzijnsstichting Dynamiek. Er is dan een nieuwe situatie ontstaan op basis van een onderzoek over de levensvatbaarheid van Dynamiek. Dat leidt tot een door de gemeente ondersteunde fusie waarbij de gemeenteraad heeft besloten de frictiekosten te dragen. Over de afronding van de fusie is de gemeenteraad eind januari 2011 geïnformeerd.⁷

Zeggenschap van de gemeente Ridderkerk

Vanaf het begin is de invloed van de gemeente op de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties beperkt tot de subsidierelatie en is er géén eigendomsrelatie. De statuten uit 1989 kennen geen bepalingen over directe bestuurlijke invloed van de gemeente anders dan een voordrachtsrecht voor maximaal twee bestuurders en een bepaling dat bij liquidatie eventuele saldi

⁷ Raadsinformatiebrief 31-1-2011, kenmerk RU11/00001.

uit subsidies terug moeten vloeien naar de gemeente. In de huidige termen zou de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties daarmee **geen** ‘verbonden partij’ zijn omdat een voordrachtsrecht voor bestuurders geen stemrecht in het bestuur van de stichting oplevert.

In de statuten van de gefuseerde stichting Sport en Welzijn vanaf 2010 is de band met de gemeente nog verder beperkt. In 1989 bestond nog een voordrachtsrecht voor bestuurders in combinatie met de bepaling dat eventuele batige saldi uit gemeentelijke subsidies terugvloeien naar de gemeente. In 2010 is er geen voordrachtsrecht meer en is er alleen nog een goedkeuringsrecht van de gemeente voor de bestemming van het liquidatiesaldo. Kortom, de zeggenschap van de gemeente over de stichting Sport en Welzijn is van het begin af aan nagenoeg nihil. Anders gezegd: de gemeente Ridderkerk heeft het initiatief genomen tot oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon, de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties. De feitelijk beoogde en statutair vastgelegde besturingsstructuur reduceert de formele invloed van de gemeente Ridderkerk zodanig dat er in de praktijk geen sprake is van ‘verbonden partij’ waar de gemeente zeggenschap en financieel belang in heeft, maar van een private organisatie waar de gemeente een subsidierelatie (bij voorkeur met prestatie-overeenkomsten) mee heeft om diensten voor de Ridderkerkse samenleving te laten uitvoeren.

3.2 Takenpakket en taakuitvoering

Het oorspronkelijke takenpakket van de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties bestond uit beheer en exploitatie van een zwembad, de sporthallen en het geven van (on)gevraagd advies aan de gemeente Ridderkerk. In 1995 wordt het beheer van de gemeentelijke sportvelden overgedragen aan Ridderkerkse Sportaccommodaties, in 2006 gevolgd door overdracht van het beheer van de gemeentelijke gymzalen. Vanaf 2006 wordt ook het groot onderhoud (exclusief de zogenaamde constructie) van het bij de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties in beheer zijnde vastgoed door de gemeente overgedragen aan de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties. Deze taakoverdrachten zijn daarmee allemaal politieke keuzes vanuit het Ridderkerkse gemeentebestuur.

Uit de gesprekken met betrokkenen bleek dat zeker in de beginfase van de huidige stichting Sport en Welzijn eerder sprake was van zogenaamde interne verzelfstandiging dan van externe verzelfstandiging van de stichting. In een onderzoeksrapport uit 2000, waarin het functioneren van de toenmalige stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties werd doorgelicht worden deze woorden ook gebruikt.⁸ Dat rapport was aanleiding om de feitelijke banden tussen gemeente en de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties door te knippen, onder andere door personeel van de gemeente over te dragen naar de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties. Bij de overdracht van personeel van de gemeente naar de stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties is er een sociaal statuut afgesproken waarin de rechtspositie van het voormalig gemeentelijk personeel wordt geregeld.⁹

In eerdere onderzoeken door de Rekenkamercommissie (2010 en 2012/2013) naar subsidiebeleid in de gemeente Ridderkerk is aan de orde gesteld dat er door de gemeente onvoldoende

⁸ Hopman Andres Consultants, 2000, p. 39.

⁹ Zie artikel 9.2 van de raamovereenkomst 2006.

prestatiegericht werd gestuurd. Mede naar aanleiding van het eerste rapport van de Rekenkamercommissie hebben de gemeenteraad en het college van B&W de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie overgenomen. In de behandeling in de desbetreffende raadscommissie in augustus 2010 wordt specifiek door raadsleden gevraagd naar de relevantie van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF). De Rekenkamercommissie gaf destijds aan dat dit één van de elementen is in het geheel van verbeteracties. In 2012 voert de Rekenkamercommissie een quick scan uit over de realisatie van de aanbevelingen uit het eerste rapport over subsidiebeleid. Uit die quick scan ontstaat het beeld dat de werkwijze met de raamovereenkomst en productkaarten door zowel de gemeente als de stichting Sport en Welzijn als verbetering wordt gezien, maar dat jaarlijkse actualisatie van de beleidsopdracht aan gesubsidieerde partijen wenselijk is.¹⁰

In het resterende deel van het nu voorliggende onderzoek is aan de orde in hoeverre de prestatiegerichte sturing tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn na 2012 verder vorm heeft gekregen. Uitgangspunt is de constatering dat de stichting Sport en Welzijn op zodanige afstand van de gemeente staat dat sturing alleen via prestatie-overeenkomsten plaats kan vinden.

3.3 Samenvatting

Vanaf het begin in 1989 heeft de gemeente Ridderkerk een subsidierelatie in plaats van een eigendomsrelatie met de (voorgangers van de) stichting Sport en Welzijn. Bij de fusie van de stichting Dynamiek met de Stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties tot de huidige Stichting Sport en Welzijn is de zeggenschap van de gemeente Ridderkerk in de gang van zaken bij de Stichting Sport en Welzijn nog verder beperkt. De gemeente heeft nu alleen nog invloed op de bestemming van een eventueel liquidatiesaldo als het ooit tot opheffen van de stichting Sport en Welzijn zou komen.

Inhoudelijk is in de loop der jaren het werkterrein van Stichting Sport en Welzijn uitgebreid van beheer en exploitatie van een zwembad en sporthallen via beheer en exploitatie van alle sportaccommodaties in de gemeente Ridderkerk naar een combinatie van beheertaken op het gebied van sport en welzijn en concrete dienstverlening op het terrein van welzijn voor de Ridderkerkse gemeenschap. Al deze taakuitbreidingen zijn keuzes van het gemeentebestuur van Ridderkerk geweest.

¹⁰ Rekenkamercommissie Ridderkerk, 2012. Voortgang verbetering subsidiebeleid?, p.5

4 De subsidierelatie anno 2014

In dit hoofdstuk komt de praktijk van het maken van prestatieafspraken en het besluiten tot subsidieverlening in 2014 aan de orde. In termen van de fasen in de sturingsrelatie gaat het hier dus alleen om 'Kaderstelling' en om 'Besluitvorming'. De andere elementen die in de drie fasen van de sturingsrelatie worden genoemd zijn pas aan de orde wanneer de feitelijke uitvoering van de sturingsrelatie in hoofdstuk 7 wordt beschreven.

De algemene kaderstelling is beschreven in paragraaf 4.1. Vervolgens komt in dit hoofdstuk vooral de feitelijke kaderstelling en de daaruit voortvloeiende besluitvorming *vooraf* aan de orde. Dit is de procesmatige kaderstelling waarmee de besluitvorming en uitvoering van de dienstverlening in gang kunnen worden gezet (paragraaf 4.2). De inhoudelijke kaderstelling die volgt uit beleidsnota's (o.a. 'Beweegnota 2009') en de begrotingsdocumenten wordt niet expliciet beoordeeld maar bezien in het licht van de prestatiebeoordeling en besluitvorming zoals die tot uitdrukking komt in de subsidiebeschikkingen. Met de subsidiebeschikkingen staan de feiten van de afspraken rondom de dienstverlening vast (paragraaf 4.3).

4.1 Opzet van de subsidierelatie

Voor de beoordeling van de subsidieverstreking zijn in algemene zin de subsidieverordeningen zoals die golden ten tijde van de subsidieverstreking leidend. Voor dit onderzoek is dat vooral de subsidieverordening 2008 die van kracht was tussen 1 juli 2008 en 6 maart 2014.¹¹ Na die datum is een gemoderniseerde subsidieverordening van kracht die onder andere verlangt dat *subsidieregelingen* na vaststelling door het college van B&W ter informatie aan de gemeenteraad worden aangeboden.¹² Een subsidieregeling is een in principe algemeen geldende regeling op basis waarvan burgers of organisaties bij de gemeente een verzoek voor subsidies kunnen indienen. De gemoderniseerde subsidieverordening geldt alleen voor nieuwe besluiten die na 6 maart 2014 door het college van B&W zijn genomen en werkt niet terug in de tijd.

De subsidierelatie met de stichting Sport en Welzijn bestaat uit drie elementen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. In de eerste plaats is er de zogenaamde raamovereenkomst 2012 waarin algemene procedurele afspraken staan. In de tweede plaats zijn er de bijbehorende productboeken¹³ – een set van prestatieafspraken – waarin wordt benoemd welke activiteiten van de stichting Sport en Welzijn worden verlangd. Ten slotte zijn er de twee subsidiebeschikkingen waarin concreet de door de gemeente beschikbaar gestelde bedragen voor de dienstverlening door de stichting Sport en Welzijn worden vastgelegd.

4.2 Kaderstelling: Raamovereenkomst en prestaties

De raamovereenkomst 2012 en de productboeken (prestatieafspraken) vormen één geheel. Inhoudelijk gezien is de raamovereenkomst 2012 een procesdocument en zijn de productboeken

¹¹ Op 23 januari 2014 besluit de gemeenteraad tot vaststelling van de subsidieverordening 2014 die wordt gepubliceerd in het gemeenteblad nr. 12097 van 6 maart 2014.

¹² Het gaat hier om subsidieregelingen, niet om individuele beschikkingen.

¹³ Het woord productenboek suggereert omvangrijke documenten, maar in de praktijk zijn het slechts 1 of 2 pagina's per productenboek.

de weergave van de door de gemeente gewenste dienstverlening. Omdat de documenten wezenlijk anders van karakter zijn, worden ze hieronder afzonderlijk besproken. De raamovereenkomst komt als eerste aan bod.

4.2.1 De raamovereenkomst

Er kan worden vastgesteld dat vanaf 2006 er sprake was van een formeel verzakelijkte relatie tussen gemeente en stichting Sport en Welzijn en zijn rechtsvoorganger stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties. Dit blijkt uit het feit dat er vanaf dat moment wordt gewerkt met raamovereenkomsten voor de subsidieverstrekking.¹⁴ De raamovereenkomst die vanaf 2012 is overeengekomen met de stichting Sport en Welzijn, zoals uit het document blijkt, een contractuele afspraak tussen twee partijen in plaats van een eenzijdige gemeentelijke regeling. Ambtelijk wordt over de raamovereenkomst 2012 gezegd dat die zodanig specifiek is dat het document niet als subsidieregeling kwalificeert. Daarmee valt de raamovereenkomst buiten de informatieplicht over subsidieregelingen zoals die in de subsidieverordening 2014 is bedoeld.

Tabel 1: Kern raamovereenkomst 2012 (bron raamovereenkomst 2012)

Aanvraag en beschikking	<ul style="list-style-type: none"> • Gesprek over aanvraag subsidie voor komend jaar. • 1 beschikking regulier voor productafspraken. • 1 beschikking voor groot onderhoud. • Subsidieverordening en BCF systematiek leidend, afwijkingen expliciet in beschikkingen.
Grondslagen reguliere subsidie	<ul style="list-style-type: none"> • Uitgangspunt personeelskosten gedefinieerd met risicoverdeling. • Afzonderlijke afspraak over voormalig gemeentelijk medewerkers in dienst van de stichting en hun bekostiging. • Normering kosten management en staf ('overhead'). • Jaarlijkse indexatieafpraak. • Werk voor derden niet ten laste van bijdrage gemeente Ridderkerk. • Werk voor derden in gescheiden administratie.
Grondslagen groot onderhoud	<ul style="list-style-type: none"> • Risico voor groot onderhoud ligt bij de gemeente. • Basis meerjaren onderhoudsplan. • Gemeente heeft meerjaren onderhoudsfonds op basis meerjaren onderhoudsplan. • Jaarlijkse uitbetaling aan stichting Sport en Welzijn.
Tussentijds proces	<ul style="list-style-type: none"> • Maandelijks ambtelijk overleg. • 1 Tussenrapportage 'signaleringsverslag' per augustus lopend jaar. • Afwijkingen van meer dan 10% op productniveau worden gemeld. • Prijsverschillen voor rekening stichting Sport en Welzijn tenzij ontstaan door externe factoren. • Productverschillen (volume) voor rekening gemeente.
Afrekening/subsidievestiging	<ul style="list-style-type: none"> • Gesprek over ingediende afrekening. • Reguliere subsidie wordt op totaalbasis afgerekend. • Maximaal algemene reserve stichting Sport en Welzijn is 10% van het begrotingstotaal. • Bestemmingsreserve mag na toestemming college van B&W. • Maximaal € 250.000 bestemmingsreserve groot onderhoud.
Ingangsdatum	<ul style="list-style-type: none"> • 1-1-2012 voor onbepaalde tijd. • Opzegtermijn 12 maanden.

Vanaf 2012 wordt gewerkt met een gemoderniseerde raamovereenkomst. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de raamovereenkomst 2006 is dat in de gemoderniseerde versie alleen nog procesafspraken zijn opgenomen. De inhoudelijke (prestatie)afspraken zijn in de afzonder-

¹⁴ Raamovereenkomst SRS en Gemeente Ridderkerk, april, 2006, later aangepast verlengd tot 2010.

lijke, maar bijbehorende, productboeken opgenomen. In de oude versie van de raamovereenkomst waren prestatie- en procesafspraken veel meer met elkaar vermengd dan vanaf 2012 het geval is. De raamovereenkomst 2012 is in 2014 leidend.¹⁵ De raamovereenkomst 2012 bevat de procesmatige afspraken over de verhouding tussen gemeente en de stichting Sport en Welzijn. In principe is de raamovereenkomst een document dat meerdere jaren in stand kan blijven. In de praktijk is dat ook zo geweest, in de periode 2006-2014 zijn er in totaal 3 raamovereenkomsten geweest. In tabel 1 zijn de belangrijkste afspraken uit de raamovereenkomst 2012 benoemd.

4.2.2 De twee subsidiebeschikkingen

In de raamovereenkomst 2012 is bepaald dat de door de gemeente te verstrekken subsidies in twee subsidiebeschikkingen worden vastgelegd. Er is sprake van een 'reguliere' subsidiebeschikking en een subsidiebeschikking voor 'groot onderhoud'. De wijze waarop de definitieve subsidies door de gemeente worden vastgesteld is voor beide subsidiebeschikkingen afzonderlijk geregeld.

