

Samenspel bij subsidies

Op weg naar een meer
zakelijke aanpak

Rekenkamercommissie Dordrecht



DORDRECHT





Samenspel bij subsidies

Op weg naar een meer zakelijke aanpak

Rekenkamercommissie Dordrecht

COLOFON

Samenstelling

Rekenkamercommissie

Jeroen Kerseboom | voorzitter

Karin Meijer | lid

Coen Cransveld | lid

Secretariaat RKC

Postbus 8, 3300 AA Dordrecht

rekenkamercommissie@dordrecht.nl

dordrecht.nl/rekenkamercommissie

Twitter @RKCDordrecht

[www.facebook.com/](http://www.facebook.com/rekenkamercommissiedordrecht)

[rekenkamer](http://www.facebook.com/rekenkamercommissiedordrecht)commissiedordrecht

Femke Lagerveld | Secretaris

Tel: 078 7704984

E-mail: fm.lagerveld@dordrecht.nl

Sylvia Khadjé | Bestuursassistent

Tel: 078 7704998

E-mail: s.khadje@dordrecht.nl



Dit onderzoek is uitgevoerd door



Onderzoekers:

- Martijn Mussche
- Peter Seinen
- Laura Meijer

onder verantwoordelijkheid
van de Rekenkamercommissie

Drukker | Next door Reclamestudio

Opmaak | Sylvia Khadjé

Publicatie juni 2018

Doelmatigheid subsidies



Inhoudsopgave

Deel I

1. Conclusies en aanbevelingen	6
2. Reactie college	12
3. Nawoord	15

Deel II Onderzoeksbevindingen

1. Inleiding	17
1.1 Achtergrond van het onderzoek	17
1.2 Achtergrond instrument subsidie	18
1.3 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader	20
1.4 Afbakening en onderzoeksmethodiek	22
1.5 Leeswijzer	24
2. Bevindingen	25
2.1 Instrumentarium	25
2.2 Zicht op de organisaties	28
2.3 Rol van de raad	36
2.4 Gesubsidieerde organisaties in control	38
2.5 Alternatieven voor subsidie	42

BIJLAGEN	47
-----------------	-----------





DEEL I

Conclusies en aanbevelingen en reactie college



1. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre heeft de gemeente Dordrecht zicht op de doelmatigheid en financiële continuïteit van gesubsidieerde organisaties en welke mogelijkheden zijn er om de (financiële) sturing en controle te verbeteren?

Net als andere gemeenten ondersteunt Dordrecht door subsidieverstrekking diverse organisaties die een bijdrage leveren aan het realiseren van bepaalde maatschappelijke doelen. Een gemeente heeft belang bij de financiële continuïteit van deze organisaties en bij een doelmatige inzet van het subsidiegeld. Het subsidie-instrument biedt een aantal mogelijkheden om daarop te sturen. Het college kan sturen door het formuleren van subsidiebeleid, het bepalen van subsidievoorwaarden en het op basis daarvan al dan niet toekennen van subsidie. Ook geeft de subsidierelatie het college de mogelijkheid tussentijds informatie op te vragen over de inhoudelijke prestaties en de financiële situatie van de gesubsidieerde organisaties, kritische vragen te stellen en aanvullende voorwaarden op te stellen. In essentie functioneren de gesubsidieerde organisaties echter autonoom en zijn er grenzen aan de beïnvloedingsmogelijkheden van het college. Door het onderhouden van een nauwe band en het inrichten van een controle- en sturingsmechanisme kan een gemeente een informatiepositie opbouwen en handelen op basis daarvan handelen.

Centrale conclusie

Dordrecht heeft op papier een functionerend mechanisme om grip te houden op gesubsidieerde organisaties. In de praktijk blijken er echter enkele aandachtspunten te zijn, namelijk:

- de verantwoording en controle van prestaties kunnen scherper;
- de evaluatie van het subsidie-instrument en de afweging tussen inkoop of subsidieverstrekking vindt beperkt of impliciet plaats;
- niet alle gesubsidieerde organisaties zijn zelf 'in control';
- het Verenigingshallenplan (VHP) valt ten onrechte buiten de subsidiemethodiek. Hier is de facto sprake van subsidiebeleid;
- de gemeenteraad en het college hebben geen afspraken gemaakt over de wijze waarop het college de raad informeert over subsidies en subsidie-ontvangende organisaties.



1. Er is een functionerend mechanisme

De centrale conclusie van dit rekenkameronderzoek is dat er in Dordrecht in beginsel een functionerend mechanisme is om grip te houden op de gesubsidieerde organisaties. De gemeente heeft enerzijds inhoudelijke accounthouders, die de contacten met de organisaties onderhouden en anderzijds een subsidiebureau met financiële en administratieve kennis en kennis omtrent subsidiëring. Daarnaast houdt de afdeling Treasury toezicht op de organisaties, zoals bijvoorbeeld de sporthalstichtingen, waaraan de gemeente een lening heeft verstrekt of waar sprake is van een gemeentelijke garantstelling. De risicoanalyses van het subsidiebureau (en de afdeling Treasury) stellen de gemeente in staat om invulling te geven aan risicomangement. Indien nodig vindt er opschaling plaats. Het ambtelijk management en het college zijn op de hoogte van de belangrijkste risico's. Beheersmaatregelen zijn onder meer het opvoeren van de rapportagefrequentie, het intensiveren van de gesprekken daarover en het beperken van de bevoorschotting van subsidies. Als uiterste middel kan de subsidie ook worden stopgezet of afgebouwd.

Bijsturing vindt in meerdere gevallen subtiel plaats en zonder dat daar het college daar grote richtbaarheid aan geeft. De gesubsidieerde organisaties vervullen een maatschappelijke taak en geluiden over tijdelijke financiële of organisatorische perikelen zouden een onbedoeld negatief effect kunnen hebben, met gevolgen voor de maatschappelijke taak.

Met de combinatie van accounthouder en subsidiebureau heeft de gemeente de voorwaarden geschapen om grip te houden. Het samenspel verloopt goed, maar kan nog beter. De kennis en expertise van het subsidiebureau zijn van wezenlijk belang en de analyses van de gesubsidieerde organisaties zijn nuttig en noodzakelijk. De samenwerking tussen subsidiebureau en accountmanagement is echter nog niet optimaal: het subsidiebureau is ondersteunend aan de accounthouder, maar wordt niet door alle accounthouders betrokken bij het subsidieproces en neemt ook zelf niet het initiatief daartoe.

2. De verantwoording en controle van prestaties kan scherper.

Het uitgangspunt van het subsidiebeleid is 'vertrouwen en verantwoordelijkheid'. Dat impliceert dat het college oog heeft voor de administratieve lasten rond subsidieverstrekking en in beginsel op hoofdlijnen wil controleren. Er is echter een discrepantie tussen het beginsel van vertrouwen en verantwoordelijkheid en de soms gedetailleerde voorwaarden. Het onderzoek laat ook zien dat de verantwoording door de subsidie-ontvangende organisaties niet altijd overeenkomt met de in de verleningsbeschikking gestelde voorwaarden. Een deel van de verantwoording vindt mondeling plaats, in gesprekken met de accounthouder. Mede hierdoor blijkt het voor het college niet altijd mogelijk om te toetsen of alle activiteiten daadwerkelijk zijn verricht. De analyse en controle zijn vooral financieel van aard. Er ontbreekt een sluitende inhoudelijke controle van de uitgevoerde activiteiten en de mate waarin aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Desondanks stelt de



gemeente veel subsidies vast conform verlening. Alleen wanneer de gesubsidieerde organisatie zelf expliciet aangeeft dat een activiteit niet heeft plaatsgehad, vindt bijstelling van de subsidie plaats.

Hiermee stelt de rekenkamercommissie niet dat de verantwoording en controle uitgebreider moet worden. Juist een compacte set voorwaarden en daarop toegesneden verantwoording bieden mogelijkheden om de controle te verbeteren.

Het is overigens zichtbaar dat het college streeft naar rationalisering van de subsidieverstrekking en reductie van administratieve lasten, onder meer door zeer kleine subsidies te schrappen.

3. De evaluatie van het subsidie-instrument en de afweging inkoop of subsidieverstrekking vinden beperkt of impliciet plaats.

De gemeente Dordrecht heeft geen afwegingskader om te bepalen of een subsidie- of inkooprelatie het meest passend is. De gemeente maakt van geval tot geval impliciete afwegingen over de inzet van het instrument subsidieverstrekking. Er vindt niet of nauwelijks een heroverweging plaats. Van een evaluatie van het subsidie-instrument is geen sprake. Het was een belangrijke aanbeveling van de rekenkamercommissie bij het vorige onderzoek naar subsidie: het vijfjaarlijkse evaluatieverslag over de doeltreffendheid van de wettelijke subsidies en de effecten van de subsidie in de praktijk. Vooralsnog heeft de gemeente deze wettelijke verplichting nog niet uitgevoerd.

4. Niet alle gesubsidieerde organisaties zijn zelf 'in control'.

Enkele van de gesubsidieerde organisaties hebben het financieel moeilijk, bijvoorbeeld door marktomstandigheden of organisatorische keuzes. Het college is daarvan op de hoogte en maakt van geval tot geval een bestuurlijke afweging over hoe het daarmee om wenst te gaan. Een aandachtspunt is dat er niet in alle gevallen een plan B is, een op hoofdlijnen uitgewerkt alternatief voor de diensten van de subsidie-ontvangende organisatie.

Het is vooral de verantwoordelijkheid van de gesubsidieerde organisaties zelf om de eigen continuïteit te borgen. Bij de meeste van de bestudeerde organisaties is sprake van een passende governancestructuur. In die gevallen is er een interne toezichthouder die met verstand van zaken toezicht houdt op het bestuur of de directie van de gesubsidieerde organisatie. Voor de drie bestudeerde sporthalstichtingen is dit niet goed ingericht en bij twee daarvan heeft dat in het verleden voor problemen gezorgd.

Het blijkt daarnaast voor een aantal van de bestudeerde organisaties lastig om de gemeente een



financieel onderbouwde langetermijnstrategie te overleggen. Ook blijkt het voor de meeste van de bestudeerde organisaties lastig om de in de subsidieverlening gestelde voorwaarden terug te laten komen in de inhoudelijke en financiële jaarverslagen. Dit maakt het voor de gemeente moeilijk om een gedegen vooruitblikkende analyse op te stellen om zo de bevestiging te krijgen dat de gesubsidieerde organisatie daadwerkelijk volledig 'in control' is en doet wat ze met de gemeente heeft afgesproken.

5. Het Verenigingshallenplan (VHP) is de facto subsidiebeleid en valt ten onrechte buiten de subsidiemethodiek.

Het VHP is een historisch gegroeide set beleidsuitgangspunten. Het is een grondslag voor subsidieverstrekking aan sporthalstichtingen, maar zonder duidelijke vastlegging van uitgangspunten, voorwaarden en prestaties. Doordat het gemeentelijk Sportbedrijf de VHP-bijdragen niet ziet als subsidies, valt het VHP zelfs volledig buiten de subsidiemethodiek. Hierdoor ontbreken de daaraan verbonden checks & balances en mist de gemeentelijke accounthouder de expertise van een financiële sparringpartner vanuit het subsidiebureau.

Hierdoor mist de raad ook een belangrijk instrument om zicht en grip te hebben.

6. De gemeenteraad en college hebben geen afspraken gemaakt over de wijze waarop het college de raad informeert over subsidies en subsidie-ontvangende organisaties.

Zoals hiervoor aangegeven zijn het college en het ambtelijk management goed op de hoogte van de situatie van gesubsidieerde organisaties. Het college handelt conform het subsidiebeleid, is transparant over de toegekende subsidiebedragen (openbaar subsidieregister) en informeert de raad op hoofdlijnen. Er is een inherent verschil in informatiepositie; het college weet meer dan het kan delen met de raad. Het college informeert de raad op initiatief van de raad of als de situatie bij de subsidie-ontvangende organisatie dermate verslechtert dat het college vindt dat de raad daarvan op de hoogte moet zijn. Deze informatie deelt het college in dergelijke gevallen veelal vertrouwelijk met de raad. Een aandachtspunt bij vertrouwelijke informatieverstrekking is dat dit de mogelijkheden van de raad beperkt om met het college over de subsidie in debat te gaan.



Aanbevelingen

Zoals aangegeven is de centrale conclusie van dit rekenkameronderzoek dat er in Dordrecht in beginsel een functionerend mechanisme is om grip te houden op de gesubsidieerde organisaties. Dat neemt niet weg dat er op onderdelen ruimte is voor verbetering. De rekenkamercommissie komt op basis van de bovenstaande conclusies tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen voor het college van B&W:

Aanbeveling 1: *Maak meer gebruik van het subsidiebureau en versterk het samenspel tussen accountmanagement en subsidiebureau (en ook de afdeling Treasury, vanuit hun betrokkenheid bij garantstellingen).*

Zowel het subsidiebureau als het vakinhoudelijke accountmanagement vervullen een belangrijke rol. Het subsidiebureau fungeert als kennis- en expertisecentrum over subsidieverstrekking en werkt vanuit een focus op procedures, cijfermatige onderbouwing en eventuele risico's (doelmatigheid van de subsidie). Het vakinhoudelijke accountmanagement richt zich meer op de gemeentelijke beleidsdoelen en de bijdrage die de gesubsidieerde organisatie daaraan levert (doeltreffendheid van de subsidie). Het is juist het samenspel tussen de diverse organisatieonderdelen dat meerwaarde creëert. Dit samenspel kan aan kracht winnen wanneer de expertise van het subsidiebureau meer wordt ingezet, bijvoorbeeld door het structureel en intensiever betrekken van het subsidiebureau bij de verantwoordingsgesprekken met de gesubsidieerde organisaties.

Aanbeveling 2: *Zorg voor een aansluiting tussen voorwaarden, verantwoording en toetsing van uitvoering van gesubsidieerde activiteiten.*

De administratieve lasten rond subsidies leggen een druk op zowel de gesubsidieerde organisaties als op de gemeente zelf. Het advies hierbij is om de voorwaarden, verantwoording en toetsing beperkt te houden. Dit is mogelijk door de onderlinge aansluiting te verbeteren.

Aanbeveling 3: *Publiceer als college tenminste eenmaal per vijf jaar een evaluatieverslag en plan op korte termijn de uitvoering van deze evaluatie.*

In het nawoord bij het vorige rekenkamerrapport over subsidieverstrekking (2014) gaf de rekenkamercommissie het volgende aan: "Wij hechten aan de (wettelijk verplichte) vijfjaarlijkse evaluaties. Deze bieden de mogelijkheid om boven de dagelijkse gang van zaken in een subsidieproces uit te stijgen en om meer van een afstand tot een beoordeling te komen van het rendement van de subsidierelatie. Daarmee heeft dit type evaluatie een meerwaarde tussen lopende uitvoering én beleidsherziening." Dit is nog steeds actueel. Hier is nog steeds niets aan gebeurd.



Aanbeveling 4: *Stel een integraal afwegingskader inkoop of subsidieverstrekking op.*

Het is aan het college om te bepalen welk instrument het meest passend is om een beleidsdoel te realiseren: het subsidiëren van de activiteiten van een (maatschappelijke) organisatie of het inkopen van een dienst van diezelfde (maatschappelijke) organisatie. Het college kan de afwegingen daarover expliciet maken en in een afwegingskader plaatsen. Het gaat om afwegingen ten aanzien van de aanwezigheid van een markt met voldoende marktpartijen, het al dan niet aanwezige belang van strategische samenwerking met een specifieke partij, de mogelijkheden om scherp te sturen op de te leveren dienst, de mogelijkheid om na afloop van de contractperiode afscheid te nemen en een andere leverancier in te schakelen, et cetera. Kom tot een periodieke heroverweging of het instrument subsidie of inkoop nog steeds het meest geëigende is.

Aanbeveling aan de gemeenteraad en het college:

Aanbeveling 5: *Integreer de VHP-subsidies in het subsidiebeleid en betrek het subsidiebureau bij de afhandeling om van de voordelen van de subsidiemethodiek gebruik te kunnen maken.*

Het is niet omdat de gemeente een bepaalde bijdrage geen subsidie noemt, dat het geen subsidie is. Er is draagvlak voor het VHP, maar het VHP wordt nog niet herkend en erkend als subsidiebeleid. Een duidelijke vastlegging van uitgangspunten, voorwaarden en prestaties kan bijdragen aan betere sturing en verantwoording. Het subsidiebureau kan het Sportbedrijf hierin bijstaan.



2. Bestuurlijke reactie



Retouradres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan
de voorzitter Rekenkamercommissie
de heer J.S. Kerseboom
Postbus 8
3300 AA DORDRECHT

Datum 15 mei 2018
Ons kenmerk VBO/2080365
Betreft Rapport over rekenkameronderzoek naar doelmatigheid subsidies

Gemeentebestuur
Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT
T 14078
F (078) 770 8080
www.dordrecht.nl

Contactpersoon
M.C.A. Bakx
T (078) 770 3912
mca.bakx@dordrecht.nl

Geachte heer Kerseboom,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar doelmatigheid van subsidies. Wij willen hier graag onze reactie op geven.

Uiteraard zijn we verheugd met uw centrale conclusie dat er in Dordrecht een functionerend mechanisme is om grip te houden op de gesubsidieerde organisaties. Net als u vinden wij dat we met de combinatie van accounthouder en subsidiebureau voorwaarden geschapen hebben om grip te houden. "Het samenspel verloopt goed, maar kan nog beter", stelt u. Dat onderschrijven wij. Er is altijd ruimte voor verbetering. Uw deelconclusie dat er bij de meeste van de bestudeerde organisaties sprake is van een passende governancestructuur herkennen wij. Wij zijn op de hoogte van het feit dat enkele gesubsidieerde organisaties het financieel moeilijk hebben. Wij maken van geval tot geval een afweging over hoe we daarmee om wensen te gaan. Het is echter, zoals u ook opmerkt, vooral de verantwoordelijkheid van de gesubsidieerde organisaties zelf om zorg te dragen voor de eigen continuïteit.

Reactie op de aanbevelingen voor het college van B&W:

Aanbevelingen 1 en 5

Wij zijn het met u eens dat zowel het subsidiebureau als het vakinhoudelijke accountmanagement belangrijke rollen vervullen. De diverse organisatieonderdelen weten elkaar ook te vinden. Zo voert het subsidiebureau gesprekken met accounthouders om te kijken hoe de expertise van het subsidiebureau door de accounthouders meer benut kan worden. En accounthouders worden bijgestaan door financieel adviseurs.

Wij zien ook dat dit samenspel tussen diverse organisatieonderdelen meerwaarde creëert. Waar zinvol zullen we het samenspel tussen de verschillende onderdelen nog verder versterken.

U stelt terecht dat de bijdragen aan sporthalstichtingen niet anders zijn dan subsidies. Omdat het Subsidiebureau de checks & balances in de subsidieprocessen waarborgt, gaan we bekijken of het Sportbedrijf met het eigen subsidieproces voldoende daarin voorziet. Zo nodig zullen we het Sportbedrijf opdragen om de expertise van het Subsidiebureau voortaan te benutten bij het vastleggen van uitgangspunten, voorwaarden en prestaties.

Pagina 1/3





Datum 15 mei 2018
Ons kenmerk VBO/2080365

Aanbeveling 2

Deze aanbeveling nemen wij over. Wij werken aan een betere aansluiting tussen voorwaarden, verantwoording en toetsing van gesubsidieerde activiteiten. Het subsidiebureau is reeds gestart met een proef waardoor het subsidiebureau meer aan de 'voorkant' van het proces betrokken wordt. Zo wordt de set van te verwachten resultaten/uit te voeren activiteiten/voldoen aan de beleidsdoelstellingen vanuit de verleningsbeschikking vooraf door het subsidiebureau in het format opgenomen. Dit zorgt er o.a. voor dat de accounthouder de werkelijke realisatie zichtbaar in de verantwoording opneemt.

Aanbeveling 3

'Publiceer als college tenminste eenmaal per jaar vijf jaar een evaluatieverslag en plan op korte termijn de uitvoering van deze evaluatie', zo luidt uw derde aanbeveling. U verwijst in dit verband naar uw vorige rekenkamerrapport over subsidieverstrekking (2014). Ons standpunt uit 2014 is niet veranderd: "Het gemeentelijk beleid wordt met enige regelmaat geëvalueerd en, indien nodig, aangepast. Bij het opstellen van nieuw beleid wordt het oude beleid geëvalueerd. Aangezien de gesubsidieerde instellingen door middel van hun activiteiten uitvoering aan dit beleid hebben gegeven, is het evident dat de uitgevoerde activiteiten van de instellingen een rol spelen in de afwegingen bij deze evaluatie en het nieuwe beleid. Bij het opstellen van nieuw beleid wordt ook altijd gekeken naar de 'Nadere regels voor subsidieverstrekking' op dat beleidsterrein. Deze worden geëvalueerd en, indien nodig, aangepast". Hier voegen we nog aan toe dat het oplossen van maatschappelijke opgaven ook vraagt om een meer dynamische evaluatiepraktijk. We vullen onze verplichting daarom in door niet eenmaal per vijf jaar te evalueren, maar door met enige regelmaat te evalueren. We stellen daarbij niet de regels centraal, maar evalueren om te leren en te verbeteren, om het oplossen van maatschappelijke opgave(n) een stapje dichterbij te brengen. Kortom, wij houden vast aan onze lijn en nemen uw aanbeveling niet over. Wel nemen wij in overweging om eens in de vijf jaar te peilen of er subsidies zijn waar inmiddels te lang geen evaluatie heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling 4

U concludeert dat de gemeente Dordrecht geen afwegingskader heeft om te bepalen of een inkooprelatie het meest passend is. Dit is niet helemaal juist. Bestuurlijk is er geen kader vastgesteld, wel wordt er ambtelijk een (landelijk in gebruik zijnde) afwegingskader gehanteerd om af te wegen welk instrument het meest passend is om het beleidsdoel te realiseren: subsidiëren of inkopen. Welk instrument het meest passend is hangt af van de omstandigheden per geval. Aan beide instrumenten kleven voor- en nadelen, ook weer afhankelijk van de omstandigheden.

Wij zien geen aanleiding om nog een extra bestuurlijk afwegingskader vast te stellen (naast de Subsidieverordening, het Drechtstedelijk inkoopbeleid en de wettelijke regels) en ook niet om periodiek een heroverweging te maken. Een heroverweging is aan de orde indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Naar aanleiding van uw aanbeveling zullen we de afwegingscriteria en het belang om de afweging expliciet te maken wel meer onder de aandacht brengen binnen de organisatie.

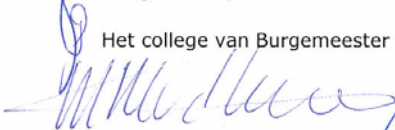


Datum 15 mei 2018
Ons kenmerk VBO/2080365

Wij danken u voor het constructieve onderzoek en hopen met deze bestuurlijke reactie op een goede manier aan uw aanbevelingen tegemoet te komen. Wij zien uit naar de bespreking hiervan met de gemeenteraad.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders


M.M. van der Kraan
secretaris


A.W. Kolff
burgemeester



3. Nawoord

Wij danken het college voor zijn constructieve reactie. Met ons onderzoek willen we onder andere bijdragen aan meer grip voor de raad rondom het proces van het verstrekken van subsidies. Een zakelijkere aanpak, waarbij naar zowel procedures als praktijken wordt gekeken, kan ongewenste verlate verrassingen voor de raad helpen te voorkomen. Het college neemt een aantal aanbevelingen van ons hiertoe over.