Reguliere subsidie

Voor de reguliere dienstverlening is de afspraak dat op basis van de totale toegekende subsidie wordt afgerekend. Bij afwijkingen van meer dan 10% in de prestaties of de budgetten, volgt overleg tussen de accountmanager namens het college van B&W en de stichting Sport en Welzijn. Dat overleg kan ertoe leiden dat de subsidiebeschikking wordt aangepast. Uitgangspunt is dat de stichting Sport en Welzijn het risico van prijsstijgingen zelf opvangt.

Er is een bepaling over reservevorming in de raamovereenkomst opgenomen. Deze bepaling stelt dat de stichting Sport en Welzijn maximaal een algemene reserve van 10% van het begrotingstotaal mag hebben. Deze norm heeft betrekking op de begroting van de stichting Sport en Welzijn en niet op de omvang van de subsidie. Die koppeling is logisch omdat de subsidies voor beheer en exploitatie min of meer het verschil tussen totale kosten voor beheer en de verhuur en overige exploitatieopbrengsten van de gebouwen en terreinen is. Over dat gehele bedrag loopt de stichting Sport en Welzijn risico.

Een bijzonder punt van aandacht is de afspraak over voormalig gemeentelijk medewerkers die nu in dienst zijn van de stichting Sport en Welzijn. Zij hebben een specifieke rechtspositie waarvan de extra lasten door de gemeente worden gedragen.

Subsidie groot onderhoud

De subsidie voor groot onderhoud van het vastgoed wordt op basis van geraamde kosten volgens het meerjaren onderhoudsplan vastgesteld. De gemeente betaalt die kosten op basis van een bij de gemeente aangehouden 'reserve groot onderhoud Sport en Welzijn'.¹⁶ De reserve 'groot onderhoud Sport en Welzijn' in de gemeentebegroting is gebaseerd op het lopende meerjaren onderhoudsplan. Mee- en tegenvallers op uitgevoerd onderhoud komen ten laste of ten gunste van een reserve groot onderhoud die de stichting Sport en Welzijn op grond van de

¹⁵ Uit de interviews blijkt dat voor 2015 wordt gewerkt aan een nieuwe raamovereenkomst.

¹⁶ Jaarverslag 2013 gemeente Ridderkerk, p. 196. Omvang van de reserve eind 2013 was € 1,2 mln.

raamovereenkomst *zelf* mag aanhouden.¹⁷ Hiermee komt tot uitdrukking dat de stichting Sport en Welzijn wordt gestimuleerd om uitvoering van het onderhoud zo goed mogelijk te laten doen.

Voor de volledigheid wordt vermeld dat de raamovereenkomst 2012 een bepaling bevat over het splitsen van commerciële activiteiten van activiteiten van de stichting Sport en Welzijn ten behoeve van de gemeente Ridderkerk. In 2013 verrichtte Sport en Welzijn ook opdrachten voor de gemeente Leidschendam-Voorburg. Volgens het jaarverslag 2013 van de stichting Sport en Welzijn werden die activiteiten met een positief resultaat afgesloten. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen of hiervan melding aan de gemeente is gedaan gedurende het jaar 2013. In de eerste kwartaalrapportage 2014 (p. 7) en in het jaarverslag 2013 (p.11, p. 60 en p.65) wordt wel melding gemaakt van de opdrachten voor de gemeente Leidschendam-Voorburg. Een en ander heeft geen gevolgen voor de beoordeling van de sturingsrelatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn over de dienstverlening voor de gemeente Ridderkerk en blijft daarom verder buiten beschouwing. Met ingang van 2015 zijn activiteiten voor anderen dan de gemeente Ridderkerk in een afzonderlijke stichting ondergebracht.

4.2.3 Productboeken en prestaties

De inhoudelijke afspraken over de te leveren prestaties liggen vast in 6 productboeken voor dienstverlening en 2 productboeken voor beheer en exploitatie van vastgoed. Voor deze laatste twee productboeken geldt dat de prestatie beschrijving zowel onderdelen betreft die bekostigd worden uit de reguliere subsidie als uit de subsidie voor groot onderhoud. De beschrijving in de productboeken volgt een vaste vorm en is in hoofdlijnen als volgt:

1. Maatschappelijk doel
2. Producten
3. Prestatieafspraken
4. Kwaliteitseisen
5. Rapportage-eisen.

De productboeken zijn feitelijk per onderwerp niet meer dan 2 à 3 pagina's lang en zijn qua opzet duidelijk. Idealiter zouden productboeken moeten zijn afgeleid van de relevante beleidsnota's op de deelterreinen en de daarin geformuleerde doelstellingen en normen. De indeling van de raamovereenkomst 2012 en productboeken zoals die nu bestaat is historisch zo gegroeid. Volgens ambtenaren is de indeling van de raamovereenkomst ook ingegeven door de opbouw van budgetten in de gemeentebegroting waarbij een onderscheid tussen investeringen en overige uitgaven wordt gemaakt. Tegelijkertijd wordt ambtelijk ook de complexiteit van de huidige structuur onderkend en onderzocht of andere oplossingen mogelijk zijn. De inhoudelijke bespreking van de productboeken volgt in de hoofdstukken 5 en 6.

4.3 Besluitvorming: de subsidiebeschikkingen

Het feitenonderzoek voor dit rapport is inhoudelijk afgesloten op 28 februari 2015. Op dat moment was de laatst bekende subsidie die was afgerekend die over het boekjaar 2012. De afrekening 2013 is door de stichting Sport en Welzijn op 24 mei 2014 ingediend bij de gemeente.

¹⁷ Jaarverslag Sport en Welzijn 2013, p. 50. Omvang van de reserve eind 2013 op het maximum van € 0,25 mln.

Voor de vaststelling van de subsidies is de accountmanager de centrale ambtenaar in het proces. Hij moet zijn oordeel baseren op de input die hij krijgt van de verschillende betrokken beleidsambtenaren.

In totaal is voor het jaar 2014 bij beschikkingen € 6,9 mln. subsidie verstrekt voor alle activiteiten van de stichting Sport en Welzijn. De totale begroting 2014 van de Stichting Sport en Welzijn was € 9,1 mln. Tabel 2 geeft een overzicht van de door de gemeente Ridderkerk verstrekte subsidies. In de volgende hoofdstukken volgt een gedetailleerde toelichting op de verstrekte subsidies.

Tabel 2: Overzicht subsidies aan de Stichting Sport en Welzijn voor het boekjaar 2014

Subsidiebeschikking		Bedrag (*1.000)
Reguliere subsidie (hfd 5)		€ 5.915
Beheertaken	€ 2.856	
Investeringscomponenten	€ 172	
Beleidsstaken	€ 2.672	
Personeelsrisico's	€ 215	
Groot onderhoud (hfd 6)		€ 773
Onderhoud (= beheer)	€ 567	
Investeringscomponenten	€ 206	
Overige subsidies (hfd 5)		€ 207
Totaal subsidies 2014		€ 6.894

Tijdens de afronding van het onderzoeksrapport werd bekend dat de vaststelling van de reguliere subsidie 2013 met beschikking van 31 maart 2015 heeft plaatsgevonden. De gemeente biedt excuses voor de trage afhandeling aan. De gemeente geeft ook te kennen dat een inhoudelijke beoordeling van de prestaties over 2013 mosterd na de maaltijd is. De gemeente erkent dat de vertraging in de afwikkeling nadrukkelijk een interne gemeentelijke kwestie is. De vaststelling van de subsidie voor groot onderhoud heeft nog niet plaatsgevonden. De stichting Sport en Welzijn heeft bezwaar gemaakt tegen de afrekening van de reguliere subsidie 2013.

De subsidie over 2014 is nog niet afgerekend omdat de subsidieverordening 2008 bepaalt dat per 1 juli na afloop van het boekjaar de eindafrekening moet zijn ingediend.¹⁸ In de herziene 'reguliere' subsidiebeschikking voor 2014 van 9 april 2014 wordt de indieningstermijn voor de eindafrekening vervroegd naar 30 april 2015, de termijn die ook wordt genoemd in de subsidieverordening 2014. Tegelijkertijd neemt de gemeente, in afwijking van de subsidieverordening 2014, 21 in plaats van 13 weken voor de vaststelling van de eindafrekening. Midden april 2015 gaf Sport en Welzijn aan dat zij, bijzondere omstandigheden daargelaten, hun jaarstukken vòòr 30 april 2015 bij de gemeente zullen indienen.

¹⁸ Voor het jaar 2014 is de subsidieverordening 2008 nog van kracht, de subsidieverordening 2014 is pas in de loop van 2014 vastgesteld en is geldig voor de beschikkingen voor het boekjaar 2015 en verder.

Tabel 3: Verloop behandelingsproces subsidie Stichting Sport en Welzijn 2014

Norm		Werkelijkheid		
Actie	Datum	Bevinding	Datum	Actie
Indiening begroting 2014	01-06-2013	✓	31-05-2013	indiening begroting S&W
Gesprek begroting 2014	15-09-2013	✓	02-10-2013	Uit gespreksverslag blijkt dat discussie over bezuinigingen wordt gevoerd
Afgifte beschikkingen subsidie 2014	31-12-2013	✓	24-12-2013 30-12-2013	* 1 ^e onvolledige beschikking regulier * beschikking groot onderhoud * beschikking loonkosten-subsidie 2014
			31-01-2014	formeel bezwaar op beschikking regulier
			04-02-2014 18-02-2014 18-03-2014	Diverse aanvullende beschikkingen
			01-04-2014	Herziene beschikking reguliere taken
Indiening begroting 2015 en rekening 2013	01-06-2014	✓	22-05-2014	
Gesprek Jaarrekening 2013	15-07-2014	X		Niet vast te stellen
Vaststellingsmoment subsidie 2013	01-10-2014	X		Niet gerealiseerd
Afgifte beschikkingen subsidie 2015	31-12-2014	X		Niet gerealiseerd
			31-03-2015	Beschikking vaststelling reguliere subsidie 2013

Deze feitelijke bevindingen over de stand van zaken met het afrekenen van de subsidies maken het voor dit onderzoek moeilijk om harde uitspraken te doen over 2014 aangezien de definitieve subsidievaststelling 2014 nog niet ambtelijk is afgehandeld en ter bestuurlijke behandeling zijn voorgelegd. De subsidievaststelling 2013 is nog onderwerp van een bezwaarprocedure. Daarom worden alleen de afgegeven subsidiebeschikkingen 2014 en de gegevens die in het jaarverslag 2013 van de stichting Sport en Welzijn staan besproken. De tijdlijn van het subsidieproces 2014 is weergegeven in tabel 3.

4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is kort de opzet van de subsidierelatie beschreven. Er is een raamovereenkomst 2012 met 8 onderliggende productboeken die samen moeten leiden tot twee subsidiebeschikkingen per jaar. De productboeken die over beheer en exploitatie van vastgoed gaan, raken zowel de beschikking voor de reguliere subsidie als de subsidie voor groot onderhoud. Voor het jaar 2014 is in totaal € 6,9 mln. subsidie toegezegd. De feiten laten zien dat het proces van subsidieaanvraag tot en met subsidievaststelling in 2014 niet goed is verlopen. In de volgende hoofdstukken komt de feitelijke invulling van de subsidiebeschikkingen als jaarlijkse uitwerking van die sturingsrelatie aan de orde.

5 Leveren aan de samenleving: de reguliere subsidie

In dit hoofdstuk komt de kernactiviteit van de stichting Sport en Welzijn aan bod, het verzorgen van dienstverlening aan burgers in de Ridderkerkse samenleving. In het jargon van de raamovereenkomst 2012 gaat het dan om de 'reguliere subsidie'. Die term wordt in het vervolg van de tekst ook gebruikt. Inhoudelijk gaat het bij de reguliere subsidie voor een deel van de dienstverlening over sportvoorzieningen en een ander deel gaat over welzijnsvoorzieningen. Tabel 4 geeft een overzicht van de belangrijkste inhoudelijke punten uit elk van de productboeken die horen bij de reguliere subsidie. In bijlage 2 bij dit rapport is dit verder uitgediept. Omdat de gemeente heeft aangegeven zich te willen richten op beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) is hier ook beoordeeld of er sprake is van meetbare indicatoren en/of normstelling voor de doelstellingen. Een en ander is in lijn met de opmerkingen bij de behandeling van het rapport 'Subsidiëren met beleid' in de gemeenteraad, waar ook expliciet wordt gesproken over het zo SMART mogelijk maken van doelstellingen.¹⁹ In principe kunnen productboeken van jaar tot jaar verschillen. In het onderzoek zijn alleen de productboeken 2014 beoordeeld.

Tabel 4: De productboeken reguliere subsidie 2014 op hoofdlijnen²⁰

Onderwerp	Doelgroep bepaling	Meetbaarheid indicatoren c.q. rapportage-eisen	Expliciete norm indicatoren
Sportstimulering	'aandacht voor doelgroepen' uit gemeentelijk sportbeleid	Deels, Bijvoorbeeld beschikbare capaciteit in FTE	Deels. Bijvoorbeeld FTE; niet voor te bereiken deelnemers
Brede school	0-23 jaar, niet verder aangeduid	Deels, Bijvoorbeeld maken plan van aanpak	Beschikbaarheid documenten zoals plan van aanpak.
Opbouwwerk	alle inwoners	Deels, Bijvoorbeeld tot stand brengen wijkontwikkelingsprogramma	Geen.
Jeugd- en jongerenwerk	jongeren	Deels, Bijvoorbeeld uitwerken van een programma over alcohol en drugs.	Geen.
Peuterwerk	bijzondere aandacht voor kinderen met extra behoefte	Overwegend meetbaar Bijvoorbeeld 178 peuters (...) op een door gemeente gefinancierde plaats.	Rapportage-eisen en normen lijken niet aan te sluiten. Bijvoorbeeld bezette peuterplaats is niet gelijk aan aantal peuters
Vrijwilligerswerk	bijzondere aandacht voor doelgroepen	Deels, Bijvoorbeeld samenstelling vrijwilligerspopulatie	Geen normen. Rapportage-eisen lijken niet aan te sluiten bij aandacht voor doelgroepen, bijvoorbeeld alleen aantallen vrijwilligers uitvragen.

In dit hoofdstuk komen alleen een beschrijving van kaderstelling en besluitvorming aan de orde. Daarnaast worden kaderstelling en besluitvorming vanuit inhoudelijk perspectief beoordeeld.

¹⁹ Verslag gecombineerde commissievergadering 31-08-2010.

²⁰ Bron: de diverse productboeken 2014.

Monitoring van alle activiteiten van de stichting Sport en Welzijn komt in hoofdstuk 7 aan de orde.

5.1 Kaderstelling in de productboeken voor 'reguliere' taken

Het idee van de productboeken is dat er prestatieafspraken worden vastgelegd. Die afspraken zouden moeten voortvloeien uit gemeentelijke beleidsnota's. Er is vastgesteld dat er indicatoren worden gebruikt om prestaties te beoordelen. Tegelijkertijd is vastgesteld dat er maar deels sprake is van normstelling rondom de te leveren prestaties. Als voorbeeld kan dienen dat er geen normen zijn gesteld voor bijvoorbeeld de bezoekersaantallen in jeugdsozen. Verder geldt dat de rapportage-eisen die worden gesteld lang niet altijd aansluiten bij de indicatoren of de afbakening van de doelgroepen die zijn voorzien voor het desbetreffende beleidsonderdeel. Voorbeelden hiervan zijn dat bij vrijwilligerswerk in de rapportages niet wordt gevraagd naar een score op naamsbekendheid van de vacaturebank Connect2Act of dat er bij peuterwerk geen rapportage is over de vraag of aan de prestatie-eis van het leveren van overdrachtsverslagen is voldaan. Opvallend is in deze context ook dat het product brede school inhoudelijke wijzigingen heeft ondergaan die niet terug komen in de productboeken. In de procedure van ambtelijk wederhoor gaf de stichting Sport en Welzijn aan dat zij in 2012 nog kon worden aangesproken op de taken in het productboek brede school. Daarna is de inhoudelijke verantwoordelijkheid volgens de stichting Sport en Welzijn overgegaan op een netwerk van partijen die zich met lokaal onderwijsbeleid bezighouden. De stichting Sport en Welzijn vervult nu nog slechts de werkgeversrol maar niet meer de opdrachtgeversrol voor de beleidsmedewerker brede school. De logische consequentie hiervan zou zijn geweest dat de inhoud van het productboek 'brede school' daarmee in lijn zou zijn gebracht.

Deze bevindingen duiden erop dat de afspraken over de dienstverlening niet scherp zijn. Verder is vastgesteld dat de nieuwe gemeentelijke sportnota 2015-2020 geen prestatie-indicatoren noemt en daarmee dus ook normen ontbreken. De nota spreekt slechts over '... ambities zijn geformuleerd.'²¹ Vervolgens stelt de sportnota 2015-2020 dat nog prestatieafspraken zullen worden gemaakt die per 1 januari 2016 moeten worden geïmplementeerd en dat ook een nieuwe raamovereenkomst met de stichting Sport en Welzijn per die datum tot stand moet zijn gebracht. Ten opzichte van de stand van zaken zoals beschreven in de casestudy over de stichting Sport en Welzijn in het tweede onderzoek van de Rekenkamercommissie over subsidiebeleid (2013) is er op het punt van prestatie-indicatoren en normen daarmee geen zichtbare vooruitgang meer geboekt.

5.2 Besluitvorming over de subsidie reguliere taken

De omvang van de reguliere subsidie

Voor 2014 is de definitieve subsidiebeschikking (na herziening) voor de reguliere taken € 5,9 mln. groot. Daarbinnen is € 2,8 mln. nodig voor het dagelijks beheer²² van gebouwen en terreinen. Verder is € 0,2 mln. opgenomen voor investeringen in inventaris en nog eens € 0,2 mln. voor het opvangen van meerkosten voor van de gemeente Ridderkerk overgenomen personeel (personeelsrisico's en risico's met betrekking tot ziekte en arbeidsongeschiktheid (verzekering

²¹ 'Bewegend verbinden', Ridderkerkse kadernota sport en bewegen 2015-2020, p.13.

²² Hieronder vallen ook personele kosten gekoppeld aan beheer.

en vervanging)). Het resterende bedrag van € 2,7 mln. wordt gebruikt voor de meer beleidsinhoudelijke taken rondom o.a. jongerenwerk, peuterwerk en sportstimulering. Dit betekent dat ruim de helft van de reguliere subsidiegelden in 2014 wordt besteed aan het beschikbaar stellen van faciliteiten voor de Ridderkerkse gemeenschap. De precieze bedragen zijn terug te vinden in het totaaloverzicht van tabel 2. Ter vergelijking: de reguliere beschikking voor 2013 bedroeg na verwerking van een bezuinigingstaakstelling € 5,7 mln.

De beschikking op de aanvraag 2014

De aanvraag voor de beschikking voor de dienstverlening 2014 is ingediend op 31 mei 2013. De beschikking is vastgesteld op 24 december 2013. Daarnaast volgen op 4 februari, 18 februari en 18 maart 2014 nog afzonderlijke beschikkingen voor 2014. Op 31 januari 2014 dient de stichting Sport en Welzijn een pro-forma bezwaarschrift in tegen de subsidievaststelling, omdat het lopende overleg over de inhoud van de beschikking 2014 nog niet is afgerond. Uiteindelijk volgt op 9 april de definitieve beschikking 2014 voor de reguliere activiteiten. De belangrijkste wijziging is de toevoeging van middelen voor personele risico's, iets wat in lijn is met de afspraken uit de raamovereenkomst 2012. In een brief naar aanleiding van gesprekken rondom de vaststelling van de subsidiebeschikking 2014 wordt ten minste de indruk gewekt dat de inhoudelijke kennis van de raamovereenkomst 2012 bij de gemeente ten tijde van de vaststelling van de subsidiebeschikking 2014 onvoldoende was.²³ De gemeente Ridderkerk geeft in de ambtelijke reactie op het concept onderzoeksrapport aan dat destijds een bewuste keuze was gemaakt om kosten voor personeelsrisico's niet in de beschikking op te nemen omdat de gemeente de redelijkheid ervan wilde toetsen. In de oorspronkelijke subsidiebeschikking over 2014 staat slechts een algemene verwijzing naar onderling overleg over de personeelsrisico's als argument om de subsidie niet toe te kennen. De onderzoekers stellen vast dat de argumentatie over redelijkheid van personeelskosten in formele documenten²⁴ niet expliciet is gemaakt waardoor de hierboven genoemde beeldvorming ontstaat. Dat wordt versterkt doordat in de herziene beschikking 2014 in het midden blijft of de door de gemeente aangekaarte discussie nu is beslecht of dat de herziene beschikking het gevolg is van toetsing van het bezwaarschrift aan de contractuele bepalingen uit de raamovereenkomst. Op 24 december 2013 ten slotte is een afzonderlijke subsidie voor deskundigheidsbevordering rondom Vroeg en Voorschoolse Educatie (VVE) toegekend, gebaseerd op een aanvraag uit 2012. Deze VVE-subsidie blijft verder buiten beschouwing.

Andere besluitvormingsprocessen in 2014

In 2014 moeten ook andere subsidieprocessen voor de stichting Sport en Welzijn worden afgerond. Voor het jaar 2013 is vast te stellen dat ook hier meerdere beschikkingen zijn afgegeven. In totaal zijn vier beschikkingen afgegeven waarvan de laatste op 30 december 2013. De subsidie vaststelling voor 2013 is niet afgerond. De beschikking regulier voor 2015 is op 19 februari 2015 afgegeven en op 31 maart 2015 herzien, terwijl de termijn op 31 december 2014 verstreek.

²³ Brief 18-06-2014 aan Sport en Welzijn waarin letterlijk staat dat de gemeente op grond van de raamovereenkomst gehouden was de personeelsrisico's te dragen.

²⁴ In een actielijst (stand van zaken 10 september 2013) blijkt wel dat er inhoudelijke discussie over de redelijkheid van de personeelskosten is.

Interne organisatie van de gemeente

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er bij de functie van accountmanager personeelwisselingen zijn geweest per 1 januari 2014. De vorige accountmanager heeft slechts korte tijd die functie vervuld en de huidige accountmanager heeft anno 2015 ongeveer een jaar praktijkervaring in deze rol. Verder speelt een rol dat de reorganisatie van de ambtelijke dienst naar de BAR-organisatie werkprocessen heeft bemoeilijkt. Ten slotte wordt in interviews genoemd dat diezelfde reorganisatie ertoe leidde dat minder medewerkers bij het sturings- en besluitvormingsproces over de stichting Sport en Welzijn zijn betrokken. Op zichzelf is dat een efficiëntieslag, maar het gevolg daarvan is ook dat rollen en taken nog niet goed zijn uitgekristalliseerd. Ook de kennisoverdracht die nodig is om de sturingsrelatie goed in te vullen heeft volgens gesprekspartners onvoldoende plaatsgevonden.

Beoordeling van het besluitvormingsproces

Bij vergelijking van de oorspronkelijke en de definitieve subsidiebeschikking voor reguliere taken in 2014 valt op dat er ook in tweede instantie kennelijk nog geen overeenstemming is over de concrete prestatieafspraken die in de productboeken moeten zijn opgenomen. In de oorspronkelijke beschikking van december 2013 blijkt er nog geen overeenstemming te zijn over de producten voor dagelijks beheer en exploitatie accommodaties en dient er uiterlijk in het tweede kwartaal 2014 overeenstemming te zijn. In de herziene beschikking van april 2014 is deze passage vervallen en vervangen door een veel bredere open passage waaruit blijkt dat de prestatieafspraken moeten worden meegenomen in het overleg over partnerschap en de nieuwe raamovereenkomst. Verder blijkt dat er een nog niet ingevulde taakstelling op het beheer van sportaccommodaties ligt.

Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat vanuit de gemeente de wens leeft om scherper afgebakende productboeken en prestatieafspraken te maken en meer inhoudelijke sturing vanuit de gemeente te realiseren. De gemeente en de stichting Sport en Welzijn zijn volgens de geïnterviewden in overleg om inhoud te geven aan een nieuwe raamovereenkomst en de bijbehorende meer specifieke prestatieafspraken. Vanuit de gemeente wordt volgens de geïnterviewden hierbij het accent gelegd op de beleidsinhoudelijke aspecten en de daarbij behorende prestaties en minder op de beheersmatige vraagstukken.

Eind 2014 heeft de gemeenteraad van Ridderkerk een nieuwe Sportnota 2015-2020 vastgesteld. Ook in deze nota wordt verwezen naar de te wijzigen raamovereenkomst. De Sportnota 2015-2020 zelf benoemt geen concrete prestatie-indicatoren en spreekt van nadere uitwerking van de gemeentelijke ambities in prestatieafspraken en de nieuwe met de strategische partner Sport en Welzijn uit te werken raamovereenkomst.²⁵

²⁵ Bewegend verbinden. Ridderkerkse kadernota sport en bewegen 2015-2020, p. 13.

5.3 De inhoudelijke beoordeling van de kaderstelling bij de subsidiebeschikking reguliere taken

Geen eenduidig takenpakket

Inhoudelijk gezien is de reguliere subsidie in twee blokken op te splitsen: Eén beleidsinhoudelijk deel waarin concrete maatschappelijke doelen voor doelgroepen kunnen worden geformuleerd (o.a. jongeren- en welzijnswerk) met zes productboeken en één beheersmatig deel met twee productboeken waarin het in stand houden en beschikbaar stellen van maatschappelijk vastgoed centraal staat.

Vanuit bestuurlijk perspectief is over het beleidsinhoudelijke deel veel politieke discussie mogelijk. Hier kunnen prestatie-indicatoren en of effectrapportages behulpzaam zijn bij de politieke keuzes voor het al dan niet in stand houden van de voorzieningen. Tabel 4 laat zien dat voor de meeste beleidsinhoudelijke activiteiten de meetbaarheid van de dienstverlening nog ruimte voor verbetering laat.

Bij het beheersmatige deel is voor elk van de beheerde objecten feitelijk de vraag of het object in stand moet worden gehouden of niet. Als in stand houden gewenst is, dan horen daar dagelijks beheer en exploitatie, groot onderhoud en indien nodig ook investeringen bij. Als in stand houden niet gewenst is, dan volgt sluiting met de bijbehorende gevolgen voor de subsidierelatie. Relevante informatie betreft dan vooral het gebruik van de voorzieningen. Via de bezettingsgraad en bezoekersaantallen wordt daarover door de stichting Sport en Welzijn aan de gemeente gerapporteerd.

Aansluiting bij de afspraken uit de raamovereenkomst 2012

In essentie is het verschil tussen de oorspronkelijke en de definitieve beschikking 2014 terug te leiden tot een extra bedrag voor het afdekken van personeelsrisico's van ongeveer € 0,2 mln. Dat risico staat relatief los van de inhoudelijke prestatieafspraken rondom de te leveren diensten. Dit deel van de subsidie vloeit voort uit bepalingen in de raamovereenkomst over de berekeningswijze van risico's en reserves voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en uit de rechtspositie van voormalige ambtenaren die thans in dienst zijn van de stichting Sport en Welzijn. Hierover is in de raamovereenkomst met de stichting Sport en Welzijn vastgelegd dat de gemeente het risico draagt.

Verder valt inhoudelijk op dat de subsidiebeschikking niet één op één te vertalen is naar de productafspraken uit de raamovereenkomst 2012. Er zijn acht sets productafspraken binnen de raamovereenkomst 2012 die betrekking hebben op de reguliere subsidies. In de beschikking zijn er zeven opgenomen en valt één productafpraak (brede school) binnen een groter geheel (jongerenwerk). Bij het peuterspeelzaalwerk wordt VVE toegevoegd, terwijl dat geen expliciet onderdeel van de productafspraken is. Naast deze afwijkingen valt op dat er 'investeringssubsidies'²⁶ voor ongeveer € 0,2 mln. en kleine projectsubsidies (circa € 12.000) zijn opgenomen. Dergelijke subsidies zijn als incidenteel te kwalificeren en passen minder in de set productafspraken die de gemeente en de stichting Sport en Welzijn met elkaar maken. De investerings-

²⁶ Dit betreft vervanging van inventaris

en projectsubsidies hebben geen directe relatie met de beoogde beleidseffecten, maar eerder met het in stand houden van een beschikbare voorziening.

Onduidelijkheid in subsidiebeschikking

De wijze waarop de beschikking is opgesteld bemoeilijkt de afrekening volgens de regels van de raamovereenkomst 2012. Onduidelijk is of de project- en investeringssubsidies onder de algemene afrekensystematiek vallen of afzonderlijk moeten worden afgerekend. De stichting Sport en Welzijn geeft bovendien aan dat onduidelijk is op welke manier afwijkingen groter dan 10% van de geleverde prestaties per productgroep leiden tot een bijstelling van het toegekende subsidiebedrag.²⁷ De onderzoekers stellen vast dat de productafspraken slechts den dele SMART zijn geformuleerd en vaak geen concrete prestatienormen bevatten voor de beoordeling van de prestaties. Dit geldt vooral in het beleidsinhoudelijke deel van de dienstverlening van de stichting Sport en Welzijn. Ook de aansluiting tussen rapportage-eisen en prestaties is niet altijd aanwezig. Daarmee laten de bepalingen in de raamovereenkomst 2012 veel discretionaire ruimte voor de gemeente om aanvullende eisen te stellen in het tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn vastgestelde systeem van planning en control. Omdat in de subsidie-systematiek de echte beleidsinhoudelijke taken bovendien onvoldoende gescheiden zijn van de taken die met het (dagelijks) beheer en exploitatie van faciliteiten te maken hebben, is moeilijk te doorgronden waarvoor de stichting Sport en Welzijn subsidie ontvangt.²⁸ Het stelsel wordt nog extra gecompliceerd door afbakeningsdiscussies over investeringen en onderhoudskosten.