Het college stelt echter, onder verwijzing naar 'een meer dynamische evaluatiepraktijk', dat het niet periodiek wil evalueren noch heroverwegen of een verleende subsidie nog steeds het meest passend is. Wij willen nog een keer benadrukken dat het met enige regelmaat stilstaan bij de eerder gemaakte keuzes over het gebruikte instrumentarium helpt om te komen tot een transparante en weloverwogen afweging. De opstelling van het college op dit punt draagt niet direct bij aan een meer zakelijke aanpak van de subsidieverlening.

Tijdens ons onderzoek stuiten we op gang van zaken rond het Verenigingshallenplan. We nemen met instemming kennis van de reactie van het college op onze conclusies en aanbevelingen op dit punt. De raad bevelen we aan om met het college afspraken te maken over de termijn waarbinnen en de wijze waarop het college het Sportbedrijf zo nodig zal opdragen de expertise van het Subsidiebureau te gaan benutten.



DEEL II

Onderzoeksbevindingen



1. Inleiding

1.1. Achtergrond van het onderzoek

De rekenkamercommissie van Dordrecht (hierna: de rekenkamercommissie) deed in 2013 en 2014 onderzoek naar de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de subsidieverlening door de gemeente aan vier organisaties. In februari 2014 rapporteerde de rekenkamercommissie de bevindingen aan de gemeenteraad. De conclusies waren (kort samengevat):

1. Onderzochte subsidieontvangers maken onvoldoende duidelijk in hoeverre hun eigen doelstellingen ondersteunend zijn aan de gemeentelijke beleidsdoelen.
2. De (wettelijk verplichte) periodieke evaluatie van effectiviteit van subsidies vindt niet plaats.
3. De effecten van subsidies zijn onvoldoende navolgbaar en aantoonbaar. Daardoor wordt de raad beperkt in zijn mogelijkheid om te oordelen over het (maatschappelijk) nut van de subsidieverlening.
4. De onderzochte subsidieprocessen dragen bij aan een efficiënte subsidieverstrekking, maar leveren geen bruikbare (controleerbare) informatie op over de mate waarin subsidies bijdragen aan datgene waarvoor ze waren bedoeld: gemeentelijke en/of maatschappelijke doelstellingen.
5. De specifieke regels voor sportsubsidies sluiten onduidelijk aan op de Algemene wet bestuursrecht (Awb)/Algemene Subsidie Verordening (ASV) waardoor niet helder is welk juridisch kader hiervoor geldt.

De rekenkamercommissie kwam op basis van dit eerdere rekenkameronderzoek naar doeltreffendheid en rechtmatigheid tot een aantal aanbevelingen, onder meer over doelformulering, toetsing en verantwoording.

De aanleiding voor dit nieuwe rekenkameronderzoek naar subsidies is het gegeven dat enkele subsidieontvangende instellingen in het recente verleden in financiële problemen zijn gekomen, ToBe en RTV Dordrecht, en de gemeenteraad werd overvallen door de berichtgeving hierover. De raad verzocht het college naar aanleiding van de casus ToBe om inzicht te geven in welke mogelijkheden de gemeente heeft om toezicht te houden op de uitvoering van het beleid en de bedrijfsvoering van gesubsidieerde instellingen. In de daarop volgende raadsinformatiebrief



schetste het college de gemeentelijke controlemethodiek.¹ Voor de rekenkamercommissie vormde de zorg van de raad de directe aanleiding om een nieuw rekenkameronderzoek naar subsidies uit te voeren. In dit nieuwe onderzoek ligt de focus op de doelmatigheid van subsidies en de mogelijkheden van de raad om controle uit te oefenen. Het onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2017 door onderzoeksbureau Unravelling.

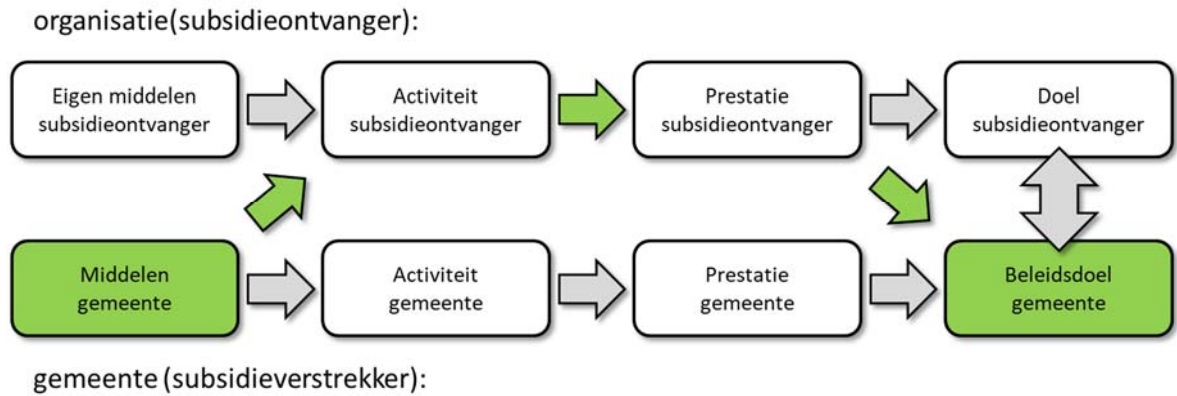
1.2 Achtergrond instrument subsidie

Aard van het instrument subsidie

Een subsidie is een bijzonder beleidsinstrument. De definitie van subsidie volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) luidt: "De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten."² Voor de verstrekking van subsidies zijn in de Awb regels opgenomen. Kortweg komt het erop neer dat de gemeente door het verstrekken van financiële middelen, een bepaalde doelgroep wil stimuleren tot het uitvoeren van een gewenste activiteit. De essentie is dat het gaat om de stimulering van activiteiten, niet om de stimulering van een organisatie. Deze activiteiten moeten leiden tot een prestatie die uiteindelijk moet bijdragen aan een gemeentelijk doel. Dit doel is vaak een beoogd maatschappelijk effect. Een subsidie zorgt voor een koppeling tussen het individuele doel van een subsidieontvanger en het beleidsdoel van de gemeente. Het proces van de subsidieontvanger wordt gekoppeld aan dat van de gemeente (zie figuur 1). Een subsidie werkt met name goed als er een duidelijke verbinding is tussen het individuele doel van de subsidieontvanger en het maatschappelijk doel van de gemeente.

¹ Raadsinformatiebrief inzake gemeentelijk financieel toezicht gesubsidieerde instellingen, gemeente Dordrecht, 24 januari 2017.

² Art 4:21 lid 1 Awb

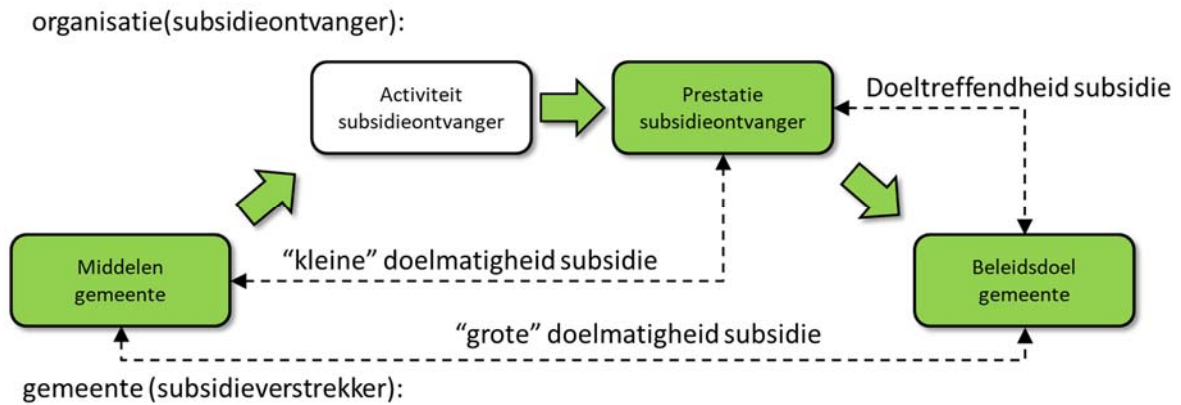


Figuur 1. Koppeling tussen proces subsidieontvanger en proces gemeente door subsidieverstrekking

Een belangrijk element is de koppeling tussen de prestatie (output) en het uiteindelijke doel (outcome). Idealiter draagt de geleverde prestatie direct bij aan het bereiken van het beoogde doel. Er moet vanuit de beleidstheorie een aannemelijke relatie zijn tussen de prestatie (bijvoorbeeld de bibliotheek op school) en het hoger liggende doel (bijvoorbeeld leesvaardigheid en leesplezier bij de jeugd). Dit betekent dat de gemeente vooraf goed inzicht moet hebben in de relatie tussen prestatie en doel; de subsidieaanvrager moet hier vooraf inzicht in geven. Achteraf moet de subsidieaanvrager rapporteren over de geleverde prestatie. Het is aan de gemeente om hierop te sturen, onder meer door een goede aanvraag en passende monitoring en evaluatie. Resumerend is duidelijk dat subsidieverstrekking een gecontroleerd en beheersbaar instrument kan zijn om activiteiten te ondersteunen die aansluiten op de gemeentelijke beleidsdoelen. Het instrument past goed bij de beginselen van de participatiesamenleving.

Doelmatigheid van de subsidieverlening

Het gaat in dit rekenkameronderzoek om de doelmatigheid van subsidies. Omdat de begrippen nogal eens door elkaar gebruikt worden, geven we in de onderstaande figuur aan wat we in dit onderzoek onder doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies verstaan.



Figuur 2. De relatie tussen doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies

We definiëren doeltreffendheid als de mate waarin de beoogde doelen van de verstrekte subsidies worden bereikt en in hoeverre de verstrekking van subsidies bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. “Kleine” doelmatigheid of doelmatigheid van de uitvoering is de verhouding tussen de prestatie en de ingezette middelen om deze prestatie te bereiken. “Grote” doelmatigheid betreft de doelmatigheid van het beleid. Doelmatigheid is echter ook een relatief begrip.³ De prestaties zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met die van een vergelijkbare organisatie, ten opzichte van de situatie in het verleden, of vergeleken met een ander beleidsinstrument. Je kunt dus alleen maar zeggen dat de gesubsidieerde organisatie ten opzichte van een vergelijkbare organisatie, een andere periode of een ander beleidsinstrument (on)doelmatiger is geweest. Het is dus zaak het instrument subsidieverlening te vergelijken met vergelijkbare organisaties, eerdere perioden en met alternatieve beleidsinstrumenten. Alternatieven voor subsidiëring zijn onder meer inkoop van een dienst door de gemeente of het zelf uitvoeren (zie verder paragraaf 2.5).

1.3 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader

De rekenkamercommissie heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre heeft de gemeente Dordrecht zicht op de doelmatigheid en financiële continuïteit van gesubsidieerde organisaties en welke mogelijkheden zijn er om de (financiële) sturing en controle te verbeteren?

³ Algemene Rekenkamer, Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, 12 januari 2005.

Concreet laat zich dit vertalen in de volgende vragen en de daarbij behorende normen. Dit normenkader is voorafgaand aan het onderzoek opgesteld door de rekenkamercommissie en de onderzoekers en vastgesteld door de rekenkamercommissie. Aan de start van het onderzoek is het normenkader besproken met de gemeentesecretaris.

	Deelvraag	Norm
1	<p>Welke mogelijkheden heeft de gemeente Dordrecht om grip te houden op de organisaties die zij met subsidies ondersteunt?</p> <p>a. Wat is hiervoor geregeld in Algemene wet bestuursrecht (Awb)?</p> <p>b. Wat is hiervoor binnen de gemeente geregeld in de Algemene Subsidie Verordening Dordrecht (ASV), in het subsidiebeleid, in de organisatie en in systemen en procedures?</p> <p>c. Wat is de waarde van een goedkeurende accountantsverklaring voor inzicht in goed bestuur van gesubsidieerde instellingen?</p> <p>d. Welke veranderingen ten aanzien van subsidieverlening heeft de gemeente doorgevoerd sinds het rekenkameronderzoek in 2014?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Door de combinatie van het gemeentelijk beleid, verordeningen, organisatie, systemen en procedures heeft de gemeente Dordrecht een mechanisme ingericht om grip te houden op gesubsidieerde organisaties.
2	<p>In hoeverre heeft de gemeente c.q. het college in de praktijk zicht op de doelmatigheid en de langetermijncontinuïteit van gesubsidieerde organisaties?</p> <p>a. Op welke wijze geven gesubsidieerde organisaties de gemeente in de praktijk inzicht in hun huidige en verwachte financiële situatie?</p> <p>b. Hoe geven college en ambtelijke organisatie in de praktijk uitvoering aan hun controlerende taak?</p> <p>c. In hoeverre geeft de gemeente invulling aan risicomanagement?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gesubsidieerde instelling moet (bij een subsidie van meer dan € 20.000) ieder jaar verantwoording afleggen middels een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden. Hierbij is het volgens de Rekenkamercommissie vanzelfsprekend dat verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard (= norm 5 uit het eerdere rekenkameronderzoek). ▪ Het college toetst of alle activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en stelt de subsidie vast (= norm 6 uit het eerdere rekenkameronderzoek). ▪ Ten minste eenmaal in de vijf jaren publiceert het bestuursorgaan (i.c. het college) een evaluatieverslag over de doeltreffendheid van wettelijke subsidies en de effecten van de subsidie in de praktijk (eerdere norm 8). ▪ De gemeente geeft invulling aan risicomanagement. Dit is onder meer te zien aan risicoanalyses en risicobeheersmaatregelen.



3	<p>Wat is de rol van de raad en hoe geeft de raad invulling aan deze rol?</p> <p>a. Hoe informeert het college de raad over eventuele aandachtspunten bij gesubsidieerde organisaties?</p> <p>b. In hoeverre heeft de raad mogelijkheden om tijdig bij te sturen?</p> <p>c. Op welke wijze geeft de raad invulling aan de controlerende rol ten aanzien van gesubsidieerde organisaties?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het college geeft invulling aan de actieve informatieplicht door de raad direct te informeren in geval van afwijkingen van subsidievoorwaarden of substantiële financiële problemen bij een gesubsidieerde organisatie.
4	<p>In hoeverre zijn de gesubsidieerde organisaties financieel 'in control'?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gesubsidieerde organisatie heeft een passende governancestructuur ingericht. ▪ Er is een langetermijnstrategie met bijbehorende financiële onderbouwing.
5	<p>In hoeverre is een subsidierelatie passend bij een organisatie die een groot publiek belang vertegenwoordigt?</p> <p>a. Welke mogelijkheden zijn er om subsidierelaties zodanig vorm te geven dat de gemeente meer grip heeft op efficiënte besteding en continuïteit?</p> <p>b. Welke instrumenten zijn er om gemeentelijke doelen te realiseren zonder gebruik van subsidies?</p> <p>c. Wat zijn voor- en nadelen van deze alternatieve mogelijkheden?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeente maakt per gemeentelijk doel een afweging of subsidieverstrekking het meest passende instrument is om dit doel te realiseren.

1.4 Afbakening en onderzoeksmethodiek

Afbakening

Het onderzoek richtte zich op de mogelijkheden van de raad om sturing en controle uit te oefenen op het subsidiebeleid van de gemeente Dordrecht. Het ging daarnaast om de doelmatigheid van het instrument subsidieverlening in relatie tot andere beleidsinstrumenten. In het onderzoek is de opvolging van eerdere aanbevelingen meegenomen voor zover deze relevant waren met het oog op sturing, controle en doelmatigheid rond subsidieverlening. Het onderzoek richtte zich voornamelijk op de huidige werkwijze, maar voor een goede weergave daarvan is de periode 2013-2017 onderzocht. In dit onderzoek zijn de volgende elementen in beginsel buiten beschouwing gebleven:

- Een algemeen oordeel over de doeltreffendheid van subsidies;
- efficiency en snelheid van het subsidieaanvraag- en verstrekking proces.



Onderzoeksmethodiek

De rekenkamercommissie wilde in het onderzoek een aantal cases belichten en heeft een voorselectie gemaakt, waarna deze nader is ingevuld en aangevuld. Gehanteerde selectiecriteria waren onder meer:

- spreiding over diverse domeinen;
- signalen uit de media of de gemeente;
- relatief groot subsidiebedrag;
- beleidsvrijheid voor de gemeente;
- representatief voorbeeld met het oog op leren en verbeteren.

In eerste aanleg koos de rekenkamercommissie voor de volgende cases:

- 1) de Stichting Openbare Bibliotheek A tot Z;
- 2) RTV Dordrecht (subsidiebedrag 2016);
- 3) Stichting Nationaal Schoolmuseum;
- 4) de korfbalorganisaties stichting C.K.V. Oranje Wit Hal (C.K.V. Oranje Wit), stichting Delta Hal, (Sporting Delta) en stichting Vorrinklaan (Deetosnel).⁴

Met de bespreking van de eerste beelden uit het onderzoek in oktober 2017 werd duidelijk dat de gemeente Dordrecht, naast het Nationaal Onderwijsmuseum, nog drie andere gesubsidieerde organisaties als risicovol karakteriseert. De rekenkamercommissie besloot daarop het onderzoek uit te breiden en ook deze drie organisaties als casus mee te nemen in het onderzoek. Het betrof:

- 5) Careyn, een zorgorganisatie die voor Dordrecht de jeugdgezondheidszorg uitvoert;
- 6) COKD, een kinderopvangorganisatie;
- 7) Juzt, een aanbieder van specialistische jeugd- en opvoedhulp bij complexe problemen.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn twee onderzoeksmethoden gehanteerd: de documentanalyse en vele gesprekken met ambtelijke functionarissen en directeuren en bestuurders van de onderzochte organisaties. Op basis hiervan zijn factsheets per organisatie gemaakt. Hieruit is een grote lijn gedestilleerd die in dit rapport beschreven is. Belangrijke afwijkingen van die grote lijn en exemplarische constateringingen zijn ook in het rapport opgenomen. Informatie per organisatie is terug te vinden in de factsheets die als bijlage zijn toegevoegd aan het rapport.

⁴ In de beginfase van het onderzoek waren alleen de korfbalverenigingen in beeld, maar als snel bleek dat deze slechts in geringe mate subsidie ontvingen, terwijl de aan de verenigingen gelieerde sporthalstichtingen substantiële subsidiebedragen ontvingen. Daarna kwam de focus meer op de sporthalstichtingen te liggen.

Dit rapport beschrijft de organisatiestructuur zoals de gemeente Dordrecht die tot en met 2017 kende. Met ingang van 2018 heeft de gemeente een organisatieverandering doorgevoerd. Hierdoor kunnen de actuele organisatieaanduidingen anders zijn dan die in het rapport.

1.5 Leeswijzer

De vijf onderzoeksvragen komen achtereenvolgens aan bod in de paragrafen 2.1 tot en met 2.5 van dit rapport. Elke paragraaf begint met een oordeel over de mate waarin de gemeente voldoet aan de per onderzoeksvraag gestelde normen. Vervolgens wordt ingegaan op de beantwoording van de betreffende onderzoeksvraag. Elke paragraaf sluit af met de onderbouwing van de score op de gestelde norm. Hoofdstuk 3 bevat ten slotte de conclusies en aanbevelingen. De bijlagen bevatten de factsheets van de onderzochte organisaties en een overzicht van de gesproken functionarissen.



Foto 1: Nationaal Schoolmuseum



2. Bevindingen

2.1 Instrumentarium

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Welke mogelijkheden heeft de gemeente Dordrecht om grip te houden op de organisaties die zij met subsidies ondersteunt?

- a. *Wat is hiervoor geregeld in Algemene wet bestuursrecht (Awb)?*
- b. *Wat is hiervoor binnen de gemeente geregeld in de Algemene Subsidie Verordening Dordrecht (ASV), in het subsidiebeleid, in de organisatie en in systemen en procedures?*
- c. *Wat is de waarde van een goedkeurende accountantsverklaring voor inzicht in goed bestuur van gesubsidieerde instellingen?*
- d. *Welke veranderingen ten aanzien van subsidieverlening heeft de gemeente doorgevoerd sinds het rekenkameronderzoek in 2014?*

Normen	Score
Door de combinatie van het gemeentelijk beleid, verordeningen, organisatie, systemen en procedures heeft de gemeente Dordrecht een mechanisme ingericht om grip te houden op gesubsidieerde organisaties.	De gemeente voldoet

Awb, ASV en accountantscontrole

De Awb beschrijft de diverse stappen in een subsidieproces en de keuzemogelijkheden die de gemeente heeft om een eigen ASV en subsidiebeleid vast te leggen. De Dordrechtse ASV sluit aan bij de mogelijkheden die de Awb schetst. De gemeente verleent de subsidie op voorwaarden die beschreven zijn in de subsidiebeschikking. Indien de subsidieontvangende organisatie niet aan deze voldoet heeft de gemeente alleen de mogelijkheid om het subsidiebedrag te wijzigen of terug te vorderen.⁵ Subsidies kleiner dan €20.000 worden gelijktijdig verleend en vastgesteld. Vanuit de ASV, en daaruit volgend de beschikkingen, moeten ontvangers van subsidies groter dan €20.000 deze verantwoorden met jaarstukken of eventuele halfjaarlijkse rapportages. Bij subsidies groter dan €50.000 is een beoordelingsverklaring door een onafhankelijk accountant onderdeel van de subsidievaststellingsaanvraag, vanaf €100.000 gaat het om een controleverklaring.⁶ Een accountantsverklaring geeft bevestiging dat de gegeven cijfers in de jaarstukken kloppen en een getrouw beeld vormen van de financiële positie en dat het bestuur van de subsidieontvangende

⁵ Awb artikel 4.21-4.80

⁶ Dit rapport richt zich op de grotere subsidies: meer dan €20.000. Waar in het vervolg gesproken wordt over 'subsidieontvangende organisaties' worden organisaties bedoeld met een subsidie die groter is dan €20.000.



organisatie zicht heeft op de financiële situatie van de organisatie op dat moment. De accountant toetst het inhoudelijke deel van de jaarstukken voornamelijk op hoofdlijnen. Ook legt de accountantsverklaring weinig nadruk op de lange termijn en langetermijnaspecten zoals de omvang van voorzieningen voor onderhouds- en vervangingsinvesteringen. Denk hierbij aan RTV Dordrecht en een aantal sporthalstichtingen, waar grote investeringen nodig zijn, maar waar geen ruimte voor is in de huidige financiële structuur. Zie ook de huurachterstand van het onderwijsmuseum, die in overleg met de accountant niet expliciet opgenomen was in de jaarrekening. Zodoende kan een accountantsverklaring wel financiële knelpunten in beeld brengen indien deze geconstateerd worden en is het een bevestiging van de juistheid van de cijfers, maar de langetermijncontinuïteit van de organisatie en de beleidsinhoudelijke aspecten van de verslaglegging zijn met een accountantscontrole niet of slechts beperkt gedekt.

Vertrouwen en verantwoordelijkheid

Kern van het subsidiebeleid van Dordrecht is het credo 'vertrouwen en verantwoordelijkheid'.⁷ Uit diverse gesprekken valt op te maken dat de gemeente Dordrecht dit credo vertaalt in het onderhouden van een goede relatie met de subsidieontvangende organisatie en op die manier op de hoogte blijft van wat er bij de organisatie speelt. De accounthouder doet dit door middel van de vaste gespreksmomenten die gekoppeld zijn aan de jaarlijkse subsidieaanvraag en aan de rapportagemomenten. Daarnaast heeft de accounthouder buiten deze ijkmomenten contact met de organisatie over beleidsinhoudelijke zaken. Dat kan in een overleg, telefonisch of per mail of men komt elkaar bij andere gelegenheden tegen. Daarbij houdt elke accounthouder een balans tussen vertrouwen en verantwoordelijkheid enerzijds en ingrijpen indien nodig anderzijds.