5.4 Overige subsidies

Hoewel de raamovereenkomst 2012 spreekt van twee subsidiebeschikkingen blijkt dat er daarnaast voor het jaar 2014 nog drie afzonderlijke subsidies zijn toegekend voor in totaal € 0,2 mln. Deze subsidies hebben voornamelijk betrekking op loonkostensubsidies, maar ook op subsidies die behoren tot de reguliere dienstverlening van de stichting Sport en Welzijn. Ook hier valt op dat de doorlooptijden van de beslissing om subsidie te verstrekken lang zijn, in één geval was de oorspronkelijke aanvraag meer dan een jaar daarvoor ingediend.

5.5 Samenvatting

Er is vastgesteld dat er ondanks het idee dat in één keer afspraken moeten worden gemaakt over te verstrekken subsidies, er toch meerdere subsidiebeschikkingen worden afgegeven. Verder is vastgesteld dat de subsidiebeschikkingen zoals ze nu op basis van de raamovereenkomst 2012 worden opgesteld niet bijdragen aan transparantie over de meer inhoudelijke en meer beheersmatige activiteiten die de stichting Sport en Welzijn in opdracht van de gemeente Ridderkerk uitvoert. Van de totale reguliere subsidie van € 5,9 mln. blijkt ruim € 2,8 mln. voor beheersactiviteiten te zijn geoormerkt en is een kleine € 0,2 mln. investeringsmiddelen toegekend. Samengevoegd is de subsidie 2014 voor de beheersmatige activiteiten van de Stichting Sport en Welzijn dus meer als de helft van de zogenaamde reguliere subsidie.

²⁷ Er lijkt ruimte te zitten in de algemene bepaling 'afrekenen onder de streep' artikel 1.3 en de beoordelings- en bespreekruimte 'per product' die in artikel 1.4 van de prestatieovereenkomst is opgenomen.

²⁸ Hier wordt geen oordeel geveld over de verantwoording over subsidiegelden door de stichting Sport en Welzijn gegeven de bestaande subsidiesystematiek

6 De faciliteiten: dagelijks beheer en exploitatie en de subsidie groot onderhoud

Naast de reguliere subsidie spreekt de raamovereenkomst 2012 over een subsidie 'groot onderhoud'. Voor deze subsidie zijn geen afzonderlijke productboeken opgesteld. Wel zijn er twee productboeken voor dagelijks beheer en exploitatie van vastgoed die onder de reguliere subsidie vallen. In Tabel 5 is een overzicht op hoofdlijnen van de inhoud van de productboeken opgenomen. Evenals bij de directe dienstverlening aan burgers ontbreken hier deels ook normen voor de te leveren prestaties, bijvoorbeeld normen ten aanzien van de bezettingsgraad van de faciliteiten. In bijlage 2 zijn meer details te vinden.

Tabel 5: De productboeken groot onderhoud 2014 op hoofdlijnen²⁹

Onderwerp	Doelgroep bepaling	Meetbaarheid indicatoren c.q. rapportage-eisen	Expliciete norm indicatoren
Beheer en exploitatie welzijnsaccommodaties	'ten behoeve van (wijk)verenigingen en andere gebruikers'	Overwegend meetbaar, bijvoorbeeld bezetting accommodaties.	alleen voor onderhoudsniveau 3 en gebruiksvergunning. niet voor andere rapportage-eisen zoals bezettingsgraad.
Beheer en exploitatie sportaccommodaties	'ten behoeve van onderwijs, sportverenigingen en andere gebruikers	Overwegend meetbaar, bijvoorbeeld bezetting accommodaties.	alleen voor onderhoudsniveau 3 en gebruiksvergunning. niet voor andere rapportage-eisen zoals bezettingsgraad.

Dit hoofdstuk beschrijft alleen, net als hoofdstuk 5, de kaderstelling en besluitvorming en geeft daarover een inhoudelijk oordeel. Monitoring komt in hoofdstuk 7 aan de orde.

6.1 Kaderstelling in de productboeken over beheer en exploitatie

Eigendomsverhoudingen

Alle sportaccommodaties zijn in juridische zin volledig eigendom van de gemeente. Voor de welzijnsaccommodaties geldt dat de stichting Sport en Welzijn deze deels in eigendom heeft, deels van de gemeente en deels van derden huurt. De stichting Sport en Welzijn is verantwoordelijk voor het dagelijks beheer van alle accommodaties. Daarnaast is de stichting Sport en Welzijn verantwoordelijk voor het dagelijkse en groot onderhoud van de *eigen en gemeentelijke* accommodaties. De stichting Sport en Welzijn is huurder van alle in gebruik zijnde gebouwen en betaalt huurpenningen aan de gemeente en aan derden. Die huurpenningen (€ 0,9 mln.³⁰) zitten verwerkt in de kostenraming voor de 'reguliere' taken zoals die zijn vastgelegd in de desbetreffende twee productboeken en vallen onder wat in hoofdstuk 5 de beheertaken is genoemd. De benadering om huurpenningen te betalen en de huur te subsidiëren is op zichzelf niet ongebruikelijk. Hiermee worden de exploitatielasten transparant en wordt voorkomen dat sprake is van verborgen subsidieverlening door de gebouwen en terreinen 'om niet' aan de gebruikers ter beschikking te stellen.

²⁹ Bron: relevante productboeken 2014

³⁰ Bron: jaarrekening Stichting Sport en Welzijn 2013, p. 60.

Drie geldstromen

De subsidie voor dagelijks beheer en exploitatie en groot onderhoud is in twee blokken gesplitst waardoor een hybride situatie ontstaat. Via de subsidie voor 'reguliere taken' wordt geld voor dagelijks onderhoud en beheer³¹ ingecalculeerd. In hoofdstuk 5 is toegelicht dat dit om € 3 mln. inclusief investeringen gaat. De hybriditeit zit erin dat de gebruiker van het object (in dit geval de stichting Sport en Welzijn) in de eerste plaats verantwoordelijk is voor dagelijks onderhoud. Dit is logisch: als huurder vervang je zelf een lamp en maak je schoon. Diezelfde huurder is in dit geval ook de verlengde arm van de verhuurder en moet ook het groot onderhoud managen. De benodigde middelen daarvoor worden met een aparte geldstroom geregeld, de zogenaamde subsidie voor groot onderhoud.

De sturingsrelatie wordt door deze taakvermenging al ingewikkeld, maar als alle geldstromen rondom onderhoud worden afgepeld ontstaat een beeld van drie verschillende geldstromen. In de eerste plaats de al genoemde geldstroom voor dagelijks onderhoud die wordt gesubsidieerd via de subsidie voor 'reguliere taken' en onderdeel uitmaakt van de daarbij behorende twee productboeken. In de tweede plaats is er de geldstroom voor het groot onderhoud, gebaseerd op een in overleg vastgesteld meerjaren onderhoudsplan. Ten slotte zijn er op incidentele basis nog geldstromen voor nieuwe investeringen. Deze derde geldstroom wordt opgenomen binnen de subsidie voor groot onderhoud, maar deels ook bij de reguliere subsidie ten behoeve van inventaris (zie paragraaf 5.2). Over investeringssubsidies zijn in de raamovereenkomst 2012³² in het geheel geen afspraken gemaakt. In feite hebben alle drie de geldstromen te maken met het beheer van de gebouwen en terreinen, en daarmee slechts indirect met de beoogde beleidsmatige dienstverlening van Sport en Welzijn zoals die is benoemd in de overige zes productboeken voor 'reguliere taken'. Door de geldstromen te scheiden ontstaan afbakeningsdiscussies over dagelijks en groot onderhoud- en investeringskosten, zoals bijvoorbeeld blijkt uit een mail van 22 juli 2013 van de gemeente aan de stichting Sport en Welzijn waarin genoemd wordt dat onduidelijk is of periodiek onderhoud nu onder groot of dagelijks onderhoud valt.

Reservevorming

De raamovereenkomst 2012 staat toe dat de stichting Sport en Welzijn een reserve aanhoudt voor groot onderhoud. Die reserve kan ontstaan door kostenvoordelen bij het groot onderhoud, dus uit de middelen van de subsidie voor groot onderhoud. In de raamovereenkomst 2012 wordt die reserve gemaximeerd op € 250.000. Er zijn in de raamovereenkomst 2012 geen expliciete afspraken over de besteding van die reserve gemaakt. In het jaarverslag 2013 (p. 51) van de stichting Sport en Welzijn staat wel dat de reserve op grond van eisen van de gemeente Ridderkerk alleen mag worden gebruikt voor niet begroot of niet beschikt onderhoud. Dit betekent dat wanneer er daadwerkelijk een reserve is gevormd, er enige vrijheidsgraden voor de stichting Sport en Welzijn zijn. Ook ontstaan afbakeningsdiscussies over groot onderhoud dat al dan niet zou moeten worden betaald uit de reserve die de stichting Sport en Welzijn mag aanhouden.

³¹ Hieronder vallen ook personele kosten gekoppeld aan beheer.

³² Volgens de stichting Sport en Welzijn is in het verleden afgesproken om investeringen uit de kostprijs van producten te halen en afzonderlijk te beschikken.

6.2 Besluitvorming over het subsidieproces groot onderhoud

In deze paragraaf is alleen de subsidie voor groot onderhoud aan de orde. De subsidies voor dagelijks beheer en onderhoud vallen onder het in hoofdstuk 5 besproken besluitvormingsproces rondom de reguliere subsidie.

De omvang van de subsidie groot onderhoud

De beschikking groot onderhoud voor 2014 is € 773.000 groot. De begrote bedragen voor groot onderhoud variëren overigens sterk en lopen uiteen van € 0,3 mln. voor 2015 tot € 1,0 mln. voor 2016. Feitelijk bestaat de beschikking 2014 voor € 567.000 uit middelen voor groot onderhoud en € 206.000 investeringsmiddelen voor de vervanging van de toplaag van een kunstgrasveld (zie ook tabel 2). De inhoudelijke motivatie waarom deze post niet tot groot onderhoud zou behoren ontbreekt. De ambtelijke organisatie geeft in de interviews aan dat iets als een investering kwalificeert wanneer er kapitaallasten ontstaan. Die uitspraak is in lijn met de uitgangspunten van de gemeentelijke boekhoudregels (BBV). Vervolgens wordt dit geïllustreerd met voorbeelden, maar niet met een concrete norm voor investeringsbedragen waar in artikel 212a van de gemeentewet wel impliciet om wordt gevraagd.³³

Uit de financiële verordening 2012 van de gemeente Ridderkerk blijkt dat investeringen moeten worden geactiveerd vanaf een bedrag van € 10.000. In 2014 is de financiële verordening gemoderniseerd en is er geen bedrag voor activering meer genoemd. Een en ander zou geregeld worden in een nota activabeleid. Navraag leert op dat er in april 2015 nog geen nota activabeleid is en dat voor de interpretatie van het activeren van investeringen wordt teruggesproken op de oude norm van € 10.000. In de verhouding met de stichting Sport en Welzijn is een bedrag van € 10.000 relatief beperkt. Het is één van de redenen waarom er telkens discussie ontstaat over niet geplande maar wel noodzakelijke aanpassingen aan gebouwen of terreinen.

De beschikking op de aanvraag 2014

De subsidie voor groot onderhoud 2014 is op 30 december 2013 afgegeven. Groot onderhoud vindt plaats op basis van een meerjaren onderhoudsplan. Volgens de raamovereenkomst 2012 betreft dat zowel de welzijnsaccommodaties als de sportaccommodaties. In de beschikking zijn alleen bedragen opgenomen voor onderhoud aan sportaccommodaties en niet de andere gemeentelijke accommodatie die door de stichting Sport en Welzijn voor welzijnsdoeleinden wordt gebruikt. Evenals bij de beschikking voor reguliere activiteiten geldt ook hier dat de beschikking elementen bevat die niet tot de productafspraken behoren. Deels wordt dat in de beschikking zelf toegelicht maar deels ook niet. Zo wordt over een investeringssubsidie expliciet gesteld dat die buiten het stelsel van groot onderhoud valt. Voor 2014 hebben de onderzoekers geen aanvullende beschikkingen groot onderhoud aangetroffen.

Andere besluitvormingsprocessen in 2014

In 2014 moeten ook andere subsidieprocessen voor de stichting Sport en Welzijn worden afgerond. De subsidie vaststelling groot onderhoud voor 2013 is niet afgerond. In de afrekenbrief voor het jaar 2012 van 30 september 2013 wordt zowel de afrekening voor de reguliere subsi-

³³ De wet spreekt over waarderen van activa. Dat betekent ook dat moet zijn aangegeven wanneer iets binnen de wet als een activum op de balans wordt opgenomen of in een keer ten laste van de resultatenrekening moet worden gebracht.

die als voor een deel van de subsidie groot onderhoud³⁴ vastgesteld. Met brief van 17 december 2014 wordt de op 12 juli 2013 ingediende eindafrekening groot onderhoud 2012 door de gemeente Ridderkerk vastgesteld. In de brief van 31 maart 2015 waarin de afrekening 2013 wordt vastgesteld wordt wel een opmerking gemaakt over investeringssubsidies maar de subsidie wordt niet formeel vastgesteld. Daarmee stellen de onderzoekers vast dat de subsidie groot onderhoud 2013 niet is afgewikkeld.

6.3 De inhoudelijke beoordeling van de kaderstelling voor subsidiebeschikking groot onderhoud

Afbakeningsdiscussies

Wanneer de subsidiebeschikking voor reguliere activiteiten en die voor groot onderhoud naast elkaar worden gelegd valt op dat er afbakeningsdiscussies zijn over wat wel en niet onder het begrip groot onderhoud valt. In de beschikkingen is dat zichtbaar omdat er in de reguliere beschikking middelen worden toegevoegd voor dagelijks klein onderhoud. In de onderliggende stukken komt ook naar voren dat onvoldoende helder is of aanpassingen aan de constructies van gebouwen al dan niet in de meerjaren onderhoudsplannen moeten worden opgenomen.³⁵

Stelselwijziging

De stelselwijziging vanaf 2012 om elk groot onderhoudsproject afzonderlijk af te rekenen maakt sturing en beheer voor zowel de gemeente als de stichting Sport en Welzijn ingewikkelder. Wanneer zich incidenten voordoen of onderhoudsactiviteiten worden vertraagd moet, gelet op het budgetrecht van de gemeenteraad, telkens toestemming worden verkregen, ook wanneer de desbetreffende activiteit wel in het meerjaren onderhoudsplan staat vermeld.³⁶ De afspraak uit de raamovereenkomst 2012 dat de stichting Sport en Welzijn een reserve voor groot onderhoud mag aanhouden biedt in principe de flexibiliteit om naast kwesties als onvoorzien onderhoud ook voor afgesproken onderhoudsniveaus te schuiven met de planning zonder dat daarmee het budgetrecht van de gemeenteraad wordt aangetast. De huidige werkwijze leidt ertoe dat de gemeente de reserve voor groot onderhoud, die als financieringsbron voor het meerjaren onderhoudsplan wordt gebruikt, telkens moet aanpassen op grond van de feitelijke realisatie van onderhoudsactiviteiten.³⁷

De complexiteit van de subsidiesystematiek blijkt uit de afrekening groot onderhoud 2012. Prijsverschillen op groot onderhoud worden toegevoegd aan de reserve bij de stichting Sport en Welzijn. Voor niet of nog niet gerealiseerde onderhoudsprojecten worden de voorschotten teruggevorderd en moet het onderhoudsfonds van de gemeente weer worden opgehoogd. Uit de raamovereenkomst 2012 blijkt niet hoe de onderhoudsreserve die de stichting Sport en Welzijn aanhoudt mag worden gebruikt. In de toelichting op de jaarrekening van de stichting Sport en Welzijn staat dat de gemeente Ridderkerk heeft aangegeven dat de reserve kan worden ge-

³⁴ Dit betreft een investeringssubsidie voor buitensportmaterialen.