Van ingrijpen is voornamelijk sprake bij zogeheten 'oranje' en 'rode' organisaties die een hoger risicoprofiel hebben (zie hieronder en in paragraaf 2.2). Dat zijn organisaties die vaker rapportages aan moeten leveren en waar accounthouder en subsidiebureau vaker gesprekken mee voeren. Specifiek ingrijpen in de bedrijfsvoering bij de casussen heeft de rekenkamercommissie alleen teruggezien bij één van de sporthalstichtingen.⁸ In principe zien de accounthouders de bedrijfsvoering als verantwoordelijkheid van de subsidieontvangende organisatie.

Subsidiebureau

Gemeente Dordrecht heeft een eigen subsidiebureau, onderdeel van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkelingen.⁹ Het subsidiebureau vormt de spil in alle subsidieaanvragen en -vaststellingen en heeft inzicht in alle subsidiegerelateerde zaken van de gemeente. Het houdt ook het

⁷ Gemeente Dordrecht, Subsidiebeleidskader, 28 juni 2016.

⁸ Zie het factsheetover de sportverenigingen en de daaraan gelieerde sporthalstichtingen.

⁹ Dit was in 2017, ten tijde van dit rekenkameronderzoek, het geval. Met een organisatieverandering per 1 januari 2018 zal het subsidiebureau een plek krijgen in het cluster Versterking Ondersteuning Bestuur. Het krijgt daarmee als staf een centralere positie in de organisatie.



subsidiebudget per programma in de gaten en publiceert het publiek toegankelijke subsidieregister op de website. Het subsidiebureau ondersteunt de accounthouders in het proces van subsidieaanvraag en subsidievaststelling. Zij werken intensief samen en voeren indien nodig ook samen gesprekken met de subsidieontvangende organisatie. Op basis van de jaarstukken en tussentijdse rapportages van subsidieontvangende organisaties volgt het subsidiebureau de financiële ontwikkelingen bij deze organisaties. Deze analyses verzamelt het subsidiebureau in halfjaarlijkse Maraps, waarmee het subsidiebureau in kaart brengt waar de mogelijke risico's voor de gemeente zich bevinden. Het subsidiebureau informeert het MT hiermee over het subsidieproces met de aantallen subsidieaanvragen, de tijdigheid van de subsidieafhandeling en de typen eenmalige subsidieaanvragen en over de risico's voor de gemeente met de risicoanalyse.

De organisaties die subsidie ontvangen boven €100.000 worden geanalyseerd door het subsidiebureau op onder andere solvabiliteit¹⁰, liquiditeit¹¹ en resultaat¹². Op basis hiervan vindt een categorisatie plaats van rood-oranje-groen. Tot de eerste helft van 2017 was het onduidelijk op welke manier vervolgens geacteerd moest worden door accounthouder, subsidiebureau, MT en college. Daarop heeft het subsidiebureau de notitie Verscherping Risicomanagement bij Subsidieverstrekking geschreven, die door het MT is vastgesteld op 6 juni 2017. In de tweede helft van 2017 is de implementatie hiervan vormgegeven.¹³ Met deze notitie heeft het MT een procesbeschrijving bij risicobeoordeling vastgesteld, evenals een uitbreiding van de risicofactoren en een centrale vastlegging van risico's. Daarnaast kent de notitie een op- en afschalingsplan dat toegespitst is op de risicoscore van een organisatie. Zie onderstaand figuur voor een samenvatting van dit plan. Met de nieuwe organisatiestructuur per 1 januari 2018 moet de op- en afschaling opnieuw worden ingeregeld.

¹⁰ Solvabiliteit is het vermogen om op lange termijn aan de verplichtingen te voldoen.

¹¹ Liquiditeit is het vermogen om op korte termijn aan de verplichtingen te voldoen.

¹² Resultaat is het verschil tussen opbrengsten en kosten.

¹³ Gemeente Dordrecht, Marap Subsidiebureau 1^e half jaar 2017, 5 september 2017.



Uitkomst beoordeling subsidiebureau	Actie door:	Actie betreft:	Wanneer:
Groen	Accounthouder	Opslaan risicokaart in dossier	Uiterlijk 4 weken na beoordeling
Oranje/rood	Subsidiebureau	Afgeven risicokaart aan sector MT, waaronder businesscontroller inclusief actieplan en p en c medewerk(st)er	Uiterlijk 1 juli van elk jaar
Rood	MT	directeur én stadscontroller, inclusief actieplan (eventueel gemeentesecretaris) en wethouder	Uiterlijk 1 juli van elk jaar

Figuur 3. Tabel afkomstig uit Notitie Verscherpt Risicomanagement 5 sept. '17.

Bevinding over het gemeentelijk instrumentarium

De gemeente voldoet aan de gestelde norm door het bestaan en goed functioneren van het subsidiebureau, de heldere procedures die ook in de praktijk goed uitgevoerd worden en het gestructureerde inzicht dat de gemeente heeft in de belangrijke criteria.

2.2 Zicht op de organisaties

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre heeft de gemeente c.q. het college in de praktijk zicht op de doelmatigheid en de langetermijncontinuïteit van gesubsidieerde organisaties?

- a. *Op welke wijze geven gesubsidieerde organisaties de gemeente in de praktijk inzicht in hun huidige en verwachte financiële situatie?*
- b. *Hoe geven college en ambtelijke organisatie in de praktijk uitvoering aan hun controlerende taak?*
- c. *In hoeverre geeft de gemeente invulling aan risicomanagement?*

Normen	Score
De gesubsidieerde instelling moet (bij een subsidie van meer dan € 20.000) ieder jaar verantwoording afleggen middels een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden. Hierbij is het volgens de Rekenkamercommissie vanzelfsprekend dat verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard.	De gemeente voldoet deels
Het college toetst of alle activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en stelt de subsidie vast.	De gemeente voldoet deels
Ten minste eenmaal in de vijf jaren publiceert het bestuursorgaan (i.c. het college) een evaluatieverslag over de doeltreffendheid van wettelijke subsidies en de effecten van de subsidie in de praktijk.	De gemeente voldoet niet
De gemeente geeft invulling aan risicomanagement. Dit is onder meer te zien aan risicoanalyses en risicobeheersmaatregelen.	De gemeente voldoet

Inzicht in de financiële situatie

Vanuit de ASV en de subsidiebeschikkingen zijn de subsidieontvangende organisaties verplicht om vóór 1 mei van het volgende jaar een jaarrekening, inhoudelijk jaarverslag en eventueel een accountantsverklaring toe te sturen. De subsidieontvangende organisaties doen dat ook. Ook de sporthalstichtingen sturen de gemeente hun jaarstukken, maar dan vanwege de garantstelling door de gemeente. Deze gaan, in tegenstelling tot stukken van alle andere subsidieontvangende organisaties, niet naar het subsidiebureau, maar via het Sportbedrijf naar de Treasury-eenheid van de gemeente Dordrecht. Treasury heeft geen direct contact met de sporthalstichtingen. Treasury onderhoudt het contact met het Sportbedrijf en het Sportbedrijf met de sporthalstichtingen.

Met de jaarstukken heeft de gemeente inzage in de financiële situatie op 1 januari. Op het moment dat de gemeente de jaarstukken krijgt is de informatie al bijna een half jaar oud. Vanwege die gedateerdheid van de stukken en in sommige gevallen ook slechts tweemaal per jaar voorgeschreven contact, namelijk bij de subsidieverlening en de subsidievaststelling, onderhouden de accounthouders ook informeler contact met de organisaties om voeling te houden met de ontwikkelingen aldaar. Over de verwachte financiële situatie geven de stukken minder duidelijkheid. Zo heeft de bibliotheek een strategisch plan met meerjarenbegroting opgesteld in samenwerking met de gemeente; gaat RTV verder op de ingeslagen weg in de hoop in oktober

2018 betere cijfers te laten zien¹⁴ zonder ruimte te creëren voor de noodzakelijke vervangingsinvesteringen en is er bij de sporthalstichtingen geen structurele reservering voor meerjarenonderhoud. Bij de grotere zorg-organisaties gaat het om een relatief kleine inbreng vanuit de gemeente in de totale omzet van die instellingen, doordat de gemeente de activiteiten van een relatief klein onderdeel van deze grote organisaties subsidieert. Zo is Safegroup een sector van het veel grotere Juzt, is COKD onderdeel van de SWK-groep en vormt de jeugdgezondheidszorg een onderdeel van het veel grotere Careyn. De Dordrechtse subsidies liggen tussen 0,3% en 4% van de totale inkomsten van deze organisaties. De gemeente wordt door die organisaties geïnformeerd over ontwikkelingen in de organisatie, maar de invloed van de gemeente op deze grote organisaties is relatief beperkt.



Foto 2: Bibliotheek Dordrecht

¹⁴ De meerjarencijfers van RTV Dordrecht zijn inzichtelijk tot en met 2019.



Het vaststellingsproces

In de praktijk doet de subsidieontvangende organisatie een aanvraag tot subsidievaststelling. De subsidieontvangende organisaties worden hierover jaarlijks, ruim van te voren, geïnformeerd. Het subsidiebureau ontvangt deze aanvraag en controleert of alle noodzakelijke documenten zijn bijgevoegd. Indien het dossier niet compleet is, vraagt het subsidiebureau de ontbrekende documentatie op. Een compleet dossier wordt financieel beoordeeld door het subsidiebureau en inhoudelijk beoordeeld door de accounthouder. In sommige gevallen is het wenselijk dat een extra financieel oog meekijkt in het dossier. Op dat moment wordt de expertise van een controller ingezet. Ook kijkt het subsidiebureau inhoudelijk mee. Accounthouder en subsidiebureau bespreken de aanvraag waarna de accounthouder vragen stelt aan de gesubsidieerde organisatie. De beantwoording hiervan neemt de accounthouder mee in het gesprek dat hij heeft met de gesubsidieerde organisatie. Bij sommige organisaties is het subsidiebureau of de controller aanwezig bij deze gesprekken, zoals bij het Nationaal Onderwijsmuseum (de controller) en RTV Dordrecht (het subsidiebureau). Bij sommige organisaties is dit niet of niet altijd het geval, zoals bij de Bibliotheek, COKD, Juzt en de sporthalstichtingen. In sommige gevallen heeft ook de portefeuillehouder overleg met de directeur of bestuurder van de organisatie, zoals bij de Bibliotheek waar de accounthouder een gesprek heeft met de controller en de wethouder met de directeur-bestuurder en het Nationaal Onderwijsmuseum waar de wethouder een tot twee officiële gesprekken voert met de directeur-bestuurder van het museum.¹⁵ Bij andere organisaties is dat niet het geval: bij de grote zorgaanbieders zoals Careyn en Juzt, is de portefeuillehouder niet standaard in gesprek met de subsidieontvangende organisatie over de subsidie, wel over beleidsinhoudelijke zaken. Bij die organisaties wordt de portefeuillehouder alleen geïnformeerd indien daar noodzaak toe is. Na de diverse gesprekken stelt de accounthouder een advies op voor de vaststellingsbeschikking. Het subsidiebureau stelt op basis daarvan de conceptbeschikking op en het afdelingshoofd stelt deze door ondertekening vast. In de nieuwe organisatie is deze bevoegdheid bij de teamleider (mits aanwezig, anders clustermanager) neergelegd.

Risicomanagement

Er is geen systematisch inzicht in een plan B, een plan voor als de continuïteit van de gesubsidieerde organisatie op het spel staat. Voor sommige organisaties is dat geen probleem, omdat er geen wettelijke taak is (zoals voor RTV Dordrecht), omdat er alternatieve aanbieders zijn

¹⁵ Daarnaast spreekt de portefeuillehouder gedurende het jaar de directeur tijdens activiteiten en bijeenkomsten in het Onderwijsmuseum.



(zoals bij COKD) of omdat de gemeente en de organisatie goed samenwerken aan de toekomst (Bibliotheek, het Nationaal Onderwijsmuseum, sporthalstichting Delta Hal). Bij andere organisaties is dat wel een probleem, bijvoorbeeld bij Just. De activiteiten van de sector Safegroup binnen Just zijn dermate specifiek, dat er voor die doelgroep geen alternatief is binnen Dordrecht. Bij sommige sporthalstichtingen zou een plan B nuttig zijn: een scenario voor als de stichting failliet gaat.¹⁶ Het ontbreken van systematisch inzicht in een alternatief voor de diensten van de subsidieontvangende organisaties past niet bij het goede inzicht dat de gemeente heeft van de financiële risico's van diezelfde organisaties.

Het subsidiebureau heeft met de Maraps duidelijk in beeld bij welke organisaties de gemeente financieel risico loopt. Met de jaarstukken analyseert het subsidiebureau aan de hand van drie variabelen het risico van de organisatie: solvabiliteit, liquiditeit en resultaat. Daarnaast houdt het subsidiebureau ook bij wat het percentage van de gemeentelijke subsidie is in de totale inkomsten van de organisatie. Indien de notitie Verscherpt Risicomanagement Subsidieverstrekking integraal in het proces wordt geïmplementeerd, komen daar drie risicofactoren bij:

- het bedrag aan vorderingen bij de gemeente op de instellingen, zoals bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting met een huurrelatie;
- het aandeel lang vreemd vermogen in het totale vermogen;
- verstrekte en/of gegarandeerde geldleningen door de gemeente aan de instelling.

De codering groen-oranje-rood blijft gebaseerd op de eerste drie categorieën, de overige categorieën worden in afhankelijkheid van de eerste drie beoordeeld. Naast de meer objectieve beoordelingen op financieel vlak geeft de notitie ook mogelijkheden voor een analyse op inhoudelijk vlak. Daarbij gaat het om 10 beoordelingscriteria.¹⁷ Deze inhoudelijke analyse geeft meer inzicht en kan aanleiding geven tot passende maatregelen. Van belang hierbij is de afhankelijkheid tussen gemeente en subsidieontvangende organisatie over en weer, waarbij er twee aandachtspunten zijn:

¹⁶ Sinds begin jaren negentig kent de gemeente Dordrecht het zogeheten Verenigingshallenplan (VHP). Hiermee is geregeld dat de exploitatie van de sporthallen in handen is van een stichting en een daaraan gelieerde vereniging. De gemeente staat garant voor de afgegeven leningen en heeft hierdoor een financieel belang. Deze regeling maakt het mogelijk dat verenigingen de beschikking hebben over een binnensportaccommodatie, waarvan ze de exploitatie, via een stichting, zelf organiseren. Zie de factsheet van de sporthalstichtingen voor meer informatie over het VHP.

¹⁷ Zie voor een overzicht en bijbehorende afwegingen, dilemma's en nuanceringen paragraaf 6 van de notitie Verscherpt Risicomanagement Subsidieverstrekking (31 mei 2017), pagina 12-13.



1. Het aantal aanbieders van het product voor de gemeente
2. Het percentage van de subsidie in van de totale inkomsten van de organisatie.

Voor het maken van de analyses zal het subsidiebureau samen moeten werken met de inhoudelijk accounthouder. De financiële analyse, de inhoudelijke analyse en de mate van afhankelijkheid vormen samen het kader waarop de gemeente haar keuzes kan bepalen. Een slechte financiële en inhoudelijke analyse, maar een hoge afhankelijkheid van de gemeente geeft de gemeente andere uitdagingen dan dezelfde analyse met een lage afhankelijkheid.

De diverse analyses van het subsidiebureau, zeker als de inhoudelijke analyses worden toegevoegd, kunnen voor het college als basis dienen om inzichtelijk te krijgen hoe het staat met de doeltreffendheid van de subsidies en de maatschappelijke effecten die subsidies sorteren. Het eerdere rekenkameronderzoek constateerde dat de gemeente geen vijfjaarlijkse evaluatie doet van het subsidiebeleid, zoals bedoeld in artikel 4.24 van de Awb. Ook uit dit onderzoek blijkt dat het college de doeltreffendheid van het subsidieinstrument niet evalueert.

Maatschappelijke effecten van het subsidieinstrument worden tot op heden niet door de gemeente gemeten en zijn ook niet of nauwelijks meegenomen als voorwaarden in de subsidiebeschikkingen. De basis voor de evaluatie zou moeten volgen uit de controlerende activiteiten van de ambtelijke organisatie per subsidieontvangende organisatie. De jaarstukken worden financieel gecontroleerd en geanalyseerd, maar de inhoudelijke controle is beperkter. De notitie voor het verscherpt risicomanagement geeft mogelijkheden voor een format voor de inhoudelijke analyse en centrale vastlegging hiervan, maar in de praktijk is daar nog geen sprake van.

Het ontvangen inhoudelijk jaarverslag sluit niet altijd aan op de gestelde voorwaarden in de subsidiebeschikking. Diverse gemeentelijke accounthouders geven aan dat de subsidieontvangende organisatie het inhoudelijk jaarverslag mondeling toelicht aangaande de voorwaarden uit de subsidiebeschikking, maar daarvan is geen verslaglegging. Ook het subsidiebureau bekijkt of genoemde resultaten in de verleningsbeschikking daadwerkelijk zijn behaald op basis van de verstrekte verantwoording. Dit wordt niet vastgelegd maar wel besproken met de accounthouder. Het is aan de accounthouder om in zijn advies aan te geven op welke wijze de resultaten zijn behaald en tot welke vaststelling dit leidt. Door het geheel of gedeeltelijk ontbreken van vastlegging is het onduidelijk op basis van welke controle de gemeente in haar vaststellingsbeschikking schrijft dat aan de voorwaarden is voldaan. Dit is bij meerdere van de



onderzochte organisaties het geval (bij Careyn, Juzt/Safegroup, het Nationaal Onderwijsmuseum).

onderwijs museum

Ter illustratie volgt het resultaat van een controle door de rekenkamercommissie van de gestelde voorwaarden uit de subsidiebeschikking 2016 en het jaarverslag over 2016 van het onderwijsmuseum.

Subsidieverlening 2016	Jaarverslag 2016
U dient het jaarplan 2016 uit te voeren dat u bij de subsidieaanvraag bij ons ingediend heeft en daarmee de resultaten te halen zoals door u bij het jaarplan aangegeven in het bijgesloten 'informatieraster doelstellingen NOM 2016.	[Documentatie subsidieaanvraag niet aanwezig in onderzoeksdossier, geen controle mogelijk door rekenkamercommissie]
Het eigen verdienvermogen te vergroten naar 30% in 2016 via entreegelden, zaalverhuur, horeca, winkel en activiteiten.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Percentage van inkomsten door subsidie OCW en gemeente: 68% ▪ Percentage van inkomsten door sponsoring en partners: 3% ▪ Percentage van inkomsten door eigen opbrengsten: 29%.
In het activiteitenprogramma samen te werken met culturele, maatschappelijke en onderwijsorganisaties in Dordrecht.	Geen verslaglegging over in jaarverslag
In uw activiteiten aandacht te besteden aan het thema voor 2016 'Beeldenstorm - Woordenstroom' in het kader van het Mijlpalenprogramma 'Dordrecht op weg naar 2020'	Geen verslaglegging over in jaarverslag



Bevinding over het zicht op de gesubsidieerde organisaties

De gemeente krijgt van de grotere subsidieontvangende organisaties jaarlijks een inhoudelijk en financieel jaarverslag. De verwachte verklaring voor eventuele verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten heeft de rekenkamercommissie niet in alle gevallen teruggezien. Daarmee voldoet de gemeente deels aan de norm.

De verantwoording van de subsidieontvangende organisaties komt niet altijd overeen met de in de verleningsbeschikking gestelde voorwaarden. De gemeente krijgt wel alle gewenste documenten, maar deze geven niet in alle gevallen inzage in de mate waarin de voorwaarden zijn uitgevoerd. De analyse door het subsidiebureau is financieel gericht, een inhoudelijke analyse ontbreekt. Daardoor voldoet de gemeente deels aan de norm.

De gemeente heeft na het eerdere rekenkameronderzoek nog geen vijfjaarlijks evaluatieverslag opgesteld over de doeltreffendheid van de wettelijke subsidies en de effecten van de subsidie in de praktijk. Daarmee voldoet de gemeente niet aan de gestelde norm.

Het risicomanagement van de gemeente is goed. De notitie 'Verscherpt risicomanagement subsidieverstrekking' is scherp en eenduidig, het subsidiebureau maakt risicoanalyses en indien nodig vindt er opschaling plaats. Een uitbreiding van dit risicomanagement zou het in kaart brengen van mogelijke alternatieven voor de gesubsidieerde organisaties zijn. Dit systematische inzicht in plan B ontbreekt nog.

De kennis en expertise van het subsidiebureau zijn van wezenlijk belang en de analyses van de gesubsidieerde organisaties zijn nuttig en noodzakelijk. De bijdragen aan de sporthalstichtingen vallen onder het regime van het VHP, worden door het Sportbedrijf niet als subsidie gezien en zijn daarmee voor het subsidiebureau buiten beeld. Hierdoor mist de accounthouder de expertise van een financieel sparring-partner vanuit het subsidiebureau. Treasury geeft voor een deel invulling aan de benodigde expertise, maar bekijkt de situatie het vooral vanuit het perspectief van de garantstelling.



2.3 Rol van de raad

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Wat is de rol van de raad en hoe geeft de raad invulling aan deze rol?

- a. *Hoe informeert het college de raad over eventuele aandachtspunten bij gesubsidieerde organisaties?*
- b. *In hoeverre heeft de raad mogelijkheden om tijdig bij te sturen?*
- c. *Op welke wijze geeft de raad invulling aan de controlerende rol ten aanzien van gesubsidieerde organisaties?*

Normen	Score
Het college geeft invulling aan de actieve informatieplicht door de raad direct te informeren in geval van afwijkingen van subsidievoorwaarden of substantiële financiële problemen bij een gesubsidieerde organisatie.	De gemeente voldoet deels

De raad heeft met de ASV, het subsidiebeleidskader en de diverse beleidskaders per onderwerp kaders gesteld voor de subsidieverstrekking, de procesgang daarvan en de gewenste maatschappelijke effecten. De raad geeft met de programmabegroting invulling aan zijn budgetrecht door maximale bedragen toe te wijzen aan de diverse programma's.

Op 28 juni 2016 heeft de gemeenteraad de nieuwe ASV vastgesteld en de oude ingetrokken. Een van de toegevoegde artikelen is artikel 21, dat gaat over een periodieke evaluatie. De toevoeging van dit artikel volgde uit het rekenkameronderzoek uit 2014, waarin geconstateerd werd dat de gemeente geen vijfjaarlijkse evaluatie zoals bedoeld in artikel 4.24 van de Awb uitvoerde. Zoals in paragraaf 2.2 beschreven heeft een dergelijke evaluatie na 2014 ook nog niet plaatsgevonden. De raad heeft met het vaststellen van de nieuwe ASV het college nogmaals opgeroepen een dergelijke evaluatie uit te voeren. Uiterlijk in 2021 zal het college conform de ASV een evaluatie van de doeltreffendheid van het subsidieinstrument moeten uitvoeren. Naast een herziening van de ASV bleek het college behoefte te hebben aan algemene uitgangspunten voor de subsidieverstrekking.

Vóór 28 juni 2016 kende de gemeente Dordrecht geen subsidiebeleidskader en werden de algemene uitgangspunten, zoals 'vertrouwen en verantwoordelijkheid', impliciet toegepast. Met het subsidiebeleidskader zijn dergelijke algemene uitgangspunten geformaliseerd. In dezelfde vergadering heeft de gemeenteraad een nieuw beleidskader voor kleine subsidies vastgesteld. Dit beleidskader kwam voort uit een bezuinigingstaakstelling voor kleine subsidies en de wens van de raad een afwegingskader te bepalen.



Volgens de ASV kan het college bovenstaande kaders vertalen in subsidieregels per onderwerp. In deze subsidieregels staan zaken zoals criteria, aanvullende voorwaarden en begripsverheldering. De uitvoering van het subsidiebeleid is een collegeverantwoordelijkheid. De gemeenteraad heeft het college de kaders voor die uitvoering meegegeven. Deze kaders zijn algemeen van aard en niet gericht op specifieke subsidieontvangende organisaties. In sommige gevallen komt een specifieke organisatie op initiatief van de raad ter sprake, zoals de Stichting Rechtswinkel bij de vaststelling van het subsidiekader kleine subsidies of wanneer de raad vragen stelt aan het college over specifieke organisaties, zoals bij Careyn na de media-aandacht voor de financiële problemen aldaar. Op andere momenten deelt het college informatie met de raad over een specifieke subsidieontvangende organisatie. Hierbij gaat het voornamelijk om vertrouwelijke informatie, wat de mogelijkheden voor de raad beperkt om met het college in debat te gaan over deze informatie. Het college maakt voorafgaand aan het delen van informatie een afweging tussen het belang voor de gemeenteraad om op de hoogte te zijn van eventuele problemen en het belang van de specifieke subsidieontvangende organisatie. Als voorbeeld is in interviews voor dit onderzoek gesproken over een fictief evenement dat met financiële problemen kampt. Het kan voor het evenement, dat vaak gebruik maakt van sponsoring om naast de subsidie voldoende inkomsten te genereren, nadelig zijn om ruchtbaarheid te geven aan de financiële problematiek. Het college zoekt in het informeren van de raad een balans tussen de democratie en de belangen van subsidieontvangende organisaties. Dat maakt dat het college over beduidend meer informatie beschikt dan de gemeenteraad. De financiële problematiek van bijvoorbeeld Careyn, maar ook RTV Dordrecht, is het college niet onbekend. De uitgebreide Maraps van het subsidiebureau geven het college informatie over de financiële uitdagingen van de gesubsidieerde organisaties. De mediaberichten over Careyn verrasten het college daarom niet. De gemeenteraad had die informatie niet en was wel verrast. Raad en college hebben geen afspraken gemaakt of, wanneer en hoe het college de raad moet informeren over problematiek rondom het subsidieinstrument of bij specifieke casussen.

Het verlenen en vaststellen van een subsidie is een collegebevoegdheid. De raad bepaalt daar de algemene kaders voor. Bijsturing bij subsidieontvangende organisaties is dan ook geen verantwoordelijkheid voor de gemeenteraad. Zie voor mogelijkheden tot bijsturing door het college paragraaf 2.1. Bijsturing door de raad is gericht op het bijstellen van de kaders. De vervanging van de ASV, het instellen van een subsidiebeleidskader en de vaststelling van het beleidskader voor specifieke onderwerpen zijn daar voorbeelden van. De raad kan ook op eigen initiatief met elkaar spreken over de kaders voor subsidie: de aanwezige raadsleden bij de sessie met de rekenkamercommissie vonden het prettig om buiten de geagendeerde onderwerpen en vaste momenten een dergelijk inhoudelijk gesprek over het instrument subsidie te voeren.

Bevinding over de rol van de raad

Het college informeert de raad alleen op initiatief van de raad of als de situatie bij de subsidieontvangende organisatie dermate verslechtert dat het college vindt dat de raad daarvan op de hoogte moet zijn. Deze informatie deelt het college vertrouwelijk met de raad, wat de mogelijkheden van de raad om daar met het college over in debat te gaan beperkt. Bijsturing op specifieke organisaties is daarmee niet mogelijk, maar is ook geen verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. De gemeenteraad en college hebben geen afspraken gemaakt over de wijze waarop het college de raad informeert. Dat zorgt ervoor dat de raad onvoldoende informatie heeft om op eigen initiatief de kaders voor subsidieverstrekking bij te stellen.

2.4 Gesubsidieerde organisaties in control

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de gesubsidieerde organisaties financieel 'in control'?

Normen	Score
De gesubsidieerde organisatie heeft een passende governancestructuur ingericht.	Sporthalstichtingen Vorrinklaan en Oranje Wit Hal: voldoen niet
	Sporthalstichting Delta Hal: voldoet deels
	Bibliotheek, Careyn, COKD, Juzt, Nationaal Onderwijsmuseum en RTV Dordrecht: voldoen
Er is een langetermijnstrategie met bijbehorende financiële onderbouwing.	Juzt, RTV Dordrecht en Sporthalstichtingen Vorrinklaan en Oranje Wit Hal: voldoen niet
	Careyn, COKD en Sporthalstichting Delta Hal: voldoen deels
	Bibliotheek en Nationaal Onderwijsmuseum voldoen.

In beginsel hebben het gemeentebestuur en de interne toezichthouder van de gesubsidieerde organisatie grofweg hetzelfde belang, namelijk continuïteit van de gesubsidieerde organisatie. De



visies op de wijze waarop dat gerealiseerd moet worden en de financiële invulling zullen mogelijk verschillen. Het is voor de gemeente van belang dat de gesubsidieerde organisatie zelf 'in control' is. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de organisatie zelf. Het sluit ook aan bij het uitgangspunt van 'vertrouwen en verantwoordelijkheid' in het Dordtse subsidiebeleidskader.¹⁸ In dit onderzoek is de mate van in control zijn uitgewerkt aan de hand van twee indicatoren: governancestructuur en langetermijnstrategie. Deze randvoorwaarden vormen de basis voor de beheersing van de financiën. Daarnaast gaat het uiteraard ook om alertheid, doortastendheid, cultuur, visie en leiderschap bij de gesubsidieerde organisaties.

Passende governancestructuur

Het is aan de gesubsidieerde organisatie om een passende governancestructuur in te richten. Passend houdt in dat de structuur van bestuurder en intern toezichthoudend orgaan past bij de aard, de omvang en de rechtspersoon van de organisatie. Het toezichthoudend orgaan kan bijvoorbeeld een Raad van Toezicht zijn, een kascommissie of een auditcommissie. Het is daarbij van belang dat er voldoende kritische en onafhankelijke (financiële) expertise bij de interne toezichthouder aanwezig is.

Bij de grotere gesubsidieerde organisaties is dit op orde. Deze hebben een Raad van Toezicht (Bibliotheek, Careyn, COKD, Juzt en het Nationaal Onderwijsmuseum) die past bij de aard, omvang en rechtspersoon van de organisatie. Ook bij RTV Dordrecht is er sprake van een intern toezichthoudend orgaan: het stichtingsbestuur heeft wekelijks contact met de directeur-hoofdredacteur over de organisatorische en financiële gang van zaken. De kwaliteit van de governance is de afgelopen jaren een thema geweest. Dat is onder meer terug te zien in de governancecodes die gaandeweg ontstaan en geïmplementeerd zijn, voor onder meer kinderopvang (COKD), cultuur (Bibliotheek, Nationaal Onderwijsmuseum) en zorg (Careyn). De Raden van Toezicht zijn zich bewust van hun taak en verantwoordelijkheid. Vrijwel alle geraadpleegde toezichthouders zijn bezig met hun rolinvulling en maken keuzes over de samenstelling van het orgaan. Het gaat dan om de benodigde diversiteit in leeftijd/man-vrouwverhouding, vakkennis en expertise, praktische ervaring en lokale binding binnen de Raad van Toezicht. De Raden van Toezicht vergaderen in de regel vier tot zes keer per jaar en daarnaast heeft de voorzitter in een aantal gevallen frequenter contact met de bestuurder. Er zijn meerdere voorbeelden van kritische geluiden vanuit de Raden van Toezicht, bijvoorbeeld over de exploitatie van de organisaties en de keuzes die bestuurder daarin soms maken. Een van meerdere bestuurders gehoord aandachtspunt is dat de Raad van Toezicht zich soms (te) intensief met de aansturing bezighoudt. Vanuit het perspectief van de gemeente is het een goede zaak dat een Raad van Toezicht de betrokkenheid, bijvoorbeeld als dat nodig is vanwege financiële zorgen,

¹⁸ Gemeente Dordrecht, Subsidiebeleidskader, 28 juni 2016.



intensiveert.

Bij twee van de drie sporthalstichtingen is de governancestructuur niet op orde. De constructie waarbij een stichting de hal beheert, exploiteert en verhuurt aan een vereniging (hoofdhuurder), is lastig. De twee rechtspersonen zijn nauw met elkaar verbonden. Er is ook in de governance sprake van intrinsieke verwevenheid. Zie voor voorbeelden van deze verwevenheid de factsheet over de sporthalstichtingen. Het lijkt de intentie dat de vereniging als toezichthoudend orgaan richting stichting optreedt. Tegelijk is dat ingewikkeld doordat de vereniging tevens huurder is van de stichting en de stichting gebruik maakt van de vrijwilligers van de vereniging voor het beheer en de exploitatie van de sporthal. In een enkel geval is er sprake van functievermenging. Het bleek in het verleden lastig de bestuursfuncties van de sporthalstichtingen en verenigingen in te vullen met mensen met een financieel-economische achtergrond. Er zijn meerdere voorbeelden waarbij de governancestructuur niet heeft kunnen voorkomen dat het bestuur van de sporthalstichting keuzes heeft gemaakt die gevolgen hadden voor de continuïteit van de sporthalstichtingen en waarbij de gemeente heeft moeten ingrijpen.

Zoals gesteld is het aan de gesubsidieerde organisatie zelf om de governancestructuur in te richten. De gemeente heeft daar formeel geen invloed op en wil daar in beginsel ook geen informele invloed op uitoefenen. Pas als het aantoonbaar fout dreigt te lopen, wendt de gemeente haar informele invloed aan om een suggestie te doen voor de governancestructuur.

Langetermijnstrategie

In de praktijk strekken subsidierelaties zich uit over meerdere jaren. Het is in het belang van de gemeente dat de gesubsidieerde organisaties zicht hebben op de eigen financiële continuïteit op lange termijn. Dit impliceert dat deze organisaties een langetermijnstrategie moeten hebben, met bijbehorende financiële onderbouwing.

Bij de Bibliotheek is dit zichtbaar in een in afstemming met de gemeente opgesteld toekomstscenario en een ontwikkelstrategie om deze visie te realiseren. Er is een financiële meerjarenraming en er zijn incidentele bedragen begroot inclusief dekking om in de komende twee à drie jaar het ontwikkeltraject vorm te geven.¹⁹

Het Nationaal Onderwijsmuseum is relatief nieuw in Dordrecht; het is op 15 juli 2015 heropend na het vertrek uit Rotterdam en een aantal jaren van sluiting. Dat zorgde voor de bijzondere situatie dat er in eerste instantie geen bruikbare historische gegevens waren over bezoekerscijfers,

¹⁹ Gemeente Dordrecht, Toekomstscenario Bibliotheek Dordrecht, vastgesteld door de gemeenteraad op 15 november 2016.



inkomsten en dergelijke. Na de opening heeft het Nationaal Onderwijsmuseum in een visiedocument en een meerjarenbeleidsplan zijn langetermijnstrategie vastgelegd.²⁰

Daarnaast is er een groep organisaties die een meerjarenstrategie hebben, maar waarbij deze of de daarbij horende financiële onderbouwing niet of minder expliciet is vastgelegd. Dat wil niet zeggen dat deze organisaties financieel minder robuust zijn. De situatie is voor elk van deze organisaties verschillend. Voor Careyn en COKD speelt mee dat ze onderdeel uitmaken van een groter geheel en dat de langetermijnstrategie op het overkoepelende niveau van de moederorganisatie wordt geformuleerd. Rond de jeugdgezondheidszorgactiviteiten van Careyn zijn er geen directe zorgen over de lange termijn continuïteit. COKD heeft jaren slecht gedraaid en sinds begin 2017 laat deze organisatie een klein positief resultaat zien. Sporthalstichting Delta Hal heeft enkele strategische keuzes gemaakt die gericht zijn op de lange termijn. Zo heeft de Stichting Delta Hal bijvoorbeeld een langdurig contract met het onderwijs gesloten over de verhuur van de sporthal voor het sportonderwijs. De bovengenoemde organisaties hebben geen expliciete financieel onderbouwde langetermijnvisie op schrift gesteld, maar hebben wel zicht op de ontwikkelingen op de lange termijn en spelen daarop in. Er zijn geen directe zorgen over de continuïteit van deze organisaties.

Ten slotte is er een categorie organisaties waarbij het ontbreken van een financieel onderbouwde langetermijnstrategie zorgen baart. Voorbeelden hiervan zijn Jutzt, RTV Dordrecht en de sporthalstichtingen Vorrinklaan en Oranje Wit Hal. De achtergronden van deze organisaties verschillen van elkaar. Jutzt heeft naar verwachting in 2017 en 2018 te maken met een liquiditeitstekort en toenemende negatieve resultaten. Het dossier bevat geen langetermijnstrategie.²¹ Een overeenkomst tussen de overige drie organisaties is dat deze relatief klein zijn, met beperkte mogelijkheden om voldoende gekwalificeerde financieel-economische expertise in huis te halen.

²⁰ Nationaal Onderwijsmuseum, Beleidsplan 2017-2020, *Ambitieuw waar het kan, realistisch als het moet*, 2016.

²¹ Naar verluid heeft Jutzt een transitieplan voor de periode 2017-2019, maar de gemeente heeft dit niet zodat de onderzoekers geen oordeel kunnen vormen over de langetermijnstrategie van Jutzt.



Bevinding over de mate van control door de gesubsidieerde organisatie zelf

Bij de meeste van de bestudeerde organisaties is sprake van een passende governancestructuur. Er is in die gevallen sprake van een interne toezichthouder die met verstand van zaken toezicht houdt op het bestuur of de directie van de gesubsidieerde organisatie. Voor de drie bestudeerde sporthalstichtingen is dit niet goed ingericht en bij twee daarvan heeft dat in het verleden voor problemen gezorgd.

Het blijkt voor de meeste van de bestudeerde organisaties lastig om de gemeente een financieel onderbouwde langetermijnstrategie te overleggen. Dit maakt het voor de gemeente moeilijk om een gedegen vooruitblikkende analyse op te stellen om zo de bevestiging te krijgen dat de gesubsidieerde organisatie daadwerkelijk 'in control' is.

2.5 Alternatieven voor subsidie

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre is een subsidierelatie passend bij een organisatie die een groot publiek belang vertegenwoordigt?

- a. *Welke mogelijkheden zijn er om subsidierelaties zodanig vorm te geven dat de gemeente meer grip heeft op efficiënte besteding en continuïteit?*
- b. *Welke instrumenten zijn er om gemeentelijke doelen te realiseren zonder gebruik van subsidies?*
- c. *Wat zijn voor- en nadelen van deze alternatieve mogelijkheden?*

Normen	Score
De gemeente maakt per gemeentelijk doel een afweging of subsidieverstrekking het meest passende instrument is om dit doel te realiseren.	Voldoet deels

Grip op efficiënte besteding en continuïteit

Subsidieverlening kan een gecontroleerd en beheersbaar instrument zijn om activiteiten te ondersteunen die aansluiten op de gemeentelijke beleidsdoelen (zie paragraaf 1.2). Het principe is dat de uitvoering van die activiteiten plaatsvindt buiten de directe aansturing en controle door de gemeente. Met andere woorden: het is aan de gesubsidieerde organisatie om efficiënt te werken. De mogelijkheden om als gemeente grip te houden zitten voor een belangrijk deel besloten in het huidige systeem van subsidieverlening en vaststelling (zie paragraaf 2.2 en 2.3). In Dordrecht functioneert dit mechanisme en zorgt het in beginsel voor checks and balances. Dat neemt niet



weg dat er op een aantal punten nog aanscherping mogelijk is:

- De eisen die de gemeente bij de subsidieverlening stelt kunnen nog beter aansluiten op de controle die de gemeente wenst te doen (en vice versa). Van belang is dat de gesubsidieerde organisatie de activiteiten doet waarvoor zij subsidie ontvangt van de gemeente. Vervolgens is van belang dat de gemeente de prestaties die zij van wezenlijk belang acht, ook daadwerkelijk verifieert. Daarmee is niet gezegd dat er meer controle moet komen. Vanuit het beginsel van vertrouwen en verantwoordelijkheid kan de gemeente ook kiezen voor minder, maar wel gerichtere verantwoording en controle. Gerichter houdt in dit verband in, meer gericht op een beperkte set relevante prestaties.
- De gemeente kan een zogeheten plan B ontwikkelen; een plan voor als de gesubsidieerde organisatie de activiteit structureel niet meer kan uitvoeren, bijvoorbeeld vanwege een faillissement. Voor een deel van de gesubsidieerde activiteiten geldt dat er alternatieve aanbieders zijn, waarmee Dordrecht voorzien kan blijven van de gesubsidieerde activiteit. Voor andere geldt dat de specifieke activiteit dan daadwerkelijk zal stoppen, maar er wellicht een andere activiteit voor in de plaats kan komen. Een plan B kan de gedachten scherpen en kan helpen om los te komen van de gedachte dat de subsidie in beginsel jaar op jaar moet doorlopen.
- Het is zinvol om subsidies periodiek te evalueren. Dit is vastgelegd in de Awb en in de ASV.²² Tot nog toe vindt dat niet plaats (zie paragraaf 2.2). Een dergelijke evaluatie geeft de gemeente ook ruimte om subsidies te heroverwegen. Indien subsidies onvoldoende effectief zijn c.q. onvoldoende bijdragen aan de beleidsdoelen, maar ook als ze niet efficiënt blijken, kan de gemeente besluiten ze af te bouwen.

Alternatieve mogelijkheden

De gemeente verleent subsidies om bepaalde activiteiten te laten realiseren. Het verstrekken van een 'bijdrage', zoals in het kader van het VHP, valt eveneens onder de noemer subsidie en de daarop van toepassing zijnde wet- en regelgeving; het is geen aparte categorie. Er zijn meerdere alternatieven voor het verstrekken van een subsidie. We beperken ons tot de activiteiten waarbij sprake is van een directe of indirecte uitwisseling van financiële middelen. Elk van de ondergenoemde alternatieven heeft eigen voor- en nadelen ten opzichte van subsidieverlening:²³

- inkoop- en aanbesteding;
- zelf activiteiten uitvoeren;
- verlenen van een garantstelling;
- Verstrekken van een geldlening.

²² Gemeente Dordrecht, Algemene Subsidieverordening, 28 juni 2016, artikel 21.1: "Het college houdt ten minste eenmaal in de vijf jaar een onderzoek naar de doeltreffendheid van subsidies in de praktijk ex artikel 4:24 Awb. Dit gebeurt zoveel mogelijk gelijktijdig bij de evaluatie van het betreffende beleid."

²³ We beperken ons tot de meest wezenlijke verschillen; het is geen uitputtende opsomming. De focus ligt meer bij praktische afwegingen in het licht van doelmatigheid, dan bij juridische voor- en nadelen.



ad a) Inkoop- en aanbesteding

Het verstrekken van een overheidsopdracht voor het uitvoeren van werken, leveren van diensten of goederen door derden aan de gemeente is een duidelijk alternatief voor subsidieverlening. Sommige van de gemeente Dordrecht subsidie ontvangende organisaties zijn tegelijk ook opdrachtnemers van de gemeente, bijvoorbeeld Juzt (indirect via de Sociale Dienst Drechtsteden) en RTV Dordrecht (via de griffie). Meerdere geraadpleegde organisaties geven aan dat er voor hen in de praktijk weinig verschil zit tussen een subsidie- en een inkooprelatie. Indicatief zijn de voor- en nadelen van inkoop:

- + zakelijke relatie, die na afloop van de contractduur eindigt;
- + sneller en flexibeler (mogelijk met uitzondering van Europese aanbestedingen);
- weinig zicht op de bedrijfsvoering (en continuïteit) van de organisatie;
- alleen mogelijk in geval van een commerciële markt (niet van toepassing op musea of sporthallen).

ad b). Zelf activiteiten uitvoeren

Het is aan het gemeentebestuur om te bepalen wat de eigen kernactiviteiten zijn. Die keuze kan van gemeente tot gemeente verschillen. Er zijn gemeenten die bijvoorbeeld zelf een sporthal beheren en exploiteren. Indicatief zijn de voor- en nadelen van zelf activiteiten uitvoeren:

- + zelf grip als gemeente;
- + zelf expertise opbouwen;
- langdurige verbindingen aangaan;
- risico voor gemeente;
- in veel gevallen duurder dan marktpartijen of vrijwilligersorganisaties.

ad c). Verlenen van een garantstelling;

De gemeente Dordrecht kan ook activiteiten ondersteunen door garant te staan voor een lening aan een maatschappelijke organisatie door een geldgever. De geldgever, meestal een institutionele belegger zoals een bank of pensioenfonds, kan bij het verstrekken van een lening als eis stellen dat een concreet genoemde "derde" partij zich onherroepelijk garant stelt voor tijdige betaling van rente, aflossing en eventueel ook boetes, ingeval van wanbetaling door degene die de lening is aangegaan.²⁴ Als de gemeente garant staat, moet de gemeente in dat geval betalen. De geldgever loopt zo zelf nauwelijks of geen risico. Dat heeft als voordeel dat de rentevergoeding lager kan zijn dan in een situatie zonder garantie. In Dordrecht is dit aan de orde bij de sporthalstichtingen. Bij vier van de vijf sporthalstichtingen is sprake van een garantstelling door de gemeente. Het gaat daarbij om garantstellingen van €700 duizend tot € 3 mln. Een nadeel is dat de gemeente geen

²⁴ Gemeente Dordrecht, Beleidsnota garantstellingen en leningen, april 2015.



mogelijkheid heeft om te sturen met de subsidie. Een korting op de subsidie kan namelijk effect hebben op de exploitatie van de hal. Indien een sporthalstichting structureel de exploitatie niet dekkend krijgt en de rente- en aflossing niet betaalt, zal de bank een beroep doen op de gemeente. Dit is de afgelopen jaren voorgekomen.²⁵

Indicatief zijn de voor- en nadelen van garantstellingen:

- + de gemeente zorgt ervoor dat een maatschappelijke organisatie kapitaal ter beschikking krijgt (in beginsel voor vastgoed);
- beperkte mogelijkheid om bij te sturen;
- langdurige verbindingen aangaan;
- risico voor gemeente.

ad d). Verstreken van een geldlening.

Een geldlening is het beschikbaar stellen van gemeentelijke financiële middelen aan een maatschappelijke organisatie, tegen vergoeding van minimaal de rente die de gemeente zelf ook betaalt en met een in de markt gebruikelijke aflossingstermijn. Als de voorwaarden nog gunstiger zijn, dan is er sprake van een subsidie. De gemeente is geen groot voorstander van het verstrekken van leningen. Dit gebeurt alleen in uitzonderlijke gevallen, op basis van een specifiek raadsbesluit. Garantstelling verdient de voorkeur. De voor- en nadelen van een geldlening komen grofweg overeen met die van een garantstelling (zie hierboven).

Afwegingskader subsidie of inkoop

Bij die organisaties die wettelijke taken voor de gemeente uitvoeren is er een keuzemogelijkheid ten aanzien van het meest geschikte financieringsmiddel. Er vindt binnen de ambtelijke organisatie en het college een afweging plaats. Deze afweging is niet altijd expliciet en gedocumenteerd. Dordrecht hanteert niet een afwegingskader met fundamentele afwegingen. Soms blijft de afweging impliciet, bijvoorbeeld wanneer na een ambtelijke verkenning de slotsom is dat het voor de gemeente niet veel uitmaakt of de gemeente een subsidie- of inkooprelatie met de betreffende organisatie aangaat. In de interviews gehoorde argumenten voor subsidie zijn:

- Het voorkomen van de inspanning van een meervoudig onderhandse, nationale, of Europese aanbesteding;
- Het zekerstellen dat de gemeente zaken kan (blijven) doen met de door de gemeente gewenste aanbieder.