³⁵ gespreksnotitie Meerjaren onderhoudsplan d.d. 30-10-2012.

³⁶ Ter illustratie: voor een defecte pomp die in 2016 in het onderhoudsplan is opgenomen moet toestemming worden gevraagd om die eerder te vervangen (mail 12-11-2014). Dit gaat om een bedrag van € 18.000.

³⁷ Jaarverslag gemeente Ridderkerk 2013, p. 201.

bruikt voor niet in het meerjaren onderhoudsplan begroot of niet door de gemeente in de subsidie beschikt onderhoud.³⁸

6.4 Samenvatting

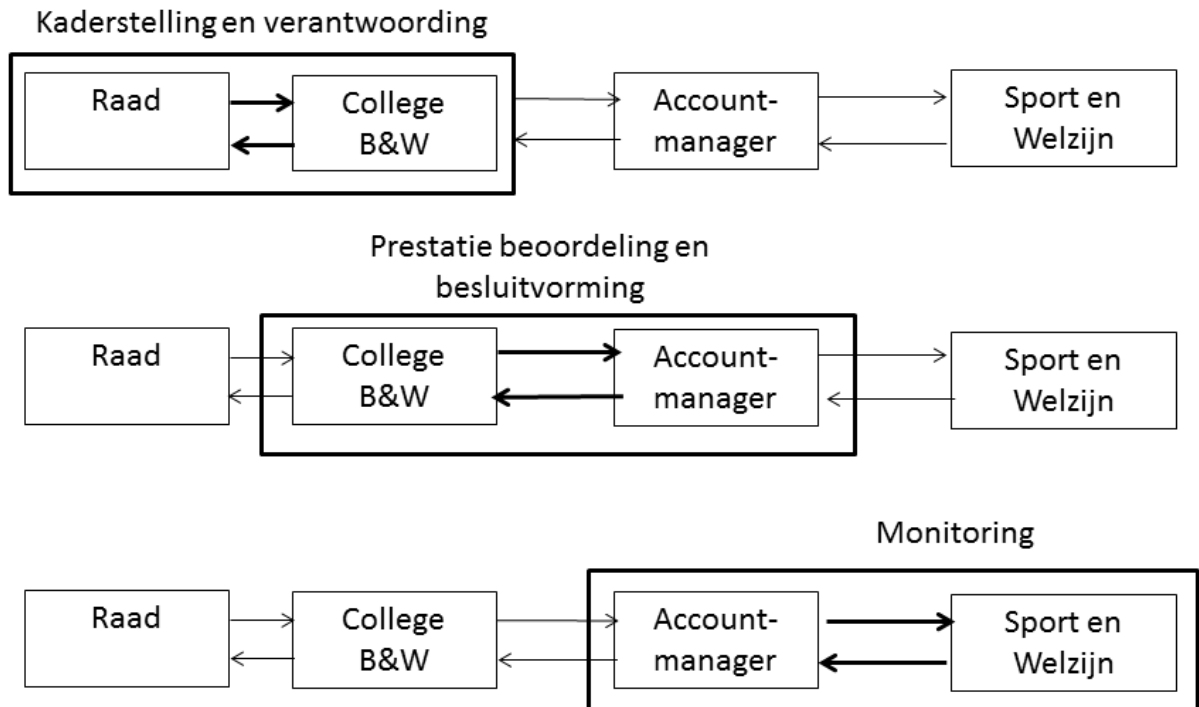
De subsidierelatie voor beheer en exploitatie van gebouwen is hybride: groot onderhoud wordt volledig door de gemeente betaald maar uitgevoerd in opdracht van de stichting Sport en Welzijn. Dagelijks beheer is opgenomen in een andere subsidiebeschikking en wordt ook anders afgerekend. Het blijft onduidelijk hoe besluiten over nieuwe investeringen en de door de stichting Sport en Welzijn gevormde reserve voor groot onderhoud zich tot elkaar verhouden.

Hiermee is de beschrijving van de invulling van de subsidierelaties afgerond. In het volgende hoofdstuk wordt gekeken naar de werking van de drie sturingsfases gegeven de inrichting van de sturingsrelatie zoals die in 2014 bestond.

³⁸ Jaarverslag Sport en Welzijn 2013, p. 50.

7 Over kaderstelling en bestuurlijke verantwoording

De vorige hoofdstukken stonden in het teken van de feiten en inhoudelijk commentaar op die feiten. Nu de feiten in beeld zijn gebracht is het tijd om die feiten langs de meetlat van de normen te leggen. Daarvoor wordt teruggerepen op de drie sturingsfases die in hoofdstuk 2 zijn benoemd. Voor de volledigheid wordt hier de figuur met de drie sturingsfases herhaald.



Figuur 2: De fases in de sturingsrelatie rondom de stichting Sport en Welzijn en de gemeente Ridderkerk

Er wordt gestart met de kaderstelling door en de verantwoording aan de gemeenteraad, waarbij gekeken wordt naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Daarna komt de prestatiebeoordeling en besluitvorming – het niveau van het college van B&W – aan de orde om ten slotte te kijken hoe de informatie van onderop in het monitoringproces tot stand is gekomen.

7.1 Kaderstelling: De informatievoorziening naar de gemeenteraad

De eerste maar ook laatste sturingsfase is die van de kaderstelling en verantwoording. Kaderstelling begint met raamovereenkomst 2012 en productboeken. In de hoofdstukken hiervoor is al aangegeven dat de kaderstelling onvoldoende scherp is. Hoe er ook verder wordt gedacht over de raamovereenkomst 2012 en productboeken, het is wel de basis voor de uitvoering van activiteiten door de stichting Sport en Welzijn. Als de uitvoering eenmaal heeft plaatsgevonden, is het afleggen van verantwoording door het college van B&W aan de gemeenteraad het centrale punt. Op basis van die verantwoording kan de gemeenteraad vervolgens de afweging maken of aanpassing van de bestaande sturingskaders nodig is.

De norm bij de fase kaderstelling en verantwoording is dat duidelijk is op basis waarvan moet worden getoetst (prestatienormen) en dat de actieve en passieve informatieplicht van het college van B&W aan de gemeenteraad worden gerealiseerd.

Actieve en passieve informatieplicht aan de gemeenteraad zijn op zich open normen. Daarom volgt hieronder eerst een toelichting op de invulling van die norm gelet op de onderlinge verhoudingen tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn.

7.1.1 Plaats van de stichting Sport en Welzijn in de verantwoording van de gemeente

Verantwoording op afstand geplaatste organisaties.

De stichting Sport en Welzijn kwalificeert zoals eerder aangegeven niet als een ‘verbonden partij’ omdat er geen sprake is van zeggenschap over de stichting door middel van stemrecht of benoemingsrecht door de gemeente. Daarmee staat de stichting Sport en Welzijn op relatief grote afstand van de gemeente ten opzichte van ‘op afstand geplaatste organisaties’ zoals gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente wel financieel belang én zeggenschap in heeft. Dat zou gevolgen moeten hebben voor de informatievoorziening. In de nota ‘Verbonden partijen 2009’³⁹ wordt over privaatrechtelijke ‘verbonden partijen’ afgesproken dat er jaarlijks een overzicht van doelstellingen en financiële gegevens in de paragraaf ‘verbonden partijen’ van de gemeentebegroting en -rekening moet zijn opgenomen. Voor dienstverlening door ‘verbonden partijen’ aan de gemeente geldt volgens dezelfde nota dat het maken van die afspraken tot de bevoegdheid van het college van B&W behoren. Anders dan voor publiekrechtelijke ‘verbonden partijen’ (gemeenschappelijke regelingen) zijn er in de nota ‘Verbonden partijen 2009’ geen afspraken over de passieve of actieve informatieplicht door het college van B&W vermeld. De onderzoekers lezen deze afspraken als de standaardprocedure tussen het college van B&W en de gemeenteraad inzake ‘verbonden partijen’.

Als er volgens de nota ‘Verbonden partijen 2009’ geen informatieplicht geldt voor privaatrechtelijke ‘verbonden partijen’, dan zou het vreemd zijn dat die informatieplicht er wel is voor een privaatrechtelijke organisatie die nog verder op afstand staat. Dat neemt niet weg dat de budgettaire effecten die ontstaan als gevolg van subsidiebesluiten wel in de begroting en rekening van de gemeente worden vermeld. Uiteraard geldt in alle gevallen dat wanneer er een relevante gebeurtenis plaatsvindt, actieve informatieplicht van het college van B&W op grond van de algemene bepalingen in de gemeentewet in de richting van de gemeenteraad aan de orde is.

Informatie in gemeentebegroting en -rekening

In hoeverre prestatiegegevens en beleidseffecten die verband houden met de uitvoering van taken door derden in de gemeentelijke begroting en rekening moeten worden meegenomen is aan het debat tussen het college van B&W en de gemeenteraad. Het gaat dan niet meer om de stichting Sport en Welzijn als organisatie maar om de vraag of de door de gemeente gesubsidieerde dienstverlening het door de gemeente gewenste effect heeft. Ook hier geldt dat door de organisatorische afstand tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn een verantwoording over prestaties één keer per jaar het uitgangspunt is.

³⁹ Gemeentestukken 2009-233, 23-04-2009.

Kaderstelling door de gemeenteraad

Veel fundamenteel is de vraag of de gemeenteraad ook echt kaders stelt. Op diverse plaatsen in dit rapport is gewezen op het ontbreken van prestatienormen voor de dienstverlening door de stichting Sport en Welzijn. De gemeenteraad hoeft zelf niet over de prestatienormen met Sport en Welzijn te onderhandelen maar kan het college van B&W via beleidsnota's handvatten geven voor het beoordelingskader van de dienstverlening door de stichting Sport en Welzijn. Zoals aangegeven biedt zelfs de recente nota 'Sport en Bewegen 2015-2020' geen concrete maatstaven, laat staan normen voor de in het sportbeleid te realiseren doelstellingen. Daarmee laat de gemeenteraad een concrete kans om scherpe kaders te stellen liggen.

Voor de gemeenteraad zijn beleidsnota's, de begroting en jaarrekening van de gemeente en de informatie die daarin staat vermeld de primaire bron van informatie. De stichting Sport en Welzijn is geen 'verbonden partij' in de zin van de wet, zodat de begrotingen en jaarstukken van de stichting niet aan de gemeenteraad dienen te worden voorgelegd, zoals dat bijvoorbeeld voor een gemeenschappelijke regeling wel het geval is.

7.1.2 Terug naar kaderstelling: De informatievoorziening naar de gemeenteraad

De informatievoorziening naar de gemeenteraad beoordeeld

Hierboven is geconstateerd dat de gemeentelijke begroting en jaarrekening de primaire informatiebronnen van de gemeenteraad zouden moeten zijn. Toch zijn wel kanttekeningen bij de informatievoorziening aan de gemeenteraad te plaatsen. In de eerste plaats is de opzet van de gemeentelijke begroting 2014 zodanig dat de budgetten voor de stichting Sport en Welzijn niet afzonderlijk zichtbaar zijn. Dat hoeft in een zakelijke relatie tussen gemeente en stichting Sport en Welzijn geen probleem te zijn als de geleverde prestaties wel zichtbaar zijn. In de huidige opzet van de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente blijven prestatiegegevens echter beperkt tot indicatoren over klanttevredenheid. Hier passen ook de eerdere opmerkingen (paragrafen 5.1 en 6.1) over de opzet van de subsidiebeschikkingen. Over de beleidsinhoudelijke dienstverlening valt nagenoeg niets terug te vinden in de documenten, terwijl het politieke debat zich juist daar op zal concentreren.

In de tweede plaats richten de teksten van het jaarverslag 2013 en de begroting 2014 van de gemeente Ridderkerk zich verder nagenoeg alleen op onderhoudsvraagstukken rondom gebouwen en terreinen, ofwel de meer beheersmatige kant van de dienstverlening door de stichting Sport en Welzijn.

In de derde plaats zijn de activiteiten die de stichting Sport en Welzijn uitvoert, verdeeld over twee programma's⁴⁰ en is er sprake van een complexe structuur van bekostiging waarbij lopende uitgaven, onttrekkingen aan reserves en investeringskredieten aan de orde zijn. Daarbij komt dat groot onderhoud en investeringen wel worden uitgevoerd door de stichting Sport en Welzijn, maar de uitgaven alleen zichtbaar zijn in de gemeentebegroting en -rekening onder de meer financieel technische paragrafen over reserves en onderhoud kapitaalgoederen. Met ingang van 2015 is er in de begroting een subsidieoverzicht opgenomen dat op productniveau informatie

⁴⁰ Onderhoud gymzalen staat genoemd onder programma 4, de rest staat onder programma 1.

geeft. Voor de goede lezer met kennis van de activiteiten van de stichting Sport en Welzijn levert dit overzicht meer inzicht op de geldstromen die naar de stichting Sport en Welzijn gaan. Daarbij past de kanttekening dat dit overzicht geen inzicht geeft in investeringen die eventueel aan de orde kunnen zijn voor zover die investeringen niet in de twee subsidiebeschikkingen zijn opgenomen. Maar het overzicht subsidies is niet de plaats om over prestaties te spreken: dat zou moeten gebeuren in de programmahoofdstukken van de begroting.