Voor bepaalde maatschappelijke activiteiten is inkoop niet aan de orde, denk aan de Bibliotheek of het Nationaal Onderwijsmuseum. Het betreft veelal activiteiten waar geen commerciële markt

²⁵ Zie de Factsheet Sporthalstichtingen in de bijlage.



voor is. Voor die activiteiten is subsidie bij uitstek geschikt. Maar gemeenten subsidiëren ook activiteiten waar wel een (semi)commerciële markt voor is, zoals voor sommige producten van kinderopvang- en zorg- en welzijnsaanbieders. Dergelijke aanbieders hebben nu ook al te maken met hybride financiering, gedeeltelijk via subsidie, gedeeltelijk via een inkooptraject. Een deel van deze aanbieders ziet ook voordelen in een inkooprelatie met de gemeente. Zo ontslaat het hen van een reeks aan administratieve verplichtingen die samenhangen met de jaarlijkse subsidieaanvraag en meerdere verantwoordingsrapportages. Een enkele geraadpleegde subsidieontvanger stelt dat de gemeente veel vraagt van zijn organisatie; namelijk een diepe blik in de bedrijfseconomische situatie.

Voor de gemeente kan een voordeel van een inkooprelatie zijn dat er geen langjarige subsidierelatie ontstaat, maar een korter durende relatie met logische evaluatie- en heroverwegingsmomenten. Ook kan het overwegen van een inkooprelatie de overweging scherper in beeld brengen: wil de gemeente een bepaalde activiteit 'kopen' voor de Dordtse bevolking. Het ontwikkelen van een afwegingskader kan de gemeente helpen de afwegingen bij dergelijke beslissingen explicieter te maken.

Bevinding over de mogelijke alternatieven

De gemeente Dordrecht maakt van geval tot geval afwegingen over de inzet van het instrument subsidieverlening. Veelal gaat het bij subsidies om langjarige relaties. Er vindt niet of nauwelijks een heroverweging plaats. Er zijn alternatieven voor subsidieverlening; het aangaan van een inkooprelatie (overheidsopdracht) is, gezien de overeenkomsten en voor- en nadelen, het meest voor de hand liggende alternatief. Op dit moment vinden de afwegingen daaromtrent vooral impliciet plaats. Er is geen afwegingskader om te bepalen of een subsidie- of inkooprelatie het meest passend is voor de gemeente.



Bijlagen

1. Verklarende woordenlijst
2. Geraadpleegde functionarissen
3. Factsheets



Bijlage 1. Verklarende woordenlijst

Accounthouder	Beleidsambtenaar belast met het onderhouden van de contacten met een subsidieontvangende organisatie
ASW	Algemene subsidieverordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Overheidsopdracht	Een aankoop door een overheidsinstelling. Formeel: een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel; die tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten zijn gesloten; en die betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van richtlijn 2014/24. (art. 2 sub 5 e.v. richtlijn 2014/24, art. 2 richtlijn 2014/25 en art. 1.1 Aanbestedingswet)
Subsidie	De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. (Art 4:21 lid 1 Awb)
Subsidiebeleidskader	Algemene uitgangspunten ten aanzien van het verstrekken van subsidies
Subsidieregeling	Nadere regels per domein over welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Voor zover van toepassing, wordt hierin tevens bepaald op welke doelgroepen deze activiteiten zijn gericht, hoe de subsidie wordt berekend en hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald.
VHP	Verenigingshallenplan



Bijlage 2. Geraadpleegde functionarissen

Gemeente Dordrecht:

Wethouder Financiën
Wethouder Cultuur
Wethouder Sport
Gemeentesecretaris
Businesscontroller Sociaal Domein en Sport
Afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkelingen
Directeur Sportbedrijf
Accounthouder Bibliotheek en RTV Dordrecht
Accounthouder Nationaal Onderwijsmuseum
Accounthouder Careyn en COKD
Accounthouder Juzt

Stichting Openbare Bibliotheek Aanzet

Directeur-Bestuurder
Controller
Voorzitter Raad van Toezicht

RTV Dordrecht

Directeur-Hoofdredacteur
Voorzitter bestuur

Nationaal Onderwijsmuseum

Directeur-Bestuurder
Voorzitter Raad van Toezicht

Sportverenigingen

Voorzitter Oranje Wit
Penningmeester Stichting Oranje Wit Hal
Penningmeester Sporting Delta
Penningmeester Stichting Deltahal
Voorzitter Stichting Vorrinklaan
Penningmeester Stichting Vorrinklaan
Penningmeester DeetosSnel
Vrijwilliger Stichting Vorrinklaan en DeetosSnel

Juzt

Sectormanager Safegroup-Juzt
Controller Safegroup-Juzt

Careyn

Manager Jeugdgezondheidszorg
Programmamanager Jeugdgezondheidszorg
Controller Jeugdgezondheidszorg

COKD

Regiomanager
Lid Raad van Bestuur



Bijlage 3. Factsheets

1.1 Factsheet Juzt

1. Naam organisatie:

Safegroup/Juzt

2. Korte omschrijving organisatie:

*"Safegroup is onderdeel van Juzt en helpt gezinnen in de regio West-Brabant en Zuid-Holland-Zuid die met huiselijk geweld te maken hebben. Bij voorkeur bieden we hulp aan huis, waarbij de veiligheid gewaarborgd moet zijn. Safe staat voor 'Stop Abuse for Everyone'. Door gerichte begeleiding krijgen slachtoffers van huiselijk geweld en/of seksueel misbruik weer grip op hun leven. Safegroup biedt ook vierentwintig uur, zeven dagen per week, een veilig onderkomen aan vrouwen, eventueel met hun kinderen, die in een acute noodsituatie van huiselijk geweld tijdelijk opgevangen moeten worden."*²⁶

3. Beleidskader en subsidieregeling op basis waarvan de organisatie in 2017 subsidie ontvangt

- Algemene subsidieverordening 2016
- Subsidieregeling Algemene voorzieningen maatschappelijke zorg Dordrecht 2016
- WMO beleidsplan Dordrecht 2015-2018

4. Met de gemeente overeengekomen prestaties of resultaten gesubsidieerde organisatie in 2017:

Norm rekenkameronderzoek : Het college en de ambtelijke organisatie sturen bij indien de activiteiten of financiën van de gesubsidieerde organisatie afwijken van hetgeen afgesproken is (aan te tonen aan de hand van voorbeelden).

Norm rekenkameronderzoek: Het college toetst of alle activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en stelt de subsidie vast.

Met de gemeente overeengekomen prestaties en resultaten voor 2017:

a. Crisisopvang:

- i) U heeft 7 plekken crisisopvang (locatie Dordrecht) + 1 noodbed (locatie Breda).
- ii) Trajectduur is maximaal 6 weken.
- iii) U heeft voor de crisisopvang een minimale bezetting van 90%.
- iv) Het aantal hulpverleningsuren per cliënt is gelijk aan 2016 (gemiddeld 14,2 uur per cliëntstelsysteem per week, waarvan gemiddeld 6,5 uur systeemgerichte begeleiding per cliëntstelsysteem per week).
- v) U draagt zorg dat binnen 6 weken na plaatsing in de crisisopvang, waar nodig, een Wmo-indicatie wordt aangevraagd voor een maatwerkvoorziening (113).

²⁶ www.juzt.nl/safegroup

- vi) U draagt zorg dat cliënten z.s.m. na plaatsing in de crisisopvang urgentie aanvragen voor vervolghuisvesting.
 - vii) U voert de activiteiten uit en behaalt de resultaten zoals beschreven in het document 'Hulpverlening/begeleiding Safegroup Zuid-Holland Zuid', dat onderdeel uitmaakt van uw aanvraag om subsidie voor 2017.
 - viii) De toeleiding van cliënten loopt via Veilig Thuis Zuid-Holland Zuid.
- b. AWARE²⁷:
- i) U heeft 9 AWARE aansluitingen.
 - ii) Trajectduur is gemiddeld 20 weken.
 - iii) Het aantal hulpverleningsuren per cliëntensysteem bedraagt gemiddeld 1 uur per week.
 - iv) U voert de activiteiten uit en behaalt de resultaten zoals beschreven in het document 'Hulpverlening/begeleiding Safegroup Zuid-Holland Zuid', dat onderdeel uitmaakt van uw aanvraag om subsidie voor 2017.
 - v) De toeleiding van cliënten loopt via Veilig Thuis Zuid-Holland Zuid.
- c. Vervolg crisisopvang:
- i) Trajectduur is maximaal 6 weken.
 - ii) Cliënten kunnen, waar nodig, na verblijf in de crisisopvang doorstromen naar de vervolg crisisopvang.
 - iii) U levert maatwerk per cliënt (categorie 2/3, wel/geen kinderen).
 - iv) U voert de activiteiten uit en behaalt de resultaten zoals beschreven in het document 'Hulpverlening/begeleiding Safegroup Zuid-Holland Zuid', dat onderdeel uitmaakt van uw aanvraag om subsidie voor 2017.
 - v) De toeleiding van cliënten loopt via Veilig Thuis Zuid-Holland Zuid.
- d. Extramuraal begeleiding
- i) Trajectduur is maximaal 12 weken.
 - ii) U vraagt binnen 6 weken na aanvang van het ondersteuningstraject, waar nodig, een Wmo-indicatie aan voor een maatwerkvoorziening (IB).
 - iii) U levert maatwerk per cliënt (categorie 2/3, wel/geen kinderen).
 - iv) U voert de activiteiten uit en behaalt de resultaten zoals beschreven in het document 'Hulpverlening/begeleiding Safegroup Zuid-Holland Zuid', dat onderdeel uitmaakt van uw aanvraag om subsidie voor 2017.
 - v) De toeleiding van cliënten loopt via Veilig Thuis Zuid-Holland Zuid.
- e. Algemeen:
- i) U voert met sociale wijkteams en Stichting Jeugdteams ZHZ gesprekken over samenwerking tijdens en na de opvang en/of ondersteuning door Safegroup.
 - ii) U voert met Serviceorganisatie Jeugd ZHZ gesprekken over de mogelijkheden van jeugdhulp voor kinderen in de opvang.
 - iii) U draagt zorg dat de instroom en doorstroom in de opvang niet wordt belemmerd door knelpunten rondom de (intramuraal) huisvesting van cliënten.
 - iv) U signaleert en agendaert bij de gemeente over relevante ontwikkelingen en escaleert, waar nodig, tijdig naar de gemeente.
 - v) Met ingang van het subsidiejaar 2016 gaat de gemeente niet akkoord met het compenseren van een negatief resultaat op de maatwerkvoorziening door een positief resultaat op de algemene voorziening.

Het jaarverslag is gericht op de totale organisatie van Juzt, niet specifiek op Safegroup. Een controle

²⁷ Aware is een persoonlijk alarmeringssysteem die bij melding direct in verbinding staat met politie.

van de uitgevoerde activiteiten is niet mogelijk op basis van het inhoudelijk jaarverslag. Het halfjaarverslag van Safegroup is wel specifiek voor Safegroup Dordrecht. Het is mogelijk dat er ook een jaarverslag in hetzelfde format is, maar dat deze niet met de rekenkamercommissie is gedeeld.

5. Van de gemeente Dordrecht ontvangen subsidiebedragen:

2013: € 897.944 plus eenmalige subsidie van €50.000 voor fusiekosten en Arbo-investeringen
2014: € 897.944
2015: € 467.975²⁸
2016: € 468.094³
2017: € 620.840³

Percentage subsidiebedrag op jaaropbrengsten Juzt 2016: 0,9%.

Percentage subsidiebedrag op halfjaaropbrengsten Safegroup eerste half jaar 2016²⁹: 65%

6. Wijze van verantwoording subsidie in 2016 en 2017:

Norm rekenkameronderzoek: *De gesubsidieerde instelling moet (bij een subsidie van meer dan € 20.000) ieder jaar verantwoording afleggen middels een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden en verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard.*

De aanvraag voor subsidievaststelling moet een inhoudelijk verslag bevatten waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend zijn uitgevoerd en in hoeverre de daarmee beoogde doelstellingen zijn behaald. Daarnaast verwacht de gemeente een financieel verslag of jaarrekening, een balans met toelichting en een controleverklaring van de accountant.

Naast deze jaarlijkse verantwoording verwacht de gemeente voor 2017 een specificatie van de huisvestingskosten, inhoudelijke rapportages per kwartaal, een ontwikkelplan voor de rollen en taken van Safegroup in de ketenaanpak huiselijk geweld, de samenwerking met ketenpartners, de opbouw van hulpverleningsactiviteiten, huisvesting en inzet van vrijwilligers. Ook moet Safegroup een schriftelijke tussentijdse rapportage indienen over de inhoudelijke voortgang en financiële stand van zaken per 1 juli. Voor de subsidie van 2016 waren deze eisen niet essentieel anders.

Safegroup maakt de diverse rapportages specifiek op voor de werkzaamheden in Dordrecht. Voor de werkzaamheden in Breda krijgt de gemeente Breda eigen rapportages. De jaarrekening die de gemeente krijgt voor de subsidievaststelling is van Juzt, waar Safegroup niet in gespecificeerd is.

7. Korte schets huidige governancestructuur gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: *De gesubsidieerde organisatie heeft een passende governancestructuur ingericht, met voldoende kritische en onafhankelijke (financiële) expertise bij een interne toezichthouder, bijvoorbeeld een bestuur, raad van toezicht, kascommissie en/of auditcommissie.*

Norm rekenkameronderzoek: *Het toezichthoudende orgaan houdt in de praktijk toezicht op het*

²⁸ In 2015 en 2016 is het budget voor Juzt gesplitst in een deel algemene voorziening via subsidie en een deel maatwerk via de WMO. In 2017 is een gedeelte van het budget vanuit WMO weer aan de algemene subsidie toegevoegd.

²⁹ Er is geen jaarrekening specifiek voor Blijf Zuid-Holland-Zuid/Safegroup in het onderzoeksdossier. Er zijn wel halfjaarcijfers, op basis daarvan is deze berekening uitgevoerd.



bestuur of de directie, conform de regels die daarvoor gelden (statuten).

Blijf van m'n lijf Zuid-Holland Zuid kende een personele bestuurlijke unie met Safegroup Breda, waarbij de operationeel directeur zowel directeur van Blijf was als van Safegroup. Op 1 januari 2016 zijn Blijf ZHZ en Safegroup Breda gefuseerd met Juzt. Safegroup is een aparte sector binnen Juzt. Zodoende wordt er een aparte administratie gevoerd voor Safegroup, waarbij de controle plaatsvindt door een businesscontroller van Juzt. De operationeel directeur van voor de fusie is nu sectormanager binnen Juzt voor Safegroup.

8. Korte schets huidige financiële situatie en risicomanagement door gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: *Er is een langetermijnstrategie met bijbehorende financiële onderbouwing.*

Norm rekenkameronderzoek: *De gesubsidieerde organisatie geeft invulling aan risicomanagement. Dit is onder meer te zien aan risicoanalyses en risicobeheersmaatregelen.*

In 2014 voerde het subsidiebureau een onderzoek uit naar de financiële verantwoording van Blijf. Het subsidiebureau constateerde toen dat er sprake was van een rommelige bedrijfsvoering. Met ingang van 2016 zijn Blijf ZHZ en Safegroup onderdeel gaan uitmaken van de grotere Juzt-organisatie (jeugdhulpaanbieder). Financieel gezien is de vrouwenopvang in Dordrecht slechts een klein onderdeel van Juzt, circa 0,9% van het geheel. Maar binnen de jeugdhulp staan de inkomsten van de aanbieders onder druk. Juzt heeft daar ook mee te maken en dat kan mogelijk gevolgen hebben voor de continuïteit van Juzt. Over 2016 had Juzt te maken met een negatief resultaat van € 5,7 mln. op een omzet van € 53 mln. Dit verlies gaat naar verwachting oplopen tot € 7 mln. in 2017 en 2018. Dit zorgt ervoor dat het subsidiebureau Juzt met een kritische blik volgt en de organisatie een 'rode' risicocodering geeft. De gemeente heeft 6-7 keer per jaar overleg met Juzt, en heeft daardoor, in combinatie met de kwartaalrapportages goed zicht op de resultaten van het Blijf ZHZ/Safegroup-deel in de afgelopen periode. De gemeente heeft echter geen zicht op de langetermijnstrategie van de gehele Juzt-organisatie en de risicobeheersingsmaatregelen die deze organisatie neemt.

9. Bijsturing door de gemeente op de gesubsidieerde organisatie in 2016 en 2017:

De gemeente voert meerdere keren per jaar gesprekken met Safegroup, waarin tussentijdse resultaten worden besproken en impliciet sturing aan de orde komt. Daarnaast levert Safegroup miv 2017 kwartaalrapportages aan de gemeente. Vanuit inhoudelijke overwegingen heeft er per 2017 een verschuiving plaatsgevonden tussen maatwerk en algemene voorziening van Safegroup, waarbij de algemene voorziening van Safegroup (laagdrempelig in te zetten) is uitgebreid.

10. Bijzonderheden rond de gesubsidieerde organisatie:

Blijf ZHZ stond bij het subsidiebureau van Dordrecht te boek als een gezonde organisatie. Na de fusie met Juzt is dat veranderd. Voor 2015 vormde de subsidie van de gemeente Dordrecht vrijwel 100% van de inkomsten van Blijf ZHZ voor wat betreft de crisisopvang. Na de fusie werd Blijf ZHZ onderdeel van Juzt en gaat het subsidiebureau uit van de jaarcijfers van Juzt. Deze zijn qua solvabiliteit en liquiditeit niet beduidend slechter, maar vanwege de forse tekorten die Juzt voor 2017 en 2018 verwacht heeft het subsidiebureau een rode markering aangebracht. Dat maakt dat Safegroup onder een strengere verantwoordingsstructuur valt en bijvoorbeeld kwartaalrapportages aan moet leveren. De invloedssfeer van de gemeente Dordrecht is na de fusie beduidend minder geworden: de subsidie van de gemeente Dordrecht is nog slecht 0,9% van de totale opbrengsten van Juzt.



Een tweede bijzonderheid bij Safegroup-Juzt is de diversiteit aan relaties die de gemeente met Safegroup-Juzt onderhoudt. Er is een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van jeugdhulp, de Serviceorganisatie Jeugd, met een inkooprelatie met Juzt. Dit is een indirecte relatie tussen Dordrecht en Juzt. Daarnaast wordt een deel van de activiteiten die Juzt uitvoert ingekocht door de Sociale Dienst Drechtsteden in opdracht van de gemeente Dordrecht. Als centrumgemeente voert Dordrecht de vrouwenopvang en het beschermd wonen uit voor de regio's Alblasserwaard, Vijfheerenlanden en Drechtsteden. Daarbij is besloten via een subsidierelatie de algemene voorzieningen te financieren en de maatwerkvoorzieningen via de sociale dienst in te kopen. Voor beide financieringsstromen heeft de gemeente Dordrecht een relatie met Safegroup.



1.2 Factsheet Nationaal Onderwijsmuseum

1. Naam organisatie:

Nationaal Onderwijsmuseum

2. Korte omschrijving organisatie:

*"De stichting heeft ten doel het beheren en in stand houden van een museum dat gewijd is aan de geschiedenis van het onderwijs, met nadruk op Nederland en de voormalige handelsposten en koloniën en zet zich in voor het bevorderen van kennis van de onderwijsgeschiedenis."*³⁰

3. Beleidskader en subsidieregeling op basis waarvan de organisatie in 2017 subsidie ontvangt:

- Algemene subsidieverordening 2016
- Beleidsnota Cultuureducatie en Amateurkunst 2014
- Cultuur nota De kracht van het lokale 2.0, vastgesteld door de raad op 22 november 2011

4. Met de gemeente overeengekomen prestaties of resultaten gesubsidieerde organisatie in 2017:

Norm rekenkameronderzoek : Het college en de ambtelijke organisatie sturen bij indien de activiteiten of financiën van de gesubsidieerde organisatie afwijken van hetgeen afgesproken is (aan te tonen aan de hand van voorbeelden).

Norm rekenkameronderzoek: Het college toetst of alle activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en stelt de subsidie vast.

Prestatieafspraken in subsidieverlening 2017:

- U voert het activiteitenplan 2017 uit dat u bij de subsidieaanvraag bij ons ingediend heeft en bereikt daarmee de resultaten en doelen zoals in het activiteitenplan 2017 omschreven.
- U verwacht 30.000 bezoekers in uw instelling in Dordrecht en 20.000 bezoekers die de presentaties buiten Dordrecht bezoeken.
- U richt zich qua marketing en communicatie er op uw landelijke naamsbekendheid te vergroten met een groei van het bezoekersaantal van 10% per jaar.
- U zet zich in om samen te werken met culturele, maatschappelijke en onderwijsorganisaties in Dordrecht.

Subsidieverlening 2016	Jaarverslag 2016
U dient het jaarplan 2016 uit te voeren dat u bij de subsidieaanvraag bij ons ingediend heeft en daarmee de resultaten te halen zoals door u bij het jaarplan aangegeven in het bijgesloten 'informatieraster doelstellingen NOM 2016.	[Documentatie subsidieaanvraag niet aanwezig in onderzoeksdossier, geen controle mogelijk door rkc]

³⁰ Akte van statutenwijziging van Stichting Nationaal Onderwijsmuseum 3-11-2010.

Subsidieverlening 2016	Jaarverslag 2016
Het eigen verdienvermogen te vergroten naar 30% in 2016 via entreegelden, zaalverhuur, horeca, winkel en activiteiten.	Percentage van inkomsten door subsidie OCW en gemeente: 68% Percentage van inkomsten door sponsoring en partners: 3% Percentage van inkomsten door eigen opbrengsten: 29%.
In het activiteitenprogramma samen te werken met culturele, maatschappelijke en onderwijsorganisaties in Dordrecht.	Geen verslaglegging over in jaarverslag*
In uw activiteiten aandacht te besteden aan het thema voor 2016 'Beeldenstorm - Woordenstroom' in het kader van het Mijlpalenprogramma 'Dordrecht op weg naar 2020'	Geen verslaglegging over in jaarverslag**

* Dit is mondeling besproken in het gesprek over het jaarverslag met de directeur NOM en de accounthouder en controller.

** Dit is mondeling besproken in het gesprek over het jaarverslag met de directeur NOM en de accounthouder en controller en ware ook beter geweest dat dit in het verslag was opgenomen. Een activiteitenverslag heeft NOM naderhand toegezonden.

5. Van de gemeente Dordrecht ontvangen subsidiebedragen:

2013: € 100.000
2014: € 150.000
2015: € 300.000
2016: € 300.000
2017: € 300.000

Percentage subsidiebedrag : 25,2%

6. Wijze van verantwoording subsidie in 2016 en 2017:

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde instelling moet (bij een subsidie van meer dan € 20.000) ieder jaar verantwoording afleggen middels een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden en verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard.

Naast de jaarlijkse verantwoording middels een inhoudelijk en financieel verslag moet het Onderwijsmuseum volgens de subsidieverlening een tussentijdse rapportage opmaken voor 1 augustus. De procedure rondom deze tussentijdse rapportage is gelijk aan de procedure van de jaarlijkse verantwoording, uitgezonderd de subsidievaststelling dat alleen bij de jaarlijkse verantwoording plaatsvindt. Na binnenkomst van de documenten bekijkt de accounthouder deze, evenals het subsidiebureau en eventueel de controller. Vervolgens formuleert de accountmanager vragen die via mail aan de directeur van het museum gesteld worden. De antwoorden hierop worden meegenomen in het overleg tussen de accounthouder en de directeur. Naast deze ambtelijke gesprekken heeft de wethouder minimaal twee keer per jaar overleg met de directeur.

Het jaarverslag met jaarrekening en begroting voor het volgende jaar bevat niet alle informatie die noodzakelijk is voor het vaststellen dat aan de activiteiten uit de subsidieverlening is voldaan. Het jaarverslag van 2016 geeft bijvoorbeeld geen inzage in de wijze waarop het museum in 2016



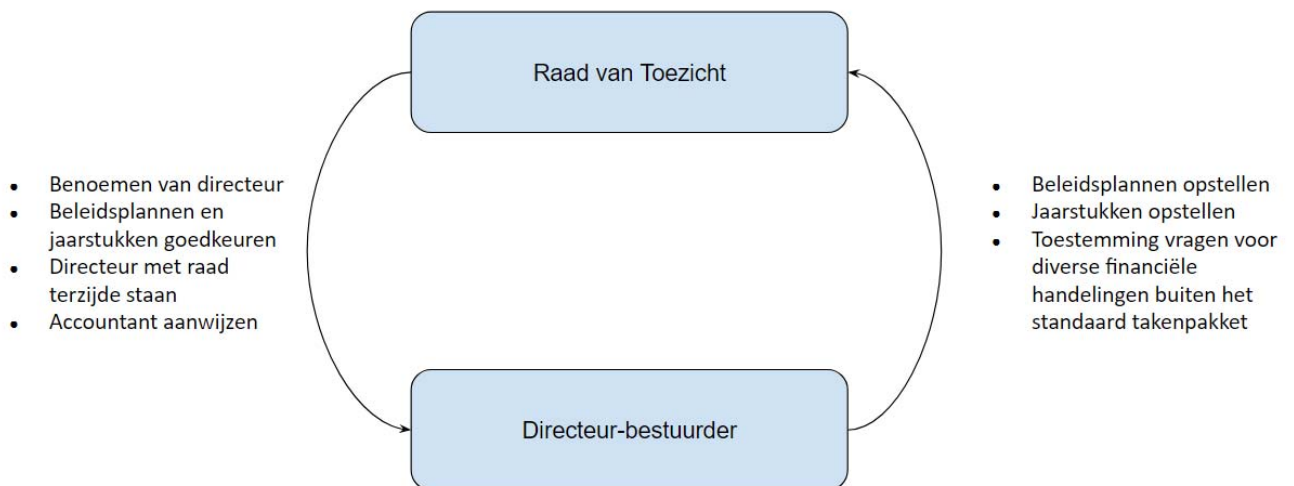
aandacht heeft geschonken aan het thema Beeldenstorm-Woordenstroom. Ook de eventuele samenwerking met andere culturele, maatschappelijke en onderwijsorganisaties wordt niet besproken. Het jaarverslag geeft ook geen inzage in het jaarplan en de mate waarin dat uitgevoerd is. Desondanks heeft de gemeente de subsidie voor 2016 ongewijzigd vastgesteld.

7. Korte schets huidige governancestructuur gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde organisatie heeft een passende governancestructuur ingericht, met voldoende kritische en onafhankelijke (financiële) expertise bij een interne toezichthouder, bijvoorbeeld een bestuur, raad van toezicht, kascommissie en/of auditcommissie.

Norm rekenkameronderzoek: Het toezichthoudende orgaan houdt in de praktijk toezicht op het bestuur of de directie, conform de regels die daarvoor gelden (statuten).

Het Onderwijsmuseum staat onder leiding van de directeur-bestuurder. Hij wordt door de Raad van Toezicht benoemd. Voor de financiële zaken heeft de directeur-bestuurder een controller in dienst. Deze controller is geen financieel directeur. De directeur-bestuurder is zowel artistiek als zakelijk leider van het museum.



8. Korte schets huidige financiële situatie en risicomanagement door gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: Er is een langetermijnstrategie met bijbehorende financiële onderbouwing.

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde organisatie geeft invulling aan risicomanagement. Dit is onder meer te zien aan risicoanalyses en risicobeheersmaatregelen.

Het Nationaal Onderwijsmuseum is relatief nieuw in Dordrecht; het is op 15 juli 2015 heropend na een aantal jaren van sluiting. Dat zorgde voor de bijzondere situatie dat er in eerste instantie geen bruikbare historische gegevens waren over bezoekerscijfers, inkomsten en dergelijke. Na de opening



heeft het Nationaal Onderwijsmuseum in een visiedocument en een meerjarenbeleidsplan zijn langetermijnstrategie voor de periode 2017-2020 vastgelegd.

De financiële positie van het Onderwijsmuseum stond onder druk vanwege een huurachterstand bij de gemeente (zie hieronder bij 10). Vanwege de lage solvabiliteit en de lage liquiditeit gaf het subsidiebureau het Onderwijsbureau een rode risicocodering. Omdat het voornamelijk de gemeente zelf is die schuldeiser is, en deze huurschuld nu aantoonbaar wordt ingelopen, is er geen acuut risico. De accountant geeft aan geen twijfel te hebben over de continuïteit van de organisatie en ook het gemeentelijk subsidiebureau spreekt van een rode risicocodering, "maar wel met een oranje randje".

Het museum heeft gestuurd om de financiële risico's te beheersen. Dit door te sturen op het vergroten van de bezoekersaantallen (een toename van 76% in 2016 tot 35.579 museumbezoekers) en het vergroten van de opbrengsten (entree, winkel, externe inzet medewerkers). Uit de 1^e halfjaarrapportage blijkt dat het museum op koers lag om de begrote resultaten te behalen. Voor 2017 ging het museum uit van 30.000 museumbezoekers.

9. Bijsturing door de gemeente op de gesubsidieerde organisatie in 2016 en 2017:

Zowel de directeur als de accounthouder geven aan dat de gemeente nauwelijks formeel bijgestuurd heeft in de afgelopen tijd. Als voorbeeld van informele bijsturing dient het aandragen van ideeën omtrent de planning en opening van zaken in de openbare ruimte: het plaatsen van de kroon op het pand, de aanlichting van het pand of de bekendmaking van de plannen voor de tuin.

Er is één punt waarop bijsturing door de gemeente evident is, dat is de omgang met de huurachterstand. Zie hiervoor punt 10, bijzonderheden.

10. Bijzonderheden rond de gesubsidieerde organisatie:

Het museum en de gemeente zitten in een bijzondere situatie doordat er niet alleen een subsidierelatie is maar ook een vastgoedrelatie. Het museum huurt het pand van de gemeente. Doordat het ministerie van OCW in haar subsidiering achterbleef met wat ze het museum toegezegd had kwam het museum in financiële problemen. Daardoor heeft ze langere tijd de huur niet kunnen betalen.

De normale procedure vanuit de afdeling Vastgoed zou zijn om na de diverse herinneringen en aanmaningen een incassoprocedure te starten met een deurwaarder, waarna uiteindelijk het ontbinden van een huurcontract zou kunnen volgen. Dat vond de gemeente Dordrecht niet wenselijk. Zowel qua beeldvorming niet als ook financieel: de afdeling Vastgoed zou dan opnieuw op zoek moeten naar een huurder voor het pand dat ze kortgeleden gerenoveerd heeft. Daarop hebben gemeente, museum en ministerie gezamenlijk overleg gevoerd hoe dit probleem op te lossen. Besloten is dat het museum de achterstallige huur in 2017 en 2018 in vier termijnen zou betalen en het ministerie middels diverse projectsubsidies voor voldoende liquide middelen zou zorgen om die termijnen te kunnen betalen. Deze terugbetaalregeling tussen museum en gemeente is niet op schrift gezet. In 2017 heeft het museum twee van de vier termijnen betaald. Een nadere specificatie dan 'voorjaar en najaar 2018'³¹ voor de volgende twee termijnen heeft het museum niet gegeven.

³¹ Beantwoording vragen door directeur-bestuurder naar aanleiding van het jaarverslag 2016 - 10 juli 2017.



1.3 Factsheet Bibliotheek AanZet

1. Naam organisatie:

Stichting Openbare Bibliotheek AanZet

2. Korte omschrijving organisatie:

De Bibliotheek AanZet zet zich voor 15 Zuid-Hollandse gemeenten in voor: taalvaardigheid, leesvaardigheid, digitale vaardigheid en mediawijsheid. Van deze 15 gemeenten is Dordrecht de grootste gemeente.

Speerpunten in de activiteiten zijn:

- Educatieve dienstverlening voor: voorschoolse instellingen, basisonderwijs en voortgezet onderwijs;
- Preventie en vermindering van achterstand in taalontwikkeling en digitale vaardigheden onder volwassenen.

De bibliotheek is begonnen aan een transformatie. Dit uit zich onder andere doordat zij zich sterker profileert in het Dordtse maatschappelijk netwerk. De bibliotheek is een:

- vinder en verbinder van mensen, organisaties en betrouwbare en relevante informatie;
- proeftuin om in contact te komen met nieuwe ideeën, verhalen en technologieën;
- platform dat aanzet tot kritisch denken, bijvoorbeeld door middel van lezingen en debatten rondom actuele thema's;
- een organisatie die zich inzet om voor specifieke groepen achterstanden te bestrijden of te voorkomen op de gebieden Nederlandse taal, lezen/schrijven, digitale vaardigheden en mediawijsheid.

3. Beleidskader en subsidieregeling op basis waarvan de organisatie in 2017 subsidie ontvangt

- Algemene subsidieverordening 2016 (het procedurele kader);
- Subsidiebeleidskader gemeente Dordrecht (de kaders voor de subsidieverstrekking);
- Subsidieaanvraag bibliotheek dienstverlening 2017 Dordrecht;
- Kadernota 2017 gemeente Dordrecht;
- Toekomstscenario voor de Bibliotheek;
- Agenda voor de Stad.

4. Met de gemeente overeengekomen prestaties of resultaten gesubsidieerde organisatie in 2017:

Norm rekenkameronderzoek: Het college en de ambtelijke organisatie sturen bij indien de activiteiten of financiën van de gesubsidieerde organisatie afwijken van hetgeen afgesproken is (aan te tonen aan de hand van voorbeelden).

Norm rekenkameronderzoek: Het college toetst of alle activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en stelt de subsidie vast.

De met de gemeente overeengekomen activiteiten worden beschreven in de subsidieaanvraag van de



Bibliotheek AanZet. Per productgroep wordt door de Bibliotheek een omschrijving gegeven van de productgroep plus beschrijvingen van het doel, de doelgroep, het beoogde resultaat en de maatschappelijke effecten van de productgroep.

De Bibliotheek onderscheidt 6 productgroepen:

- Dienstverlening in de bibliotheekvestigingen en digitaal: lezen en lenen;
- Dienstverlening in de bibliotheekvestigingen en digitaal: informeren en raadplegen;
- Educatieve dienstverlening via scholen en instellingen in de doorgaande lijn: van 0 tot 18/23 jaar;
- Literaire en culturele activiteiten;
- Activiteiten en diensten die bijdragen aan het volwassenenonderwijs en non-formele educatie
- Ontwikkeltraject van de Bibliotheek.

Periodiek vindt er een gesprek plaats met het subsidiebureau en een beleidsinhoudelijke contactpersoon van de gemeente. De gesprekken vinden onder andere plaats naar aanleiding van de subsidieaanvraag en de jaarrekening. Tijdens dit gesprek worden de financiën en de voortgang van de activiteiten besproken. Op basis van het verscherpte risicomanagement, dat de gemeente ten aanzien van alle gesubsidieerde instellingen in wil gaan voeren, bespreken gemeente en bibliotheek in de nabije toekomst over meerdere financiële indicatoren en de uitvoering van activiteiten. De Bibliotheek is zelf nog aan het nadenken over de wijze waarop de maatschappelijke effecten beter in beeld kunnen worden gebracht. De Bibliotheek wil deze effecten zelf goed in beeld brengen zodat beter inzichtelijk wordt of en in welke mate bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van de gemeente Dordrecht en de andere gemeenten.

Daarnaast speelt nog de vraag hoe vaste en variabele kosten het beste door de Bibliotheek in beeld kunnen worden gepresenteerd en kunnen worden toegerekend aan de verschillende productgroepen. Hoewel de Bibliotheek aangeeft dat de contacten met de gemeente goed verlopen worden de mogelijkheden om te sparren over deze vraagstukken gemist. De gesprekken zijn enerzijds op de beleidsontwikkeling gericht en anderzijds op het subsidieproces en de financiën op hoofdlijnen.

In de afgelopen periode heeft veel afstemming met de gemeente plaats gevonden over het ontwikkeltraject. Dit ging om de strategische visie van de Bibliotheek. Deze afstemming vond plaats in een taskforce waarin naast de gemeente andere organisaties deel namen waar de Bibliotheek mee samenwerkt. Deze samenwerking met de gemeente wordt door de Bibliotheek als positief gewaardeerd na een valse start bij de aankondiging van de bezuinigingstaakstelling (de Bibliotheek hoorde dit niet rechtstreeks van de gemeente).

De keuzes ten aanzien van het verscherpte risicomanagement van de gemeente (medio 2017) worden geïmplementeerd met ingang van de 2^e helft van 2017. Naast een aantal financiële indicatoren wordt ook gekeken naar de uitvoering van activiteiten en gerealiseerde effecten. Dit laatste vindt de Bibliotheek van groot belang omdat ze hiermee haar meerwaarde aan kan tonen.

5. Van de gemeente Dordrecht ontvangen subsidiebedragen:

2013: €3.265.148

2014: €3.268.828

2015: €3.193.646



2016: €3.164.872

2017: €3.169.505

Percentage subsidiebedrag op jaarinkomsten bibliotheek 2016: 25%

6. Wijze van verantwoording subsidie in 2016 en 2017:

Norm rekenkameronderzoek: *De gesubsidieerde instelling moet (bij een subsidie van meer dan € 20.000) ieder jaar verantwoording afleggen middels een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden en verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard.*

De Bibliotheek ontvangt jaarlijks meer dan € 20.000 subsidie en dient daarom uitgebreid verantwoording af te leggen. De Bibliotheek stelt jaarlijks een financieel jaarverslag op met een toelichting op hoofdlijnen van de inhoudelijke resultaten. Dit laatste gebeurt niet op het (detail)niveau van de begroting en de subsidieafspraken. Daarnaast is een risicoparagraaf opgenomen en een vooruitblik op het volgende begrotingsjaar. Er zit een uitgebreide accountantsverklaring bij die betrekking heeft op de juistheid van de cijfers, interne beheersing, op de aansluiting van de overige toelichtingen bij de financiën en toets op de risico's en de continuïteit van de Bibliotheek.

Voor 2016 wordt in de subsidievaststelling aangegeven dat de Bibliotheek alle voorgenomen activiteiten heeft uitgevoerd, aan haar doelstellingen heeft voldoen en al haar verplichtingen is nagekomen. Daarnaast voert de Bibliotheek twee keer per jaar een gesprek met de beleidsmedewerker en soms schuift een vertegenwoordiger van het subsidiebureau van de gemeente Dordrecht aan. De Bibliotheek scoort groen in de managementrapportage van het subsidiebureau over het eerste half jaar van 2017. De directeur onderhoudt contact met de portefeuillehouder.

7. Korte schets huidige governance-structuur gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: *De gesubsidieerde organisatie heeft een passende governance-structuur ingericht, met voldoende kritische en onafhankelijke (financiële) expertise bij een interne toezichthouder, bijvoorbeeld een bestuur, raad van toezicht, kascommissie en/of auditcommissie.*

Norm rekenkameronderzoek: *Het toezichthoudende orgaan houdt in de praktijk toezicht op het bestuur of de directie, conform de regels die daarvoor gelden (statuten).*

De Bibliotheek stelt jaarlijks een compleet jaarverslag op inclusief balans. Jaarlijks wordt een accountantscontrole uitgevoerd. De accountant wordt door de Raad van Toezicht geselecteerd. De schaal van de Bibliotheek is groot genoeg om de control-functie professioneel in te richten. Zoals hiervoor vermeld is er nog wel behoefte vanuit de control-functie om met de gemeente en branchegenoten te sparren over inhoudelijke zaken die de financial, business en beleids-control betreffen.

Er is een raad van toezicht bestaande uit 5 tot 6 leden die elk een specifieke deskundigheid en ervaring hebben. De raad van toezicht volgt kritisch het functioneren van de Bibliotheek. Dit vindt plaats aan de hand van een toezichtvisie en -kader en een toetsingskader. Deze is gebaseerd op de Governance Code Cultuur. Er wordt 4 maal per jaar een bestuurs-rapportage uitgewerkt voor de Raad van Toezicht waarvan de vierde het jaarverslag inclusief de jaarrekening is. De raad van Toezicht



voert ook 1 maal per 2 jaar een zelfevaluatie uit.

De Raad van Toezicht is zodanig samengesteld/geselecteerd dat de leden onafhankelijk van elkaar, de bestuurder en welk deelbelang dan ook kritisch kunnen opereren. De leden van de Raad van Toezicht hebben geen relatie met of een direct eigen belang bij het functioneren van de Bibliotheek, hebben een brede blik en zijn zich bewust van de maatschappelijke taak van de stichting Openbare Bibliotheek AanZet. De leden hebben een verschillende achtergrond zodat alle belangrijke disciplines voor de bedrijfsvoering van de Bibliotheek vertegenwoordigd zijn in de Raad van Toezicht. Er is geen aparte auditcommissie ingericht.

De raad van Toezicht heeft, indien gewenst of nodig, een rechtstreekse lijn met de controller van de Bibliotheek. De controller is bij alle reguliere RvT-vergaderingen aanwezig. De bestuurs-rapportages worden door de diverse verantwoordelijken opgesteld en door de controller gecontroleerd. Ook de OR, evenals leden van het MT sluiten een paar keer per jaar bij de raad van Toezicht aan. De Raad van Toezicht is hierdoor in staat om een goed beeld te krijgen van de aansturing en het functioneren van de Bibliotheek.

8. Korte schets huidige financiële situatie en risicomanagement door gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: *Er is een langetermijnstrategie met bijbehorende financiële onderbouwing.*

Norm rekenkameronderzoek: *De gesubsidieerde organisatie geeft invulling aan risicomanagement. Dit is onder meer te zien aan risicoanalyses en risicobeheersmaatregelen.*

De Bibliotheek heeft recent een nieuwe toekomstvisie ontwikkeld en een ontwikkelstrategie om deze visie te realiseren. Deze visie is financieel onderbouwd. Er is een financiële meerjarenraming en er zijn incidentele bedragen begroot inclusief dekking om in de komende twee à drie jaar het ontwikkeltraject vorm te geven.

Sinds 2015 werkt de bibliotheek aan risicomanagement. In de subsidieaanvraag voor 2017 is een korte paragraaf over risico's en risicomanagement opgenomen. De onderzoekers beschikken niet over specifieke risicomanagement-rapportages. In een interview is aangegeven dat er in eerste instantie 20 risico's werden onderscheiden waarbij aandacht wordt besteed aan de impact en de beheersing van de risico's. De RvT heeft deze in een sessie met de accountant teruggebracht tot 4 overkoepelende risico's, die nu vertaald worden naar mogelijke impact op de organisatie als het risico zich voordoet en de gevolgen van de risico's voor het weerstandsvermogen. Deze vertaling wordt momenteel uitgewerkt door de Bibliotheek. Het grootste risico is dat één of meer gemeenten stoppen met de subsidiëring. De risicoanalyse wordt op initiatief van de Bibliotheek ook met de contactpersonen van de gemeente besproken.

9. Bijsturing door de gemeente op de gesubsidieerde organisatie in 2016 en 2017:

De gemeente heeft een bezuinigingstaakstelling aan de Bibliotheek opgelegd voor de komende jaren. Mede naar aanleiding daarvan heeft de Bibliotheek een toekomstvisie uitgewerkt. Dit heeft zij gedaan in samenwerking met de gemeente en met verschillende partners en andere belanghebbenden. Wel is de gemeente actief betrokken door de Bibliotheek. Na een nieuwe start (na vertrek van de vorige wethouder) tijdens dit traject met een nieuwe wethouder is dit naar tevredenheid van de Bibliotheek verlopen.



Er loopt ook een traject over mogelijke nieuwe huisvesting (Spuiboulevard) van de Bibliotheek. De financiële cijfers die in dat traject worden gehanteerd sluiten niet/nog niet aan op de huidige (meerjaren)begroting van de Bibliotheek. De uitkomst van dit traject kan dus nog effect hebben op de financiën van de Bibliotheek.

10. Bijzonderheden rond de gesubsidieerde organisatie:

De Bibliotheek werkt voor 15 gemeenten en is mede daardoor in staat om een professionele planning & control-functie in te richten. Daarnaast beschikt de Bibliotheek over een actieve raad van toezicht die handelt volgens de Governance Code Cultuur. Hoewel wij niet de dagelijkse gang van zaken kunnen beoordelen lijkt het er op dat de Bibliotheek haar planning & control-functie goed heeft ingericht en mede daardoor in staat is om te sturen op doelmatigheid en financiële continuïteit.

De Bibliotheek geeft als wens aan dat zij behoefte heeft aan een klankbord/sparringpartner bij de doorontwikkeling van haar bedrijfsvoering en specifiek in het subsidieproces aan een financiële sparringpartner. De verdere ontwikkeling van de kostenstructuur (toerekenen vaste kosten aan opdrachtgevers en activiteiten) en prestatie-informatie met betrekking tot gewenste maatschappelijke effecten/maatschappelijk rendement zijn voorbeelden van onderwerpen waar de Bibliotheek over wil klankborden/adviezen over wil krijgen. Vanuit de Bibliotheek is er behoefte aan een integraal team bij de gemeente als aanspreekpunt dat alle aspecten van de bedrijfsvoering van de Bibliotheek kan overzien.



1.4 Factsheet RTV Dordrecht

1. Naam organisatie:

Stichting RTV Dordrecht

2. Korte omschrijving organisatie:

De activiteiten van Stichting RTV Dordrecht bestaan voornamelijk uit het uitzenden van radio- en televisieprogramma's zowel via de ether als via een gesloten kabelnet. Daarnaast wordt het laatste nieuws gepresenteerd via een website en een app. In de programma's wordt vooral aandacht geschonken aan onderwerpen die de gemeente Dordrecht betreffen.

3. Beleidskader en subsidieregeling op basis waarvan de organisatie in 2017 subsidie ontvangt:

- Algemene subsidieverordening 2016 (het procedurele kader);
- Subsidiebeleidskader gemeente Dordrecht (de kaders voor de subsidieverstrekking);
- Richtlijnen van het Commissariaat voor de media;

4. Met de gemeente overeengekomen prestaties of resultaten gesubsidieerde organisatie in 2017:

Norm rekenkameronderzoek: *Het college toetst of alle activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en stelt de subsidie vast.*

De prestatieafspraken behorende bij de subsidieverlening veranderen in de loop der jaren nauwelijks voor televisie en radio. Voor het gebruik van social media zijn voor de subsidie van 2017 enkele cijfers opgenomen. Kijkende naar de subsidieverleningen, subsidievaststellingen en bijbehorende jaarverslagen 2014, 2015, 2016 valt het volgende op:

1. RTV Dordrecht lijkt op basis van de jaarverslagen structureel niet in staat om 24/7 radio-uitzendingen te maken. Alleen de halfjaarrapportage 2017 maakt melding van het 24/7 radio maken naast diverse specifieke programma's.
2. RTV Dordrecht maakt jaarlijks meer televisieprogramma's dan vanuit de subsidieverlening strikt noodzakelijk.
3. De prestatievoorwaarde van drie filmpjes per nieuwsuitzending komt niet terug in de jaarverslagen.
4. De gemeente Dordrecht stelt jaarlijks de subsidie vast ondanks enkele niet behaalde resultaten.
5. De gemeente Dordrecht stelt jaarlijks de subsidie vast zonder vermelding van de niet behaalde resultaten.