In de vierde plaats is de wijze waarop wordt gerapporteerd over groot onderhoud voor gebouwen die door de stichting Sport en Welzijn worden beheerd niet scherp. Er zijn drie reserves in het jaarverslag 2013 opgenomen die betrekking hebben op sportvoorzieningen waarvoor de stichting Sport en Welzijn beheeractiviteiten verricht.⁴¹ In slechts één geval is direct uit het overzicht af te leiden dat deze reserve een relatie heeft met de activiteiten van de stichting Sport en Welzijn. De relatie tussen de drie genoemde reserves en de toelichting over gebouwen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is abstract. Zeker in een gemeentelijk jaarverslag zou de prestatie-eis dat aan het gewenste onderhoudsniveau is voldaan expliciet kunnen worden genoemd. De huidige tekst in het gemeentelijk jaarverslag 2013 zegt alleen iets over de normstelling en niet over de realisatie.⁴²

Ten vijfde een enkele opmerking over de transparantie van de budgetten voor beheer en exploitatie van vastgoed. In hoofdlijnen zijn de drie blokken beheeractiviteiten te onderscheiden. In de eerste plaats zijn er de wijkcentra. In de tweede plaats noemen we de sportvelden en sport- en gymzalen. Het derde blok is het zwembad. Een zwembad is een dure en vaak verlieslatende faciliteit. Tegelijkertijd is het sluiten of openhouden van een zwembad vaak ook een politiek gevoelig thema. Met de wijze waarop nu met de beheersubsidies wordt omgegaan is het zeer wel denkbaar dat het overgrote deel van de subsidiemiddelen naar de exploitatie van het zwembad gaat. De subsidiebeschikking van de gemeente, maar ook de begroting en rekening van de stichting Sport en Welzijn geven daar geen inzicht in. Gegeven de huidige opzet van de subsidieverstrekking is dat niet onrechtmatig. Vanuit het oogpunt van transparantie en budgetrecht van de gemeenteraad zou meer zicht op de doelmatigheid van de inzet van middelen voor het zwembad geen vreemde gedachte zijn.

Feitelijke informatievoorziening naar de gemeenteraad

Er is vastgesteld dat er in 2014 geen concrete informatievoorziening aan de gemeenteraad is geweest buiten de informatie die in de gemeentelijke begroting en jaarstukken staat. Uit dit onderzoek blijkt dat er zeker knelpunten in de relatie tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn zijn te constateren. Er lijkt vanuit het perspectief van de contractuele relatie die tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn bestaat geen aanleiding te zijn om die kwesties voor te leggen voor bestuurlijke behandeling. Volgens geïnterviewden zijn er ook vanuit de gemeenteraad in 2014 geen vragen gesteld over de werkzaamheden van de stichting Sport en Welzijn.

⁴¹ Reserves met nummers 26, 31 en 32, jaarverslag Ridderkerk 2013, p. 196

⁴² Jaarverslag gemeente Ridderkerk 2013, p. 151.

De vraag of informatievoorziening aan de gemeenteraad nodig is, is wellicht anders ten aanzien van de keuze om de raamovereenkomst 2012 op te zeggen. Op dat moment wordt de contractuele relatie formeel verbroken en moet gezocht worden naar een nieuwe vorm van samenwerking of andere dienstverleners. Vanuit het perspectief van de actieve informatieplicht van het college van B&W is het denkbaar dat de gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd. Volgens de ambtelijke organisatie van de gemeente Ridderkerk is de gemeenteraad hierover geïnformeerd in de nota 'Bewegend verbinden' die op 5 februari 2015 in de commissie SamenLeven en op 3 maart in de gemeenteraad is besproken. De onderzoekers stellen vast dat de desbetreffende passage in bedoelde nota (pagina 13) wel spreekt van een nieuwe overeenkomst maar niet van het feit dat de bestaande raamovereenkomst is opgezegd. Daarbij komt dat al in juni 2014 een brief naar de stichting Sport en Welzijn was gestuurd waarin de raamovereenkomst is opgezegd.⁴³

De kaderstellende rol van de gemeenteraad wordt onvoldoende ingevuld bij het opstellen van beleidsnota's. Daarmee ontbreekt ook de basis voor een goede informatievoorziening aan de gemeenteraad in het gemeentelijk begrotings- en verantwoordingsproces. De opzet van de sturingsrelatie en de wijze van presentatie in de gemeentelijke begroting bemoeilijken vervolgens de inhoudelijke oordeelsvorming door de gemeenteraad.

7.2 Prestatiebeoordeling en besluitvorming: De rol van het college van B&W

De tweede sturingsfase is die van oordeelsvorming en besluitvorming. Deze fase gaat over het proces van terugkoppeling vanuit de ambtelijke organisatie aan het college van B&W en de eventueel daaruit voortvloeiende besluitvorming. De norm voor deze sturingsfase is dat er inhoudelijke beoordeling van de geleverde informatie plaatsvindt en dat er tijdig wordt teruggekoppeld aan de verantwoordelijke uitvoerder, in dit geval de stichting Sport en Welzijn.

Definitieve vaststelling subsidies 2012

De laatst bekende definitieve afrekening tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn is die over het boekjaar 2012. De vaststelling van de reguliere subsidie kent een doorlooptijd van 4 maanden (inclusief de zomerperiode). Daarmee is deze subsidie tijdig vastgesteld. Op een kleine post na wordt geconstateerd dat de stichting Sport en Welzijn aan de gevraagde eisen heeft voldaan. De subsidie is zodoende in lijn met de oorspronkelijke beschikking en kan worden vastgesteld. Opvallend is dat in de beschikking voor de reguliere subsidie vrijwel alleen over geld wordt gesproken. Over prestaties wordt alleen in één zin gezegd dat de productafspraken zijn nagekomen. Verder valt op dat niets wordt gezegd over de vermogenspositie van de stichting Sport en Welzijn, terwijl daar in de raamovereenkomst 2012 wel normen voor zijn gesteld. De gemeente had kunnen vaststellen dat de geformuleerde normen niet zijn overschreden.⁴⁴

Voor de subsidie groot onderhoud is het beeld anders. De afrekening kent een doorlooptijd van bijna 18 maanden vanaf de indiening van de afrekening door de stichting Sport en Welzijn en is in december 2014 definitief gemaakt. Er is in 2012 sprake geweest van substantiële onderbe-

⁴³ Brief 18 juni 2014 aan de stichting Sport en Welzijn.

⁴⁴ Een en ander valt voor de onderzoekers af te leiden uit de jaarrekening 2013 van de stichting. Het is ook relevant omdat blijkt dat bij de afrekening 2013 opmerkingen worden gemaakt over het gebruik van een geormerkte reserve die al voor 2012 op de balans van de stichting was opgenomen.

steding. De niet gebruikte middelen zijn door de gemeente teruggevorderd. Of en zo ja hoe de onderbesteding gevolgen heeft voor onderhoud in komende jaren zal in een nieuw meerjaren onderhoudsplan moeten blijken.⁴⁵

Beschikkingen op aanvraag 2014

De oorspronkelijke beschikkingen 2014 zijn tijdig opgesteld maar waren inhoudelijk voor discussie vatbaar. Naar aanleiding van het pro-forma bezwaarschrift van de stichting Sport en Welzijn van januari 2014 over de subsidiebeschikking 2014 is er overleg gevoerd met de gemeentesecretaris om gesignaleerde knelpunten op te kunnen lossen. De accountmanager is volgens de raamovereenkomst bevoegd om over afwijkingen van de uitvoering van de afgesproken taken te beslissen. Gezien die positie is het logisch dat voorafgaand aan de formele bestuurlijke besluitvorming over een bezwaarprocedure een gesprek met de gemeentesecretaris als laatste ambtelijke schakel naar het bestuurlijk niveau wordt gevoerd. Uiteindelijk resulteerde dat in de herziene beschikking van april 2014. De verantwoordelijke wethouder is in 2014 op de hoogte gehouden van relevante ontwikkelingen in het dossier Sport en Welzijn. In de regel vindt volgens de geïnterviewden, net als bij andere gesubsidieerde partijen, op kwartaalbasis bestuurlijk overleg over ontwikkelingen en eventuele knelpunten in de uitvoering van de dienstverlening plaats. Waar nodig vindt volgens gemeentelijke geïnterviewden ook terugkoppeling van bevindingen uit de gemeenteraad plaats. De bestuurlijke gesprekken hebben niet geleid tot aanvullende besluitvorming in formele zin. Dat is in lijn met de gedachte dat in principe bij subsidieverstrekking en -vaststelling besluitvorming plaatsvindt.

De verantwoordelijke wethouder geeft in een interview aan dat de gemeente onvoldoende scherp heeft welke ambities de gemeente nastreeft op het terrein van sport- en jeugdbeleid en dat dit sturing op de dienstverlening door Sport en Welzijn bemoeilijkt. De wethouder wil in de toekomst sturen op heldere op effectgerichte en goede prijsgerichte indicatoren. Mede om die reden is de raamovereenkomst 2012 opgezegd en wordt gewerkt aan een nieuwe raamovereenkomst met bijbehorende productboeken.

Geïnterviewden geven aan dat de bestaande raamovereenkomst 2012 niet scherp genoeg meer is voor de huidige rolverdeling en takenpakketten van de stichting Sport en Welzijn. Uit een brief van 18 juni 2014 blijkt dat de gemeente formeel de raamovereenkomst 2012 heeft opgezegd, iets wat door beide partijen wordt gedragen. Beide partijen zijn het er over eens dat de raamovereenkomst 2012 van kracht blijft totdat er een nieuwe overeenkomst is. Een en ander ligt ook vast in de hierboven genoemde brief. In de beleidsnotitie 'Sport en bewegen 2015-2020' van de gemeente Ridderkerk wordt 1 januari 2016 als deadline voor de nieuwe raamovereenkomst genoemd. Ten slotte valt op dat meerdere geïnterviewden aangeven dat er anno 2014 soms nog sprake is van denken over de stichting Sport en Welzijn in termen van een organisatie die onderdeel is van de ambtelijke organisatie.

Over het beoordelings- en besluitvormingsproces kan worden vastgesteld dat het onvoldoende functioneert. In de subsidieafrekening wordt niet of nauwelijks op prestaties ingegaan. Recente

⁴⁵ In een brief van 24-05-2012 verwijst de gemeente naar de ontwikkeling van meerjaren onderhoudsplan 2014-2024. In de begroting 2015 van de gemeente Ridderkerk wordt verwezen naar meerjaren onderhoudsplan voor de periode 2014-2019. Dit document is niet inhoudelijk beoordeeld.

beschikkingen over 2013 en 2014 leidden tot bezwaarschriften en de afwikkeling van de subsidie vaststelling is niet tijdig.

Onvoldoende helderheid over risicoverdeling tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn is aanleiding voor discussies binnen het beoordelings- en besluitvormingsproces. Tot op zekere hoogte zijn in de raamovereenkomst afspraken gemaakt over die risicoverdeling. In analytische zin kunnen ten minste vier bronnen van risico worden genoemd.

1. Personeel en personeelskosten. De raamovereenkomst redeneert vanuit loonschalen met opslagen. Dat lijkt helder, maar levert discussies op over risico's van ziekteverzuim. Dit is één van de bronnen van de discussie over de oorspronkelijk vastgestelde beschikking 2014.
2. De afbakening van het begrip overhead. Overhead betreft in het algemeen de kosten van het management, de financiële, personele, ICT en communicatiefunctie. Door de formulering in de raamovereenkomst 'managen van personeel en organisatie' lijkt dit begrip rekbaar te zijn. Dit komt tot uitdrukking in de discussie bij de beschikking 2015 over de 'preventiemedewerker' die al dan niet onderdeel van de overhead zou moeten zijn.
3. Rijksbeleid waarin kwaliteitseisen zijn opgenomen of dat leidt tot prijsstijgingen die de samenleving als geheel raken. Zulke generieke bepalingen lijken meer tot een bedrijfsvoeringsrisico te horen dan tot een beleidsrisico, zeker in combinatie met een bepaling over indexatie zoals opgenomen in de raamovereenkomst. Ook hierover is discussie bij de beschikking 2015.
4. Specifiek gemeentelijk en of rijksbeleid op de beleidsterreinen waar de stichting Sport en Welzijn taken uitvoert. Hierover zijn geen afspraken gemaakt tussen partijen en zouden beginselen van behoorlijk bestuur leidend kunnen zijn.

Over de bovengenoemde vier bronnen van risico kunnen in de raamovereenkomst scherpere afspraken worden gemaakt. Deze afspraken maken dan deel uit van het toetsingskader voor het beoordelingsproces.

7.3 Monitoren: Rapportage en verantwoording door Sport en Welzijn

In de monitoringfase staat de informatieverwerving centraal. Dit is primair een ambtelijk proces met als doel om oordeelsvorming en besluitvorming voor te bereiden. Monitoren vindt gedurende het hele jaar plaats. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is er bij 'op afstand geplaatste organisaties' in principe alleen bij subsidieverstrekking en bij subsidie vaststelling sprake van besluitvorming. Alleen in uitzonderlijke gevallen is tussentijdse besluitvorming aan de orde. De hoofdnorm in de monitoringfase is dat de gevraagde informatie wordt geleverd en de afspraken over het te voeren overleg worden nageleefd.

Periodiek overleg

In de raamovereenkomst 2012 is sprake van periodiek overleg tussen de directie van de stichting Sport en Welzijn en de gemeentelijke accountmanager respectievelijk de controller van de stichting Sport en Welzijn en de accountmanager. Er is vastgesteld dat deze overleggen in 2014 regelmatig hebben plaatsgevonden. De gesprekken gaan soms over de gevolgen van landelijke regelgeving, maar ook over de interpretatie van de raamovereenkomst 2012, onzekerheid

rondom de aangekondigde afbouw van taken en vergoedingen voor gebruik van sportvelden en accommodaties. Uit de notities die rondom de gesprekken zijn gemaakt blijkt dat sommige trajecten doorlooptijden kennen van meer dan een jaar omdat gewacht wordt op gemeentelijke besluitvorming. Ook komen soms kwesties rondom door de gemeente toegezegde, maar nog niet ontvangen betalingen of door de gemeente in rekening te brengen huur aan de orde. De notities wekken de indruk dat er grote werkdruk bij de gemeentelijke organisatie ligt om lopende zaken die betrekking hebben op Sport en Welzijn af te handelen. In de discussie over de vergoedingen voor gebruik van sportvelden lijkt volgens de stichting Sport en Welzijn gebrek aan historische kennis en de personele wisselingen bij de gemeente een rol te spelen.⁴⁶

Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat de continuïteit bij de gemeentelijke organisatie een probleempunt is. De huidige accountmanager is iets meer dan een jaar in functie en kan steunen op enkele beleidsinhoudelijke collega's. De vorige accountmanager heeft volgens geïnterviewden de functie een jaar vervuld. Verder waren volgens geïnterviewden in het verleden enkele tientallen personen bij het dossier Sport en Welzijn betrokken. Ten opzichte van de oude situatie is capaciteit en deels ook kennis verdwenen die er in het verleden – zij het gefragmenteerd - wel was. Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat beide partijen een centraal aanspreekpunt als een voordeel zien. Dit komt omdat helder is bij wie men voor een bepaald probleem moet zijn, waardoor de consistentie van beleid beter kan worden geborgd. Ook de veranderingen in de ambtelijke organisatie – de omvorming naar de BAR-organisatie - speelt volgens de geïnterviewden een rol bij het complexe verloop van de ambtelijke besluitvormingsprocessen rondom de stichting Sport en Welzijn.

Signaleringsverslag

De stichting Sport en Welzijn dient op basis van de raamovereenkomst één keer per jaar een zogenaamd signaleringsverslag aan te bieden. De onderzoekers constateren dat raamovereenkomst 2012 geen bepalingen bevat over de inhoud van het signaleringsverslag. De onderzoekers hebben de signaleringsverslagen vanaf 2010 die aan de gemeente beschikbaar zijn gesteld ingezien.⁴⁷ Het signaleringsverslag bevat feitelijk de stand van zaken over de te leveren prestaties door de stichting Sport en Welzijn maar ook een beleidsinhoudelijk deel waarin zowel maatschappelijke ontwikkelingen als de relatie tussen gemeente en de stichting Sport en Welzijn worden omschreven. Daarmee zijn deze verslagen een goede basis voor de beoordelingsfase.

Verantwoordingsdocumenten

Zoals gezegd heeft de gemeente de documenten voor de afrekening van de subsidies 2013 tijdig ontvangen. Naast de in de raamovereenkomst 2012 afgesproken documentatie levert de stichting Sport en Welzijn ook ieder kwartaal interne kwartaalrapportages aan de gemeente op. Dit is een vrijwillige keuze van de stichting Sport en Welzijn. Evenals bij het signaleringsverslag is hier sprake van informatie over de maatschappelijke effecten, context en de geleverde prestaties. Ook die rapportages hebben de onderzoekers ingezien.

⁴⁶ Brief aan gemeente Ridderkerk d.d. 06-12-2013. Uit onderliggende notities van Sport en Welzijn wordt over personele mutaties bij de gemeente gesproken die samen met een gebrek aan vastlegging van grondslagen voor tarieven ervoor zorgen dat telkens discussie over dit onderwerp opleeft.

⁴⁷ Voor de goede orde: het onderzoek kijkt niet verder terug dan 2010.

Zonder op alle details van de rapportages in te gaan is getoetst of aan de rapportageverplichtingen uit de productafspraken is voldaan. Daarbij blijkt dat het signaleringsverslag 2014 alle punten die als rapportageverplichtingen om de raamovereenkomst 2012 zijn benoemd, gestructureerd behandelt. De signaleringsrapportage gaat niet in op groot onderhoud, maar daarvoor geldt dat dit ook niet als zodanig is af te leiden uit de raamovereenkomst 2012 tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn. In de kwartaalrapportages van de stichting Sport en Welzijn komt de voortgang van groot onderhoud projecten wel aan de orde.

Oordeel

Over de monitoringsfunctie kan daarmee worden geconcludeerd dat de afspraken procesmatig worden nageleefd. De stichting Sport en Welzijn levert de documentatie op waarmee de gemeente kan beoordelen en er vinden regelmatig gesprekken over de voortgang van de dienstverlening plaats. Uit die gesprekken blijkt dat de gemeente moeite heeft om gesignaleerde knelpunten op te lossen.

7.4 Samenvatting

Vanuit het perspectief van de drie sturingsfases zijn de volgende observaties te maken. In de eerste fase, die van verantwoording en kaderstelling, valt in de eerste plaats op te merken dat expliciete verantwoording over de stichting Sport en Welzijn als organisatie zich niet goed verhoudt tot de informatie die de gemeenteraad over privaatrechtelijke 'verbonden partijen' krijgt. De informatie die voor de gemeenteraad beschikbaar is beperkt zich tot kengetallen over klanttevredenheid. De complexiteit van het systeem van bekostiging en financiering van groot onderhoud en investeringen en de informatie die daarover in de gemeentelijke begrotingen en jaarstukken beschikbaar is, bemoeilijkt het benutten van het budgetrecht van de gemeenteraad.

In de fase van oordeelsvorming en besluitvorming is vast te stellen dat in 2014 de informatievoorziening tussen de ambtelijke organisatie en het college van B&W heeft plaatsgevonden. Ook vindt er periodiek overleg met de wethouder plaats. De uit de monitoring beschikbare informatie leverde in 2014 geen aanleiding voor tussentijdse besluitvorming over bijsturing op. Wel constateren beide partijen dat de bestaande raamovereenkomst 2012 moet worden gemoderniseerd.

De monitoringsfase ten slotte functioneert voldoende. De stichting Sport en Welzijn levert de in de raamovereenkomst 2012 en productboeken gevraagde informatie op. Verder levert de stichting Sport en Welzijn op vrijwillige basis ook interne kwartaalrapportages op. Ook de beoogde periodieke gesprekken vinden plaats. Daarmee is de relevante informatie op gemeentelijk niveau beschikbaar.

8 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk worden de feitelijke bevindingen op een rij gezet en becommentarieerd.

8.1 Sturing op afstand

In de eerste plaats laat de geschiedenis zien dat de gemeente Ridderkerk vanaf het oprichten van de Stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties tot nu toe alleen sturing op de stichting wilde hebben via de opdrachtgeversrol. Zeggenschap in het bestuur van de stichting waarmee een eigenarenrol kon worden ingevuld, is bewust vermeden. Daarmee staat de huidige stichting Sport en Welzijn op grotere bestuurlijke afstand van de gemeente dan een verbonden partij zoals de DCMR.

8.2 Raamovereenkomst

De kern van de afspraken tussen de gemeente en de stichting Sport en Welzijn ligt vast in een zogenaamde 'raamovereenkomst'. In die raamovereenkomst wordt gesproken van een 'reguliere subsidie' en een 'subsidie groot onderhoud'. Daarnaast zijn er specifieke afspraken gemaakt over risico's op personeelskosten waaronder meerkosten voor voormalig gemeentelijk personeel. In meer algemene zin blijkt uit de beoordelingsfase dat de afspraken over risicoverdeling onvoldoende helder zijn en aanleiding geven voor discussies over de afgegeven beschikkingen. De afspraken die in de raamovereenkomst zijn gemaakt over de werkwijze en informatieuitwisseling leveren geen bijzondere punten van aandacht op. In de praktijk blijkt dat de tussentijdse afspraken worden nageleefd.

In de raamovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop met overschotten en reserves bij de stichting Sport en Welzijn moet worden omgegaan. Op zichzelf zijn afspraken hierover logisch. Wel valt op dat de afspraken over de reserve groot onderhoud en de relatie met de gemeentebegroting en besluitvorming over groot onderhoud ingewikkeld is.

8.3 Subsidie

De analyse van de inhoud van de subsidierelatie laat zien dat de gekozen indeling voor reguliere subsidie en subsidie groot onderhoud niet bijdraagt aan bestuurlijke transparantie over de door de stichting Sport en Welzijn geleverde diensten. Daarmee wordt geen oordeel gegeven over de verantwoording door de stichting Sport en Welzijn maar wel over de vraag of met de gekozen indeling de relevante bestuurlijke keuzes kunnen worden gemaakt. In het onderzoek is daarom een onderscheid gemaakt tussen directe dienstverlening aan de inwoners van Ridderkerk ('levering aan de samenleving') en de faciliteiten (beheer en exploitatie van gebouwen en terreinen) die daar voor nodig zijn.

In geld uitgedrukt gaat in 2014 ongeveer € 6,9 mln. subsidie naar de stichting Sport en Welzijn. Daarvan is € 2,7 mln. bestemd voor directe dienstverlening aan de inwoners van Ridderkerk. Voor faciliteiten (beheer, onderhoud en exploitatie, inclusief de daarbij behorende loonkosten, zie hoofdstuk 6) wordt ongeveer € 3,4 mln. geraamd. In 2014 werd € 0,4 mln. voor investeringen ten laste van het meerjaren onderhoudsplan gebracht en nog eens € 0,4 mln. overige sub-

sidies verstrekt. Er gaat daarmee dus meer geld naar faciliteiten dan naar directe dienstverlening aan de burgers.

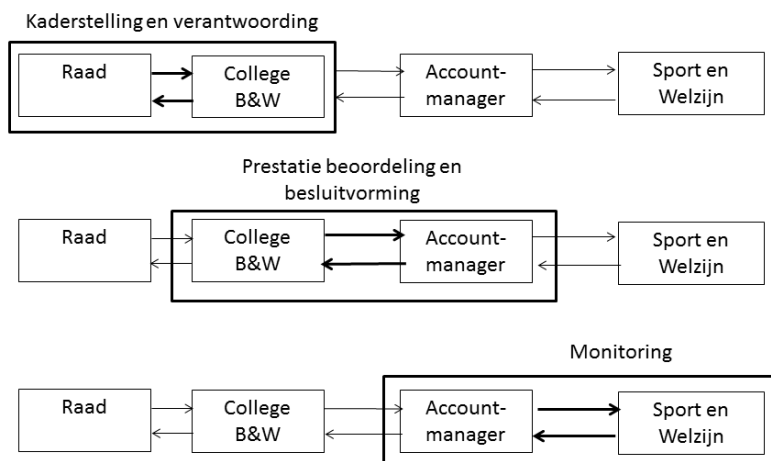
De stichting Sport en Welzijn is tijdig met verantwoordingen over de subsidies. De gemeente Ridderkerk is niet in staat geweest correcte toewijzings- en afrekeningsbeschikkingen tijdig af te geven voor de subsidies met betrekking tot de jaren 2013 en 2014.

Omdat in de huidige subsidieopzet beleids- en beheertaken worden vermengd, wordt het voor de gemeenteraad moeilijk een debat over de toegevoegde waarde van de dienstverlening door Sport en Welzijn te voeren. Daarbij komt dat lang niet in alle gevallen prestatie-indicatoren voor dienstverlening of beheer zijn geformuleerd, waar dat wel mogelijk zou zijn. Wellicht nog belangrijker is dat er in het geheel geen prestatienormen zijn geformuleerd. Daarmee wordt de objectieve beoordeling van de dienstverlening van de stichting Sport en Welzijn door de gemeente Ridderkerk bemoeilijkt.

Oordeelsvorming door de gemeenteraad wordt bij het zogenaamde groot onderhoud nog verder bemoeilijkt. Dit komt omdat de raamovereenkomst geen afspraken kent over investeringen die buiten het meerjaren investeringsplan vallen. Dergelijke investeringen komen wel voor in de subsidiebeschikkingen. De afspraken over de bestedingsruimte die de stichting Sport en Welzijn heeft bij de op haar balans opgenomen reserve groot onderhoud zijn niet scherp genoeg waardoor regelmatig afbakeningsdiscussies ontstaan wie wat moet betalen. Ten slotte veroorzaakt de gekozen afrekeningsmethodiek extra administratieve complexiteit voor zowel de stichting Sport en Welzijn als voor de gemeente Ridderkerk.

8.4 Sturing in de praktijk

Om een analyse te maken van de sturingsrelaties tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn is een model ontwikkeld waarin drie fases in het sturingsproces zijn beschreven.



Figuur 3: De fases in de sturingsrelatie rondom de stichting Sport en Welzijn en de gemeente Ridderkerk

Hieronder komt de werking van het systeem van kaderstelling en verantwoording, prestatiebeoordeling en besluitvorming en monitoring aan de orde.

8.4.1 Kaderstelling en verantwoording

De belangrijkste conclusie voor de fase van kaderstelling is dat door gebrek aan normstelling door de gemeenteraad het feitelijk onmogelijk is om de prestaties van de stichting Sport en Welzijn te beoordelen. Het onderzoek laat zien dat de gemeenteraad niet of nauwelijks is geïnformeerd over de voortgang bij de stichting Sport en Welzijn. Er is overigens geen andere wettelijke basis voor informatievoorziening naar de gemeenteraad dan de algemene actieve informatieplicht van het college van Burgemeester en Wethouders.

8.4.2 Prestatiebeoordeling en besluitvorming

In de fase van oordeelsvorming is te constateren dat de gemeente Ridderkerk niet in staat is gebleken tijdig beschikkingen af te geven. De gemeente gaat in de beschikkingen niet of nauwelijks in op de informatie over de door de stichting Sport en Welzijn geleverde prestaties. Ook laat de gemeente Ridderkerk na om expliciet een uitspraak te doen over de samenstelling van het vermogen van de stichting Sport en Welzijn, terwijl daar juist wel normen voor zijn gesteld in de raamovereenkomst.

8.4.3 Monitoring

Voor de fase van monitoring geldt dat de stichting Sport en Welzijn meer dan de gevraagde informatie tijdig aan de gemeente aanbiedt. Het idee om in de monitoringfase één accountmanager van de zijde van de gemeente in te zetten wordt door beide partijen als positief gezien. Desondanks blijkt dat de gemeente Ridderkerk moeite heeft om dossiers af te handelen. Deels komt dat door gefragmenteerde historische kennis, deels door capaciteitsvraagstukken en deels door onduidelijkheid in de interne rolverdeling binnen de gemeente.

8.5 Samenvatting

Tot slot van dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies puntsgewijs samengevat.

- De bestuurlijke afstand tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn is een doelbewuste keuze vanaf de oprichting van de rechtsvoorgang van de stichting Sport en Welzijn.
- De kern van de afspraken in de raamovereenkomst voldoet vanuit procesmatig perspectief. De afspraken over risicoverdeling tussen partijen voldoen echter niet.
- De huidige indeling van de subsidieverstrekking is niet bestuurlijk transparant doordat beheer, onderhoud en exploitatie worden vermengd met subsidies voor directe dienstverlening aan burgers.
- Het proces van kaderstelling, oordeelsvorming en monitoring zit van de zijde van de gemeente niet goed in elkaar. Dat begint bij politieke normstelling maar uit zich ook in beperkte oordeelsvorming en monitoring. Daardoor zijn de prestaties die de stichting Sport en Welzijn levert niet objectief te beoordelen.

BIJLAGE 1 Op afstand geplaatste organisaties

'verbonden partijen'

Voor gemeenten is de belangrijkste vorm van 'op afstand geplaatste organisaties' de zogenaamde 'verbonden partij'. 'Verbonden partijen' zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin gemeenten zowel een bestuurlijk als een financieel belang hebben. "Een financieel belang is een aan 'verbonden partij' ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de 'verbonden partij failliet gaat of het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de 'verbonden partij' haar verplichtingen niet nakomt. Een bestuurlijk belang verwijst naar zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht" (Artikel 1, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten). Gemeenschappelijke regelingen zijn publiekrechtelijke rechtspersonen die door een groep gemeenten gezamenlijk zijn opgericht. De tweede variant van 'verbonden partijen' zijn privaatrechtelijke rechtspersonen. In de meeste gevallen gaat het dan om ofwel door een gemeente in de vorm van een NV of BV verzelfstandigde organisatie. In de wereld van de afvalinzameling is dit een veel voorkomende constructie. De andere variant is een stichting waarbij de gemeente via de statuten nog zeggenschap heeft over benoemingen van bestuurders en waar tegelijkertijd gemeentelijk geld naar toe gaat voor bepaalde vormen van dienstverlening.