Uit diverse gesprekken blijkt dat zowel de accounthouder als het subsidiebureau de benodigde documenten voor verlening en vaststelling controleren, zowel op volledigheid als op inhoud. Na de analyse van de documenten worden er vragen gesteld aan RTV Dordrecht. Na beantwoording door RTV Dordrecht volgt een gesprek tussen de accounthouder, vergezeld door een medewerker van het subsidiebureau, met de directeur van RTV Dordrecht. Mogelijk dat bij dat gesprek de verschillen tussen de prestatieafspraken in de subsidieverlening en de resultaten vanuit het jaarverslag besproken worden, maar daar is geen verslaglegging van.

De accounthouder geeft aan dat hij graag een controleslag zou willen zien op het inhoudelijk



jaarverslag, zoals een accountant de jaarrekening controleert op juistheid. De gemeente heeft geen mogelijkheden om de daadwerkelijke resultaten ten aanzien van de prestatieafspraken te controleren. Dat maakt dat de gemeente uit moet gaan van de juistheid van het jaarverslag, en indien de onderwerpen uit de prestatieafspraken niet terugkomen in het jaarverslag heeft de gemeente geen gegevens om te controleren of RTV aan de afspraken voldaan heeft. Desalniettemin stelt de gemeente jaarlijks de subsidie vast conform de verlening.

Een andere bevinding is dat er een discrepantie is tussen wat de gemeente in haar subsidiebeschikking als prestatievoorwaarden opneemt en wat RTV aan prestaties levert. RTV Dordrecht doet op een aantal punten meer dan de gemeente Dordrecht in de beschikking van RTV vraagt. Dit is een keuze van de directeur-bestuurder, die vindt dat een lokale omroep minimaal deze activiteiten moet uitvoeren.

5. Van de gemeente Dordrecht ontvangen subsidiebedragen:

2013: €343.804
2014: €343.804
2015: €309.576
2016: €309.653
2017: €213.751

Percentage subsidiebedrag van totale inkomsten RTV Dordrecht: 94%.

6. Wijze van verantwoording subsidie in 2016 en 2017:

Norm rekenkameronderzoek: *De gesubsidieerde instelling moet (bij een subsidie van meer dan € 20.000) ieder jaar verantwoording afleggen middels een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden en verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard.*

RTV stelt jaarlijks een jaarrekening en een inhoudelijk jaarverslag op. De jaarrekening is voorzien van een controleverklaring van een onafhankelijke accountant. Deze is sterk gericht op de juistheid van de administratie en minder op de risico's in de bedrijfsvoering. Het inhoudelijk jaarverslag is gericht op de bedrijfsvoering, de uitzendingen en het bereik op sociale media.

Als onderdeel van de jaarlijkse cyclus van verlening en vaststelling is RTV Dordrecht verplicht om jaarrekening en inhoudelijk jaarverslag naar de gemeente te sturen. Vanuit het risicomanagement van de gemeente Dordrecht is RTV, als oranje geclassificeerd, tevens verplicht halfjaarlijkse rapportages aan te bieden aan de gemeente. RTV heeft in de periode 2013-2017 jaarlijks de jaarrekeningen en jaarverslagen toegestuurd, evenals de halfjaarrapportages. Voor 2017 geldt een extra verplichting van een rapportage voor maart en voor mei, waar RTV niet aan voldaan heeft. Er is in maart 2017 een overzicht over januari gestuurd, en in juni een overzicht tegelijk met de subsidieaanvraag.

Niet alle onderdelen van de prestatieafspraken komen naar voren in het inhoudelijk jaarverslag. Zo is een van de eisen dat de nieuwsuitzendingen uit minimaal drie filmpjes bestaat. Het inhoudelijk jaarverslag gaat echter niet in op de vormgeving en de inhoud van de nieuwsuitzendingen, maar wel op de lengte van de uitzendingen. Die lengte komt dan weer niet terug in de prestatieafspraken. In 2016 wordt er wel over de specials gesproken, waaruit op te maken is dat RTV voldaan heeft aan de afspraak over de uitvoerige verslagen van evenementen, maar dat is in de jaren voor 2016 niet het geval. Wat de gemeente precies verstaat onder 'uitvoerige' is niet duidelijk. Er lijkt bij het opstellen van de rapportages geen rekening gehouden te worden met de prestatieafspraken vanuit de subsidiebeschikking.

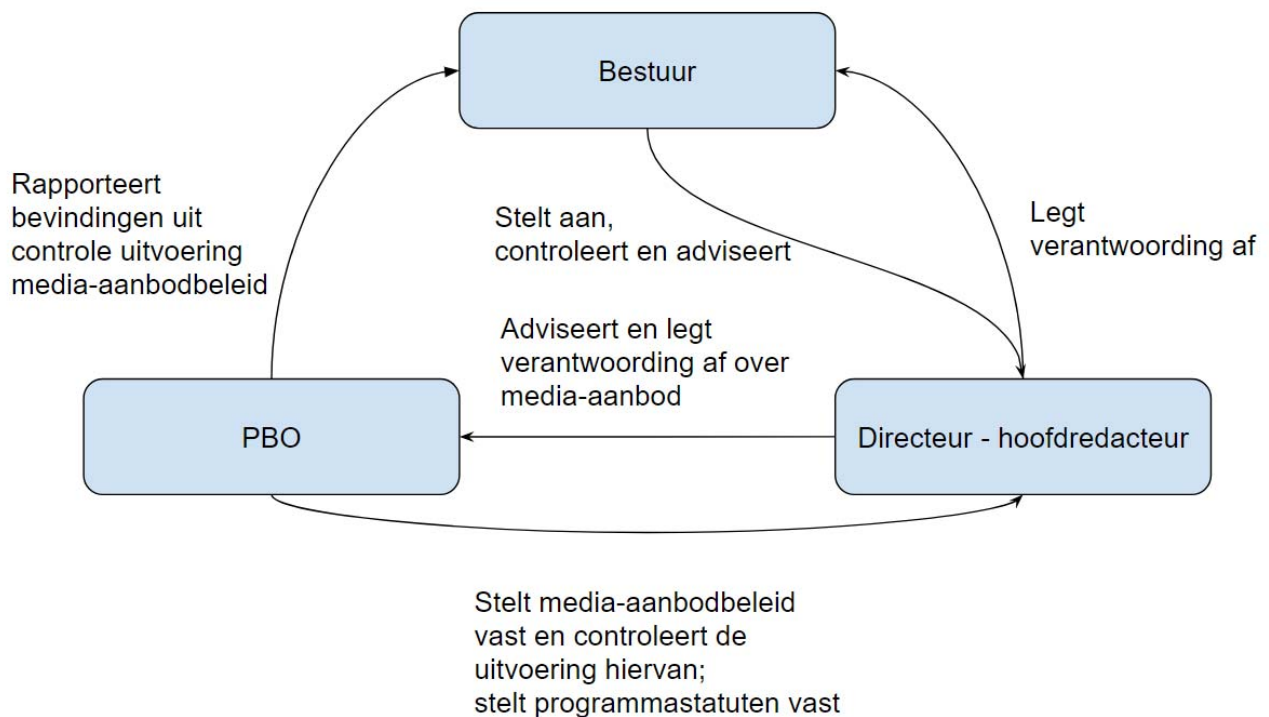


7. Korte schets huidige governance-structuur gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde organisatie heeft een passende governance-structuur ingericht, met voldoende kritische en onafhankelijke (financiële) expertise bij een interne toezichthouder, bijvoorbeeld een bestuur, raad van toezicht, kascommissie en/of auditcommissie.

Norm rekenkameronderzoek: Het toezichthoudende orgaan houdt in de praktijk toezicht op het bestuur of de directie, conform de regels die daarvoor gelden (statuten).

Stichting RTV Dordrecht kent twee toezichthoudende organen: het bestuur en het Programmabeleid Bepalend Orgaan (PBO). De directeur-hoofdredacteur is door het bestuur belast met de verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de mediaorganisatie. De directeur-hoofdredacteur is aangesteld door het bestuur en legt aan het bestuur verantwoording af over de bedrijfsvoering, activiteiten en resultaten. Het bestuur stelt jaarlijks een jaarverslag en jaarrekening op en stelt de begroting en het beleid vast. Het PBO stelt het media-aanbodbeleid op, waar de directeur-hoofdredacteur verantwoording over aflegt richting het PBO. Bij het opstellen van het media-aanbodbeleid heeft de directeur-hoofdredacteur een adviserende rol. Zie onderstaand schema. Het bestuur en de directeur-hoofdredacteur werken intensief samen, met oog voor elkaars verantwoordelijkheden. De voorzitter en de directeur-hoofdredacteur hebben wekelijks overleg.



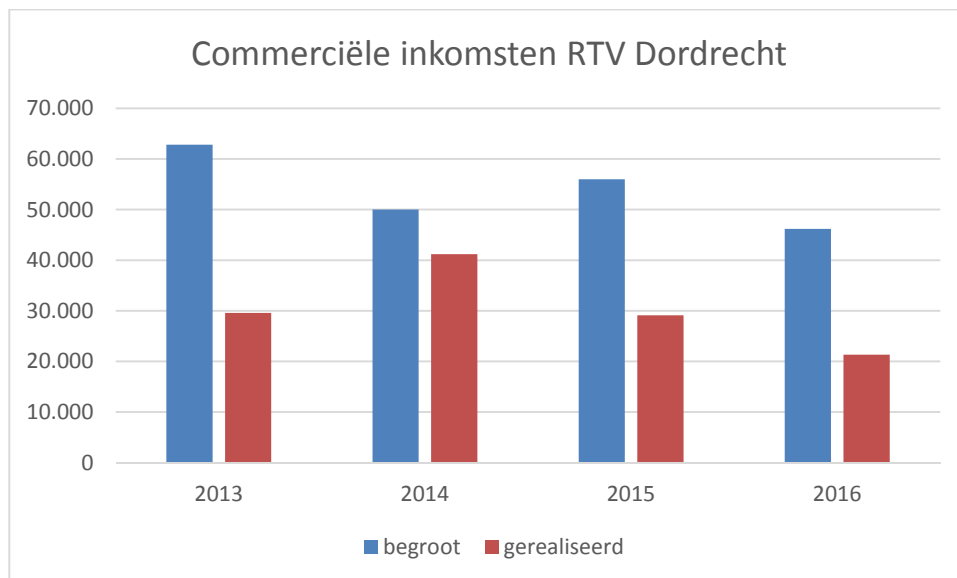
8. Korte schets huidige financiële situatie en risicomanagement door gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: Er is een langetermijnstrategie met bijbehorende financiële

onderbouwing.

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde organisatie geeft invulling aan risicomanagement. Dit is onder meer te zien aan risicoanalyses en risicobeheersmaatregelen.

De huidige financiële situatie van RTV Dordrecht is kwetsbaar. Alleen kijkende naar de jaarrekening lijkt RTV Dordrecht de financiën op orde te hebben. Zowel de solvabiliteit (2016: 0.83) als de liquiditeit (2016: 4.79) liggen ruim boven de normen voor de risico-analyse van de gemeente. De kwetsbaarheid zit onder andere in de sterke afhankelijkheid van de subsidie van de gemeente, namelijk 94% van het totaal aan inkomsten in 2016. De door de gemeente gewenste inkomsten vanuit reclames en sponsoring komt niet voldoende op gang. De commerciële inkomsten voor 2016 waren begroot op €46.186, waarvan €21.328 behaald is. Jaarlijks is er structureel meer begroot voor de commerciële inkomsten dan gerealiseerd is. Zie grafiek. Voor 2017 is €84.500 begroot, voor 2018 €134.500. De halfjaarrapportage 2017 spreekt van een realisatie t/m juni €25.856, extrapolierend voor het totaal van 2017 zou dat uitkomen op €51.712: opnieuw ruim onder de begroting. Deze cijfers maken het onwaarschijnlijk dat RTV in 2018 wel uit zou komen op de begrootte €134.500. De verklaring die RTV geeft voor de tegenvallende cijfers in de eerste helft van 2017 is de onduidelijkheid over de licentieverlenging in september 2017. Deze licentieverlenging was bij het opstellen van de begroting 2017 bekend. RTV Dordrecht kon er op dat moment niet vanuit gaan dat er geen andere gegadigde voor deze licentie zou zijn. Onduidelijkheid over de voortzetting van RTV als lokale omroep zou dan ook geen verklaring kunnen zijn voor tegenvallende cijfers.



Een ander financieel risico is het gebrek aan middelen voor investeringen. De apparatuur waar RTV haar uitzendingen mee maakt zijn verouderd. RTV heeft zelf aangegeven dat de benodigde investering voor de omvorming naar een moderne omroep uit zouden komen op €75.000, een bedrag dat RTV niet uit eigen middelen kan betalen.

Er is geen langetermijnstrategie, noch een ingericht risicomanagement. Er is geen risicoparagraaf binnen de begroting en er is niet inzichtelijk gemaakt wat de financiële consequenties zijn van bijvoorbeeld de verouderde apparatuur. Er is een meerjarenbegroting lopende tot 2019, maar die is gemaakt door de vorige directeur en het vorige bestuur. De meerjarenbegroting, behorende bij de begroting voor 2017 en dus opgesteld door de huidige directeur, loopt tot 2018. RTV ziet oktober 2018 als beslismoment. Op dat moment zijn er nog voldoende financiële middelen om de organisatie



te ontbinden en aan alle bijbehorende verplichtingen te voldoen. Op dat moment moet duidelijk zijn of de geraamde commerciële inkomsten behaald gaan worden. Deze berekening gaat uit van een activiteitenprogramma zoals nu gevoerd wordt. Het bezuinigen in de organisatie is voor RTV geen gespreksonderwerp, daar naar eigen zeggen de enige kosten waarop bezuinigd zou kunnen worden de personeelslasten zouden zijn. Het schrappen in activiteiten is voor RTV ook geen mogelijkheid, daar RTV er vanuit gaat dat alle momenteel uitgevoerde activiteiten samenvallen met de prestatieafspraken uit de subsidiebeschikkingen. Over de discrepantie tussen de prestatieafspraken en activiteiten van RTV Dordrecht, zie paragraaf 4.



9. Bijsturing door de gemeente op de gesubsidieerde organisatie in 2016 en 2017:

Norm rekenkameronderzoek: *Het college en de ambtelijke organisatie sturen bij indien de activiteiten of financiën van de gesubsidieerde organisatie afwijken van hetgeen afgesproken is (aan te tonen aan de hand van voorbeelden).*

Er is veelvuldig overleg tussen de accounthouder en de directeur van RTV, waarin de ontwikkelingen bij RTV besproken worden. Daarin worden ideeën gedeeld en informatie uitgewisseld, maar van bijsturing is in deze vorm geen sprake. De officiële route waarin bijgestuurd kan worden door de gemeente, volgens zowel de ambtelijke organisatie als RTV, is de subsidiebeschikking. In de subsidiebeschikkingen voor de verlening van subsidie is geen sprake van recente aanscherping van de prestatieafspraken of eventuele verwachtingen omtrent de financiële positie van RTV en de activiteiten rondom het verkrijgen van commerciële inkomsten. Er is wel een aanpassing in de subsidie en verantwoording daarvan: RTV Dordrecht ontvangt in 2017 de jaarlijkse subsidie in vijf termijnen. In de jaren daarvoor ging het nog om vier termijnen. Daarnaast heeft RTV voor 2017 een extra rapportagemoment voor maart 2017. Van overige zichtbare bijsturing door de gemeente in 2016 en 2017 is geen sprake.

10. Bijzonderheden rond de gesubsidieerde organisatie:

RTV Dordrecht geeft aan dat het lastig is om een veranderopgave te realiseren zonder voldoende extra middelen terwijl dezelfde productie geleverd moet worden. Hieruit blijkt dat RTV Dordrecht er vanuit gaat dat de activiteiten die ze levert overeenkomt met de activiteiten die de gemeente vraagt. Hieruit blijkt ook dat RTV Dordrecht er vanuit gaat dat de gevraagde activiteiten door de subsidie gedekt worden.



1.5 Factsheet Careyn

1. Naam organisatie:

Careyn is een organisatie voor thuiszorg, verpleging en verzorging, maatschappelijke dienstverlening, jeugdgezondheidszorg en meer. Dordrecht neemt alleen jeugdgezondheidszorg af van Careyn.

2. Korte omschrijving organisatie:

Careyn is een maatschappelijke onderneming die zich inzet voor de gezondheid en het welzijn van haar klanten, jong en oud, gezond of kwetsbaar. De medewerkers van Careyn bieden hulp en ondersteuning samen met andere zorgverleners, vrijwilligers, mantelzorgers en buurt- en wijkbewoners.

Careyn is een zorgorganisatie die zich richt op een zo compleet mogelijk aanbod van diensten op het terrein van zorg, welzijn en wonen. Deze diensten zijn wijkgebonden georganiseerd. De diensten die door Careyn aangeboden worden zijn:

- thuiszorg;
- verpleeghuis- en verzorgingshuiszorg;
- jeugdgezondheidszorg;
- dieet-advisering;
- welzijns- en gemaksdiensten.

In de gemeente Dordrecht voert Careyn het basispakket jeugdgezondheidszorg uit, als onderdeel van het consortium Rivas/Careyn. Contractering en accountmanagement van het basispakket verloopt via de Gemeenschappelijke Regeling Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid Holland Zuid. Deze dienstverlening betreft de wettelijke basistaken van de gemeente Dordrecht voor de jeugdgezondheidszorg.

De subsidie van Careyn maakt maar een beperkt deel uit van de totale inkomsten van Careyn waardoor de invloed van de gemeente Dordrecht op Careyn beperkt is.

3. Beleidskader en subsidieregeling op basis waarvan de organisatie in 2017 subsidie ontvangt:

- Algemene subsidieverordening 2016 gemeente Dordrecht (het procedurele kader);
- Subsidiebeleidskader gemeente Dordrecht (de kaders voor de subsidieverstrekking).

4. Met de gemeente overeengekomen prestaties of resultaten gesubsidieerde organisatie in 2017:

Norm rekenkameronderzoek : *Het college en de ambtelijke organisatie sturen bij indien de activiteiten of financiën van de gesubsidieerde organisatie afwijken van hetgeen afgesproken is (aan te tonen aan de hand van voorbeelden).*

Norm rekenkameronderzoek: *Het college toetst of alle activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en stelt de subsidie vast.*

Met uitzondering van inhoudelijke aanpassingen en aanpassingen van het subsidiebedrag n.a.v. bezuinigingen zijn er geen voorbeelden van bijsturing vanwege afwijkingen van afspraken naar voren gekomen. Er is wel veel contact tussen Careyn en de gemeente Dordrecht over de uitvoering van de



plustaken en indien nodig vindt op basis daarvan bijsturing plaats.

Op basis van het jaarverslag wordt gekeken of alle gesubsidieerde uren door Careyn zijn besteed en via het inhoudelijke jaarverslag wordt gekeken of de inhoudelijke afspraken zijn gerealiseerd. Daarnaast worden de activiteiten en resultaten ook mondeling toegelicht door Careyn. De accounthouder van de gemeente heeft daardoor een goed en actueel inzicht in de dienstverlening door Careyn.

5. Van de gemeente Dordrecht ontvangen subsidiebedragen:

2013: €912.167
2014: €972.835
2015: €1.020.213
2016: €1.077.470
2017: €683.270

Percentage subsidiebedrag op totale inkomsten Careyn in 2016: 0,34%.

6. Wijze van verantwoording subsidie in 2016 en 2017:

Norm rekenkameronderzoek: *De gesubsidieerde instelling moet (bij een subsidie van meer dan € 20.000) ieder jaar verantwoording afleggen middels een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden en verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard.*

In de beschikking vooraf worden afspraken gemaakt over het aantal in te zetten uren in combinatie met inhoudelijke afspraken die kwalitatief worden beschreven. De gemeente stelt een bedrag aan subsidie beschikbaar en Careyn doet voorstellen hoe deze zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Door een verlaging van de subsidie in 2018 dient Careyn voorstellen en adviezen te ontwikkelen aan de gemeente ten aanzien van de te subsidiëren activiteiten. Welke activiteiten leveren het meeste maatschappelijke rendement op? In een vaststellingsgesprek met de gemeentelijke accounthouder wordt de subsidie voor het komende jaar vastgelegd.

Careyn legt verantwoording af via een halfjaarrapportage en het jaarverslag. Careyn rapporteert op basis van p x q-rapportages (gerealiseerde uren maal uurtarief) voor de verschillende modules die worden aangeboden. Per module/activiteiten worden in de halfjaarrapportage de beschikte uren vergeleken met de gerealiseerde uren. De verschillen worden toegelicht en er wordt een vooruitblik gemaakt naar de situatie aan het eind van het jaar. In de halfjaarrapportage 2017 wordt in de toelichting door Careyn aangegeven dat de prognose is dat aan het eind van 2017 beschikte en gerealiseerde uren op elkaar aansluiten.

Bij de subsidie-vaststelling wordt door de gemeente beoordeeld of de afgesproken activiteiten door Careyn naar tevredenheid zijn uitgevoerd, het aantal gewenste deelnemers is bereikt en of de activiteiten hebben bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen uit het MJP 2014 – 2018 afgeleid van het programma Jeugd en Onderwijs. Inhoudelijke informatie over de programma's en resultaten daarvan landen in het jaarverslag JGZ dat jaarlijks door Careyn wordt opgesteld en meegestuurd met de subsidieverantwoording.

De contacten met de gemeente verlopen vooral de beleidsadviseur Jeugd en Onderwijs gemeente Dordrecht, tevens accountmanager Dordrecht voor Careyn. Careyn vindt het gunstig dat de beleidsmedewerkers waar zij mee te maken hebben bij elkaar zitten in het gemeentehuis en al langer bij Careyn betrokken zijn. Voor de onderlinge relatie en het inzicht in de activiteiten van Careyn zijn



dit voordelen. Het subsidiebureau van de gemeente schuift soms ook aan bij de gesprekken.

7. Korte schets huidige governance-structuur gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: *De gesubsidieerde organisatie heeft een passende governance-structuur ingericht, met voldoende kritische en onafhankelijke (financiële) expertise bij een interne toezichthouder, bijvoorbeeld een bestuur, raad van toezicht, kascommissie en/of auditcommissie.*

Norm rekenkameronderzoek: *Het toezichthoudende orgaan houdt in de praktijk toezicht op het bestuur of de directie, conform de regels die daarvoor gelden (statuten).*

Careyn heeft een Raad van Bestuur en een Raad van Toezicht. Het belangrijkste aspect in het toezicht vormen de accountantscontroles bij de verschillende projectsubsidies. De subsidie voor de plustaken van de gemeente Dordrecht is opgedeeld in de verschillende projectsubsidies. Per projectsubsidie vindt er na afronding van een jaar of het project een accountantscontrole plaats. Hierin worden de urenbesteding en kosten gecontroleerd in relatie met de subsidiebeschikking. Ook vindt er een toets plaats op de beleidsinhoudelijke toelichting van Careyn door de accountant op hoofdlijnen. Hierbij wordt gekeken of er in het inhoudelijke verslag geen tegenstrijdigheden zitten ten opzichte van het financiële verslag.