Sturing van 'verbonden partijen'.

In het geval van 'verbonden partijen' hebben gemeenten vanuit hun financiële en bestuurlijk belang de meeste mogelijkheden om te sturen. Gemeenten hebben hierin twee rollen, die van eigenaar en opdrachtgever. In die rollen hebben zij andere sturingsmogelijkheden. In het geval van gemeenschappelijke regelingen (GR) maken gemeenten als eigenaar (deelnemer) deel uit van het bestuur. Binnen het bestuur is een onderscheid tussen Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Het AB heeft onder andere bevoegdheden ten aanzien van de vaststelling van de begroting, jaarrekening, beleidsplannen en verordeningen. Het DB is verantwoordelijk voor de besturing en beheersing van de beleidsuitvoering en legt daarover verantwoording af aan het AB. Het DB zorgt voor de voorbereiding/uitvoering van de besluiten van het AB, het beheer van financiën, en het bestuur van de ambtelijke organisatie van de GR (daaronder vallen onder andere benoemingen). Naast sturingsmogelijkheden op basis van deelneming in de GR kunnen gemeenten sturen vanuit de opdrachtgeversrol door middel van prestatieafspraken in een dienstverleningsovereenkomst of Service Level Agreement. Gemeenteraden kunnen via het budgetrecht invloed uitoefenen op de gemeenschappelijke regeling. Deze invloed betreft het uiten van een zienswijze op de begroting die uiteindelijk door het AB van de gemeenschappelijke regeling wordt vastgesteld. Verder kunnen ten aanzien van verantwoording aan de gemeenteraden bij het aangaan van een gemeenschappelijk regeling afspraken worden gemaakt over de wijze waarop en de frequentie waarmee de gemeenteraden worden geïnformeerd.

In het geval van een overheidsvennootschap hebben gemeenten als eigenaar via het aandeelhouderschap grip op het strategisch beleid. Sturing en controle kunnen vooral achteraf worden uitgeoefend. De wijze waarop dit plaatsvindt, is formeel vastgelegd in de statuten van de NV en, in mindere mate, de aandeelhoudersovereenkomst. Daarin staan onder meer het doel van de NV, de taken, de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de algemene aandeelhoudersvergadering, de Raad van Commissarissen en de directie. Naast sturing en controle via het

aandeelhouderschap is er ook in deze vorm sturing en controle mogelijk via het opdrachtgeverschap in de vorm van dienstverleningsovereenkomsten of Service Level Agreements die jaarlijks worden vastgesteld.

Andere vormen van externe verzelfstandiging.

Naast ‘verbonden partijen’ zijn er organisaties waarbij gemeenten ofwel alleen een financieel belang hebben, meestal in de vorm van een subsidierelatie, ofwel alleen een bestuurlijk belang. Het gaat hierbij veelal om stichtingen, verenigingen of coöperaties. In dit hoofdstuk gaat het daarbij vooral om wat wordt genoemd een ‘overheidsstichting’.

In juridische zin bestaat een overheidsstichting niet. Een stichting is te allen tijde een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het woord overheidsstichting duidt er op dat een gemeente of het rijk bij de oprichting van die stichting op een of andere manier betrokken is geweest. Daarmee onderscheidt de overheidsstichting van een stichting die alleen op privaat initiatief tot stand is gekomen. Bij overheidsstichtingen kan een verder onderscheid gemaakt worden naar stichtingen die gemeenten zelf hebben opgericht, mede hebben opgericht en hebben doen oprichten. De hiervoor genoemde verschillen duiden op de manier waarop gemeenten het initiatief hebben genomen om een stichting op te richten. De stichting Sport en Welzijn valt in deze categorie omdat de gemeente geen benoemingsrechten of andere bestuurlijke zeggenschap in de stichting heeft maar wel een financieel belang heeft. Daarmee is de stichting Sport en Welzijn geen ‘verbonden partij. Ook muziekscholen en bibliotheken die vroeger binnen de gemeentelijke organisatie waren opgenomen vallen vaak onder deze vorm van externe verzelfstandiging en zijn geen ‘verbonden partij, tenzij gemeenten via een gemeenschappelijke regeling samen een muziekschool of bibliotheek in stand houden.

Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat een gemeente ook een subsidierelatie kan onderhouden met een stichting die volledig op basis van privaat initiatief tot stand is gekomen. In termen van bestuurlijke verhoudingen zijn dergelijke stichtingen gelijkwaardig aan overheidsstichtingen die niet als ‘verbonden partij kwalificeren.

Sturing van overige vormen van externe verzelfstandiging

In het geval van een (overheids)stichting kan de sturingsrelatie worden ingevuld aan de hand van de subsidievoorwaarden en contracten en in het geval van een directe betrokkenheid bij de oprichting door specifieke regelingen in de statuten, zoals de benoeming van het bestuur, goedkeuring van de begroting en verantwoording. Veelal beperkt de sturingsrelatie zich echter tot een subsidierelatie en heeft de gemeente alleen mogelijkheden tot sturing in de rol van opdrachtgever voor de geldstroom waarvoor opdracht is gegeven aan de hand van de prestatieafspraken die in de subsidieovereenkomst zijn gemaakt. Dit betekent dat de (overheids)stichting verder op afstand staat van de gemeente dan een ‘verbonden partij. Dit heeft ook consequenties voor de eisen die kunnen worden gesteld aan de gedetailleerdheid en frequentie van informatieverstrekking.

Lokale rekenkamers hebben in de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de sturingsrelatie tussen gemeenten en ‘op afstand geplaatste organisaties’ – in het bijzonder ‘verbonden partijen’ – en de problemen die daarbij optreden (Van Thiel & Snijders, 2010). Uit die rekenkameronderzoeken blijkt dat vooraf vaak onvoldoende is nagedacht over de gekozen juridische vorm en de consequenties daarvan. Ook wordt onvoldoende nagedacht over de instrumenten en be-

voegdheden die nodig zijn voor een adequate aansturing en zijn de competenties die daarvoor nodig zijn niet altijd aanwezig. Bovendien blijkt na verloop van tijd de aandacht voor de aansturing van 'verbonden partijen' vaak te verslappen. Er vindt daardoor onvoldoende informatie-uitwisseling plaats tussen 'verbonden partijen' en gemeenten, maar ook wordt de informatie die er is niet altijd gebruikt om te sturen en controle uit te oefenen (Van Thiel & Snijders, 2010).

BIJLAGE 2 Productafspraken**Tabel 6: Productafspraken 2014**

Onderwerp	Doelgroep bepaling	Meetbaarheid indicatoren c.q. rapportage-eisen	Expliciete norm indicatoren
Sportstimulering	'aandacht voor doelgroepen' uit gemeentelijk sportbeleid	1. meetbaar: klanttevredenheid en aantal FTE 2 kwalitatief: beschrijving activiteiten	1. voor Cruyff court expliciet in aantallen activiteiten 2. norm voor beschikbare capaciteit.
Brede school	0-23 jaar, niet verder aangeduid	1. Inspanningsverplichting voor coördinator 2. jaarlijks plan van aanpak met doelstellingen 3. realiseren doelstellingen uit plan 4. bewaken gemeentelijke kaders 5. jaarlijkse evaluatie	Aanwezigheid documenten.
Opbouwwerk	alle inwoners	geen meetbare indicatoren behoudens klanttevredenheid en aantal respectievelijk resultaat van interventies	Geen
Jeugd- en jongerenwerk	jongeren	Gericht op activeren aantal sozen, aantallen bezoekers, soorten activiteiten, doelgroepenbeschrijvingen en verslagen meetbaar: klanttevredenheid	geen normen gesteld.
Peuterwerk	alle kinderen, met bijzondere aandacht voor kinderen met extra behoefte	meetbaar: 178 plaatsen 100% overdrachtsverslag 40 weken 5 uur open afzonderlijke verantwoording door gemeente gefinancierde plaatsen	norm op plaatsen, overdrachtsverslag en openingstijden. Rapportage-eisen: bezette plaatsen publiek en privaat aantal op wachtlijst verdeling over groepen
Vrijwilligerswerk	gehele bevolking bijzondere aandacht jongeren, ouderen, vluchtelingen, allochtonen en mensen die niet als vrijwilliger actief zijn.	meetbaar: naamsbekendheid elke aanvraag behandelen vacaturebank Niet meetbaar: samenwerking in projecten	geen normen Rapportage-eisen: aantal vrijwilligers en bemiddelingen klanttevredenheid aantal en aard ondersteuningstrajecten analyse 2014 t.o.v. 2011
Beheer en exploitatie welzijnsaccommodaties	'ten behoeve van (wijk)verenigingen en andere gebruikers'	meetbaar: bezetting, klanttevredenheid meetbaar: eisen gebruiksvergunning minder meetbaar: Onderhoudsniveau 3	1. geen normen meetbare indicatoren 2. alle eisen gebruiksvergunning 3. niveau 3 als minimum
Beheer en exploitatie sportaccommodaties	'ten behoeve van onderwijs, sportverenigingen en andere gebruikers	meetbaar: bezetting, bezoekersaantallen, klanttevredenheid meetbaar: eisen gebruiksvergunning minder meetbaar: Onderhoudsniveau 3	geen normen meetbare indicatoren gesteld. alle eisen gebruiksvergunning niveau 3 als minimum

BIJLAGE 3 Gebruikte documenten

Raamovereenkomst Stichting Ridderkerk Sport – Gemeente Ridderkerk 2006.
Raamcontract Gemeente Ridderkerk – Stichting Ridderkerk Sport 2007-2010.
Raamovereenkomst Sport en Welzijn – Gemeente Ridderkerk 2012.
Productafspraken SenW op het gebied van beheer en exploitatie van sportaccommodaties 2014.
Prestatie afspraken Coördinator Brede School sportaccommodaties 2014.
Productafspraken SenW op het gebied van Opbouwwerk sportaccommodaties 2014.
Productafspraken SenW op het gebied van beheer en exploitatie van welzijnsaccommodaties sportaccommodaties 2014.
Productafspraken SenW op het gebied van Jeugd- & jongerenwerk sportaccommodaties 2014.
Productafspraken SenW op het gebied van peuterwerk sportaccommodaties 2014.
Productafspraken SenW op het gebied van sportstimulering sportaccommodaties 2014.
Productafspraken SenW op het gebied van vrijwilligerswerk sportaccommodaties 2014.
Brief SRS d.d. 12 april 2006. Raamovereenkomst en separate huurovereenkomsten tussen SRS en gemeente Ridderkerk.

Gemeentestukken Ridderkerk, 2008/183. Algemene Subsidieverordening Ridderkerk, 2008.
Gemeentestukken Ridderkerk, 2009/233. Nota verbonden partijen 2009.
Gemeente Ridderkerk, Overzicht afspraken gemeente Ridderkerk en haar verbonden partijen. (Bijlage 3 bij Nota verbonden partijen 2009).
Gemeenteblad Ridderkerk nr. 12097. Algemene Subsidieverordening Ridderkerk, 2014.
Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de Gemeente Ridderkerk 2014.
Gemeente Ridderkerk, Jaarstukken 2013.
Gemeente Ridderkerk, Programmabegroting 2014-2017.
Gemeente Ridderkerk, Bewegen in Ridderkerk. Bewegvisie 2009 Gemeente Ridderkerk.
Gemeente Ridderkerk, “BEWEGEND VERBINDEN” Ridderkerkse kadernota sport en bewegen 2015 – 2020.
Gemeentestukken Ridderkerk, 2001/381. Onderzoek st. Ridderkerkse Sportaccommodaties en de gemeentelijke diensten.
Gemeente Ridderkerk, Verslag van de openbare vergadering van de gecombineerde Commissie Samen leven en Samen wonen, gehouden op dinsdag 31 augustus 2010 in het Gemeentehuis.

Hopman Andres consultants, 2000, Onderzoek st. Ridderkerkse Sportaccommodaties en de gemeentelijke diensten.
Rapport Subsidiëren met beleid. Onderzoek van de Rekenkamercommissie Ridderkerk naar de uitvoering van het subsidiebeleid in de gemeente Ridderkerk 2010. Met bijlage.
Rapport Voortgang verbetering subsidiebeleid? (2012) Onderzoek van de Rekenkamercommissie Ridderkerk naar de uitvoering van de aanbevelingen van het rapport Subsidiëren met beleid (2010) Met bijlage.

Statuten Stichting Ridderkerkse Sportaccommodaties, 1989.

Statuten Stichting Sport en Welzijn, concept, 29 oktober 2009.
Jaarverslag 2013. Stichting Sport en Welzijn.

Beschikking vaststelling reguliere subsidie 2012 d.d. 30 september 2013.
Beschikking vaststelling subsidie groot onderhoud 2012 d.d. 17 december 2014.
Beschikking vaststelling reguliere subsidie 2013 d.d. 31 maart 2015.
Beschikking toekenning reguliere subsidie 2014 d.d. 24 december 2013.
Beschikking toekenning subsidie groot onderhoud 2014 d.d. 30 december 2013.
Beschikking toekenning subsidie deskundigheidsbevordering 2014 d.d. 24 december 2013.
Beschikking toekenning reguliere subsidie 2014 d.d. 24 december 2013.
Beschikking toekenning subsidie beschermde banen 2014 d.d. 4 februari 2014.
Beschikking toekenning subsidie Beweegkriebels 2014 d.d. 18 februari 2014.
Beschikking toekenning loonkostensubsidie 2014 d.d. 18 maart 2014.
Herziene beschikking toekenning reguliere subsidie 2014 d.d. 9 april 2014.
Beschikking toekenning reguliere subsidie 2015 d.d. 19 februari 2015.
Herziene beschikking toekenning reguliere subsidie 2015 d.d. 31 maart 2015.
Bezwaarschrift S&W tegen vaststelling reguliere subsidie 2013 d.d. 14 april 2015.

Mailwisseling 22 juli 2013 van gemeente naar S&W over meerjaren onderhoudsplan.
Mailbericht van 12 november 2014 van S&W naar gemeente over afspraken groot onderhoud.
Overzicht bespreekpunten 10 september 2013 regulier overleg gemeente en S&W.
Besprekingsverslag d.d. 2 oktober 2013, regulier overleg gemeente en S&W.
Concept brief 6 december 2013 S&W aan gemeente over facturering sportvoorzieningen aan onderwijsinstellingen. Met bijlage.
Afsprakenbrief van gemeente Ridderkerk aan S&W van 18 juni 2014.

Signaleringsverslag Sport en Welzijn 2010.
Signaleringsverslag Sport en Welzijn 2011.
Signaleringsverslag eerste halfjaar 2012 Sport en Welzijn 2012.
Signaleringsverslag Sport en Welzijn 2013. Deel 1 en eerste half jaar 2013
Signaleringsverslag Sport en Welzijn 2014. Deel 1 en 2
Kwartaalrapportage 1-2014 Sport en Welzijn
Kwartaalrapportage 2-2014 Sport en Welzijn
Kwartaalrapportage 3-2014 Sport en Welzijn