De gemeente krijgt de beschikking over de accountscontroles en kan mede op basis daarvan tot definitieve vaststelling van de verschillende subsidie-onderdelen over gaan. Binnen Careyn worden verder geen specifieke audits meer uitgevoerd ten aanzien van de jeugdgezondheidszorg. De accountantscontrole vormt een belangrijk controlemiddel voor de gemeente. Binnen Careyn is organisatie-breed wel een intern controle plan aanwezig. De JGZ zit ook in een structuur van jaarlijkse interne en externe kwaliteitsaudits. De JGZ is al enkele jaren zonder tekortkomingen voorzien van een kwaliteitscertificaat, waaronder eind 2017 het wederom toegekende ISO certificaat. De rapportages van de kwaliteitsaudits worden door Careyn ter beschikking gesteld aan de accounthouder van de JGZ in Zuid-Holland-Zuid.

8. Korte schets huidige financiële situatie en risicomanagement door gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: *Er is een langetermijnstrategie met bijbehorende financiële onderbouwing.*

Norm rekenkameronderzoek: *De gesubsidieerde organisatie geeft invulling aan risicomanagement. Dit is onder meer te zien aan risicoanalyses en risicobeheersmaatregelen.*

Careyn heeft voor de totale organisatie een meerjaren-strategie met bijbehorende onderbouwing. Binnen de jeugdgezondheidszorg is er geen specifieke meerjaren-strategie bekend. Careyn is in staat om op flexibele wijze in te spelen op variaties in subsidiebijdragen voor de jeugdgezondheidszorg van subsidiërende gemeenten. Er wordt gewerkt met een flexibele schil van medewerkers. Hierdoor is Careyn ook goed in staat om op de voorgenomen subsidieverlaging van de gemeente Dordrecht in te spelen.

Daarnaast voert Careyn ook activiteiten voor gemeenten uit op basis van een inkooprelatie in plaats van een subsidierelatie. In deze situaties maakt Careyn bij voorkeur meerjarenafspraken om hiermee risico's van plotseling dalende omzetten te verlagen.

De gemeente heeft een risicokaart uitgewerkt voor Careyn. De relatie met Careyn heeft weinig (financiële) risicovolle aspecten. Er is geen sprake van een gemeentegarantie, gemeentelijke lening of

huur van een gemeentelijk pand.

In het jaarverslag van Careyn over 2016 is de volgende passage opgenomen over het risicomanagement van Careyn: "Rapporteren op risico's maakt standaard deel uit van de planning en control cyclus van Careyn. In de maandrapportages worden risico's en beheersmaatregelen benoemd. Deze risico's worden behandeld in de reviewgesprekken die plaatsvinden tussen raad van bestuur en het management. Het eigenaarschap van deze risico's ligt bij het management. Daarnaast stelt concern-control op concernniveau risicoanalyses op. Deze maken onderdeel uit van de reguliere maandrapportages van het concern.

In 2017 zal Careyn het risicomanagement verder uitbouwen op basis van het raamwerk van COSO II om de risico's gestructureerd en methodisch in kaart te brengen en te beheersen. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de cultuur om het risicobewustzijn van de organisatie te versterken."

9. Bijsturing door de gemeente op de gesubsidieerde organisatie in 2016 en 2017:

Mede door de financiële druk op de gemeente is het subsidiebedrag voor de plustaken jeugdgezondheidszorg verlaagd. Careyn is in staat om op de veranderende vraag in te spelen. Daarnaast biedt Careyn regelmatig nieuwe producten of programma's aan die door Careyn zijn ontwikkeld. De gemeente kan kiezen of ze wel of niet, tegen een bepaald subsidiebedrag uiteraard, van de nieuw ontwikkelde diensten van Careyn gebruik wil maken.

10. Bijzonderheden rond de gesubsidieerde organisatie:

Careyn bevindt zich sinds 2014 in zwaar weer. In 2016 hebben Raad van Toezicht, financiers en accountant ingestemd met een reorganisatieplan, dat tot en met 2016 een negatief resultaat zou opleveren maar daarna weer zwarte cijfers. Careyn is echter vanwege de kwaliteit van de intramurale zorg op een "zwarte lijst" terecht gekomen. De resultaten in 2016 en de eerste maanden van 2017 vallen tegen. De accountant oordeelt een continuïteitsrisico op de middellange termijn.

Dit beeld dient voor Dordrecht wel gerelativeerd te worden door het feit dat de subsidie van de gemeente Dordrecht maar een klein deel is van de totale inkomsten (0,34%) van Careyn. Bovendien staat de kwaliteit van de intramurale zorg ter discussie en niet de jeugdgezondheidszorg die Careyn voor Dordrecht naar tevredenheid uitvoert. De Inspectie Gezondheid en Jeugd (IGJ) heeft de kwaliteit van de geleverde zorg bij de JGZ van Careyn positief beoordeeld. De rapporten van de IGJ zijn ter beschikking gesteld aan de accounthouder van de JGZ in Zuid-Holland Zuid.

Bij een mogelijk faillissement zou een andere organisatie de taken van Careyn eventueel over kunnen nemen. In de beantwoording van raadvragen wordt door Careyn nog niet concreet op dit scenario ingegaan. Careyn geeft zelf in een interview aan dat het onderdeel jeugdgezondheidszorg indien gewenst en nodig kan worden afgesplitst. Er zijn plannen geweest om een aparte Bv of Stichting in het leven te roepen. Het onderdeel jeugdgezondheidszorg heeft in het verleden onderdeel uitgemaakt van andere organisaties. Veel medewerkers hebben ook ervaring met trajecten waarbij onderdeel werd van een andere organisatie. Onze interviewpartners van Careyn schatten in dat ook wanneer Careyn in de gevarenzone blijft, de continuïteit van de jeugdgezondheidszorg niet in gevaar komt.

Naast Careyn heeft ook Rivas overwogen de JGZ af te stoten. Beide organisaties vinden de JGZ tot nu toe echter passen bij hun organisaties.

Careyn heeft zowel subsidierelaties als inkooprelaties met gemeenten ten aanzien van de jeugdgezondheidszorg. In de praktijk is er niet zo veel verschil. De activiteiten van Careyn zijn vrij van BTW. Daarnaast worden bij een inkooprelatie vaak meerjarige afspraken gemaakt zodat Careyn meer continuïteit heeft. Bij een subsidierelatie is een gemeente verplicht om een meerjarige afbouwperiode in acht te nemen. Voor de gemeente is een voordeel van een subsidietraject dat er



geen Europese aanbestedingsprocedure hoeft te worden gevolgd. De gemeente kan de organisatie waar zij graag mee wil samenwerken zelf daardoor kiezen.

De interviewpartners geven aan dat de samenwerking met de gemeente kan verschillen afhankelijk van gemeentemedewerker waar je mee te maken hebt. De ene medewerker bemoeit zich meer met de wijze waarop Careyn de activiteiten uitvoert dan de andere medewerker die zich meer richt op het te bereiken resultaat. Hier zou wat Careyn betreft wel meer uniformiteit in mogen zitten.



1.6 Factsheet COKD

1. Naam organisatie:

COKD (Centrale Organisatie Kinderopvang Drechtsteden)

2. Korte omschrijving organisatie:

De stichting COKD is een kinderopvangorganisatie met 10 kinderdagverblijf- en/of buitenschoolse opvanglocaties in Dordrecht. COKD is een van de negen organisaties die van Dordrecht subsidie ontvangen voor voor- en vroegschoolse educatie (vve). Sinds 1 oktober 2013 maakt COKD onderdeel uit van de SWKGroep, een overkoepelende organisatie waar meerdere kinderopvangorganisaties deel van uitmaken. De SWKGroep is met 250 kinderopvanglocaties operationeel in de driehoek Dordrecht, Utrecht, Den Haag. Ongeveer 80% van de omzet van SWKGroep komt uit het aanbieden van kinderopvang, het resterende deel komt uit welzijn en zorg.

3. Beleidskader en subsidieregeling op basis waarvan de organisatie in 2017 subsidie ontvangt

Voor de subsidie is de Algemene Subsidieverordening Dordrecht 2016 het overkoepelende beleidskader. De Subsidieregeling Voor- en Vroegschoolse Educatie, ISK en Schakelklassen Dordrecht 2018 beschrijft de criteria op basis waarvan organisaties in aanmerking komen voor subsidie.³²

Op 1 januari 2018 treedt de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in werking (hierna: Wet harmonisatie). De Wet harmonisatie omvat de volgende wijzigingen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen:

- peuterspeelzaalwerk wordt onder de definitie van kinderopvang gebracht;
- gelijkschakeling financieringsstructuur voor werkende ouders;
- gelijkschakeling van kwaliteitseisen (en vervolgens aanscherping van die eisen via de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang).

De Wet harmonisatie heeft geen juridische gevolgen voor voor- en vroegschoolse educatie (vve). Gemeenten blijven verantwoordelijk voor vve binnen de gemeente. Zij krijgen hier middelen voor via de specifieke uitkering gemeentelijke onderwijsachterstandsmiddelen.³³ Doordat de overheid het peuterspeelzaalwerk met de Wet harmonisatie integreert in de kinderopvang, heeft het gevolgen voor de bekostiging van kinderopvangorganisaties zoals COKD. De financiering bestaat daarmee uit drie stromen:

1. gemeentelijke subsidie;
2. ouderbijdrage;
3. kinderopvangtoeslag (= landelijke bijdrage) waarbij kinderopvangtoeslag aan de ouder wordt betaald door de belastingdienst zodat de ouder kosten van de aanbieder kan voldoen (indirecte financiering)

4. Met de gemeente overeengekomen prestaties of resultaten gesubsidieerde organisatie in

³² Gemeente Dordrecht, Subsidieregeling Voor- en Vroegschoolse Educatie, ISK en Schakelklassen Dordrecht 2018, vastgesteld op 26 september 2017. Voor eerdere verstrekte subsidies geldt de voorganger van deze subsidieregeling.

³³ Sociaal Werk Nederland, opgesteld door Pels Rijcken, Handreiking Juridische vraagstukken Harmonisatie, De gevolgen van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op subsidierechtelijk, aanbestedingsrechtelijk en staatssteunrechtelijk gebied, september 2017.



2017:

Norm rekenkameronderzoek: Het college toetst of alle activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en stelt de subsidie vast.

De gemeente verleent subsidie voor de volgende activiteiten:³⁴

- VVE-Peuteropvang: één VVE-peuteropvang groep realiseren.
- Inzet HBO'ers in de VVE: op de 6 VVE-peuteropvang groep werken de HBO'ers aan de opzet van opbrengstgericht werken, de coaching van pedagogisch medewerkers, de coördinatie van de doorgaande lijn en de coördinatie van de ouderbetrokkenheid.
- VVE-programma voor kindercentra: COKD traint pedagogisch medewerkers in het VVE-programma met als resultaat een VVE-certificaat. Daarnaast volgen pedagogisch medewerkers die reeds VVE-gecertificeerd zijn, verdiepings- of specialisatiemodules. Tot slot vinden er ondersteunende werkzaamheden plaats (coördinatie) om kwaliteit van de VVE te verhogen.
- VVE-thuis voor peuters: met het programma VVE thuis voor peuters beoogt het COKD ouders actief bij de ontwikkeling van hun kind te betrekken.

De toetsing vindt plaats door middel van bespreking van de activiteiten tijdens de kwartaalgesprekken tussen de gemeentelijke accountmanager en de regiomanager van COKD.

5. Van de gemeente Dordrecht ontvangen subsidiebedragen:

2013: €159.100

2014: €139.157

2015: €116.420

2016: €182.520

2017: €113.556

Bronnen: Subsidieregister gemeente Dordrecht

Percentage subsidiebedrag: circa 2-4% van de begrote opbrengsten van COKD.

6. Wijze van verantwoording subsidie in 2016 en 2017:

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde instelling moet (bij een subsidie van meer dan € 20.000) ieder jaar verantwoording afleggen middels een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden en verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard.

COKD rapporteert door middel van halfjaarrapportages. Deze bevatten een inhoudelijke en een financiële verantwoording. De gemeente heeft verzocht om halfjaarrapportages vanwege de zorgwekkende financiële situatie van COKD. De toetsing vindt plaats door middel van bespreking van de activiteiten tijdens de kwartaalgesprekken tussen de gemeentelijke accountmanager en de regiomanager van COKD. In dat gesprek gaat het onder meer over de financiële situatie van COKD, de ontwikkeling daarin en de acties die COKD en de moederorganisatie SWKGroep nemen. COKD heeft er begrip voor dat de gemeente – gezien de zorgwekkende financiële situatie – elk half jaar een rapport wenst (zie verder paragraaf 8).

³⁴ Gemeente Dordrecht, Besluit over aanvraag subsidie 2017 voor VVE, 29 november 2017.



7. Korte schets huidige governancestructuur gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde organisatie heeft een passende governancestructuur ingericht, met voldoende kritische en onafhankelijke (financiële) expertise bij een interne toezichthouder, bijvoorbeeld een bestuur, raad van toezicht, kascommissie en/of auditcommissie.

Norm rekenkameronderzoek: Het toezichthoudende orgaan houdt in de praktijk toezicht op het bestuur of de directie, conform de regels die daarvoor gelden (statuten).

SWKGroep is een stichting, met een aantal stichtingen en BV's daaronder. De SWKGroep is als organisatie bestuurder van deze onderliggende stichtingen en aandeelhouder van de onderliggende BV's. De Raad van Bestuur van de SWKGroep vertegenwoordigt de SWKGroep in de stichtingsbestuurs- en aandeelhoudersvergaderingen. Daarboven zit een Raad van Toezicht bestaande uit vijf personen. Omdat de SWKGroep drie sectoren bedient, zijn ook drie governance codes van toepassing: kinderopvang, welzijnswerk en zorg. Deze drie governance codes zijn geïmplementeerd in de bestuurs- en toezichthoudende structuur.

De Raad van Toezicht houdt toezicht op het geheel van de SWKGroep, maar houdt niet specifiek toezicht op COKD. De Raad van Toezicht vergadert vijf à zes keer per jaar. Wel ontvangt de Raad van Toezicht waar nodig kwartaalrapportages en jaarlijks bij de begroting en de jaarrekening het overzicht van de begrote en werkelijke resultaatontwikkeling van elke afzonderlijke entiteit binnen de SWKGroep (ook van COKD). De Raad van Toezicht is kritisch en stelt kritische vragen over die entiteiten die significant verlies maken. Dan komt de haalbaarheid van de doelstellingen aan de orde en stelt de Raad van Toezicht aan de orde of het wenselijk is om te blijven investeren in een verliesmakende entiteit. Omdat COKD nu rond breakeven-niveau zit, worden over deze entiteit nu geen vragen gesteld.

De accountant controleert en beoordeelt het geheel van de SWKGroep en tevens de grotere organisaties die daaronder hangen, zoals COKD. De accountant controleert niet de kleinere organisaties binnen de SWKGroep. De accountant controleert wel de subsidieverantwoordling.

8. Korte schets huidige financiële situatie en risicomanagement door gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: Er is een langetermijnstrategie met bijbehorende financiële onderbouwing.

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde organisatie geeft invulling aan risicomanagement. Dit is onder meer te zien aan risicoanalyses en risicobeheersmaatregelen.

Het bestuur van COKD meldde zich in 2013 bij de concurrerende SWKGroep vanwege financiële problemen (vooral in de uitvoering van de backoffice) en met ingang van 1 oktober 2013 is COKD onderdeel gaan uitmaken van de SWKGroep. Door verliezen over de jaren vanaf 2011 is het stichtingskapitaal van Stichting COKD ultimo 2016 belangrijk negatief geworden.³⁵ Deze situatie duidde op een ernstige onzekerheid over de continuïteit van de onderneming. Het subsidiebureau van de gemeente gaf vanuit risicomanagement een beoordeling van de kengetallen voor liquiditeit, solvabiliteit en resultaat en beoordeelde deze als 'rood', dat wil zeggen onvoldoende c.q. zorgwekkend. De SWKGroep nam de afgelopen jaren beheersmaatregelen door personeel efficiënter in te zetten, de huurcontracten te heronderhandelen, locaties samen te voegen, et cetera. Ook de gemeente Dordrecht kreeg – als pandverhuurder - van de SWKGroep een verzoek om nieuwe

³⁵ Stichting COKD, Jaarrekening 2016, 22 maart 2017.



afspraken over de huur te maken. Op die wijze werd het de gemeente duidelijk dat de financiële situatie van COKD nijpend was. De gemeente ging niet akkoord met huurverlaging omdat in dat geval er sprake zou zijn van concurrentievervalsing. Wel wilde de gemeente het aantal gehuurde door COKD gehuurde locaties naar beneden bijstellen zodat de huisvestingskosten omlaag konden.

In het jaar 2016 had COKD t/m september een negatief exploitatiesaldo van bijna € 500 duizend, in de vergelijkbare periode in 2017 is er een positief exploitatiesaldo van bijna € 15 duizend. Het gaat bedrijfseconomisch nu langzaam beter. De jaarrekening benoemt dat door de aantrekkende markt, betere positionering bij scholen en gemeenten en een optimalisatie van de inzet van het personeel er voor 2017 een realistische begroting is opgesteld die een sterke verbetering ten opzichte van 2016 laat zien, maar nog niet kostendekkend is. De verwachting is dat in 2018 de exploitatie tenminste kostendekkend zal zijn en vanaf 2019 weer winstgevend. De moederorganisatie SWKGroep heeft een strategische keuze gemaakt om met COKD actief te blijven in Dordrecht. Om die reden heeft zij financiële middelen ter beschikking gesteld om het werkkapitaal van COKD te versterken. De SWKGroep zal niet tot invordering van haar vordering (achtergestelde lening) op de COKD overgaan als dit de continuïteit van de onderneming in gevaar zal brengen.

Resumerend is te zien dat COKD een langetermijnstrategie heeft gericht op verbetering van de bedrijfseconomische kengetallen. Belangrijk daarbij is dat de SWKGroep achter COKD blijft staan. De moederorganisatie neemt beheersmaatregelen en geeft op die wijze invulling aan risicomanagement.

9. Bijsturing door de gemeente op de gesubsidieerde organisatie in 2016 en 2017:

Norm rekenkameronderzoek: Het college en de ambtelijke organisatie sturen bij indien de activiteiten of financiën van de gesubsidieerde organisatie afwijken van hetgeen afgesproken is (aan te tonen aan de hand van voorbeelden).

Bij de verantwoording over 2013 kwamen de slechte financiële resultaten naar voren. De gemeente heeft vervolgens een risicoanalyse gedaan en is het gesprek met de toenmalige directeur van COKD aangegaan. De gemeente heeft daarbij gevraagd naar welke acties COKD in gang zou zetten om het tijt te keren. Rond die periode was COKD net overgenomen door SWKGroep. De gemeente heeft toen voor COKD de halfjaarrapportage met een daaraan gerelateerd gesprek ingesteld. Vanaf het moment van aantreden van de nieuwe regiomanager per 1-1-2016 zijn de kwartaalgesprekken met de gemeente op initiatief van de nieuwe regiomanager van COKD ingevoerd. Zowel de gemeente als ook COKD hadden de behoefte om niet alleen van gedachten te wisselen over de financiën, maar ook over de inhoudelijke stand van zaken. De gemeente heeft daarbij haar zorgen uitgesproken. COKD heeft daarop aangegeven dat de SWKGroep garant staat voor COKD en zorgdraagt voor de aanzuivering van de negatieve financiële resultaten. Daar was een plan aangekoppeld om weer uit het dal te komen. 2017 was voor COKD cruciaal, zo gaf de regiomanager aan de gemeente aan, aangezien de steun van SWKGroep niet oneindig zou zijn. Er moest wel een kentering komen.

Het subsidiebureau heeft in de halfjaarlijkse risicoanalyse medio 2017 COKD weer een 'rode' risicoclassificatie gegeven. Dit was op basis van 'zeer slechte kengetallen'. Onder meer was de solvabiliteit aanzienlijk verminderd en waren er nog steeds zorgen over de continuïteit van de organisatie. Het was voor de gemeente overigens niet precies duidelijk hoe slecht de COKD ervoor stond en of ze 'op omvallen' stonden. Het subsidiebureau maakte melding van de verwachting (van COKD) dat het vanaf 2017 beter zou gaan en dat de organisatie vanaf 2019 zelfs weer winstgevend zou zijn door een betere positionering en inzet personeel. Het risico voor de gemeente was overigens beperkt omdat er in Dordrecht vier andere organisaties actief zijn die in geval van een faillissement de activiteiten mogelijk zouden kunnen overnemen.



De aansturing en controle op de subsidie vindt plaats door de ambtelijke organisatie. Er is inhoudelijke betrokkenheid van de portefeuillehouder VVE en onderwijsachterstandenbeleid (wethouder Heijkoop) door een inhoudelijk overleg (LEA), maar geen regulier bestuurlijk overleg tussen COKD en de portefeuillehouder.

Resumerend: de gemeente heeft onder meer bijgestuurd door:

- Het instellen van halfjaarrapportages vanaf 2014;
- Het instellen van kwartaalgesprekken van 2016.

10. Bijzonderheden rond de gesubsidieerde organisatie:

Puntsgewijs zijn bij COKD de volgende bijzonderheden te herkennen:

- De subsidie van de gemeente maakte de afgelopen jaren 2-4% uit van de inkomsten van COKD. De gemeente heeft maar in relatief beperkte mate invloed.
- De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de organisatie zelf; de gemeente kan zich niet bemoeien met de bedrijfsvoering van de commerciële organisatie COKD.
- COKD is een bedrijf met een hybride verdienmodel, deels commercieel, deels gefinancierd vanuit gemeentelijke subsidies. Het zou voor Dordrecht ook mogelijk zijn om VVE-diensten bij COKD in te kopen. Sommige gemeenten kopen VVE-diensten in bij de SWKGroep.
- De moederorganisatie SWKGroep is een stichting, geen BV. Er zijn geen aandeelhouders met belangen.



1.7 Factsheet Sporthalstichtingen (korfbal)

1. Naam organisatie:

In dit onderzoek zijn drie combinaties van korfbalverenigingen en daaraan gelieerde beheerstichtingen voor de verenigingshal(len) betrokken. Het gaat om de volgende zes organisaties.

vereniging-stichting		vereniging-stichting		vereniging-stichting	
Vereniging CKV Oranje Wit	Stichting CKV Oranje Wit Hal	Vereniging DeetosSnel	Stichting Vorrinklaan	Korfbalvereniging Sporting Delta	Stichting Delta Hal

2. Korte omschrijving organisatie:

CKV Oranje Wit is een korfbalvereniging. De Stichting CKV Oranje Wit Hal beheert de twee hallen waarin CKV Oranje Wit speelt. Het gaat om een hal uit 1992 en een hal uit 2007.

Vereniging DeetosSnel is een korfbalvereniging. De stichting Vorrinklaan beheert de twee hallen waarin DeetosSnel speelt. Het gaat om een gebouw met twee hallen uit 2011.

Korfbalvereniging Sporting Delta maakt gebruik van de hal van de Stichting Delta Hal uit 1999.

3. Beleidskader en subsidieregeling op basis waarvan de organisatie in 2017 subsidie ontvangt

De Algemene Subsidieverordening Dordrecht 2016 vormt het algemene beleidskader voor de subsidieverstrekking aan de korfbalorganisaties. Het vormt het beleidskader voor de ondergenoemde jeugdsport- en kleedruimtesubsidies, niet voor de bijdragen in het kader van het Verenigingshallenplan (zie hieronder).

Jeugdsportsubsidie

De verenigingen ontvingen eerder subsidie voor jeugdsport, maar de gemeente heeft deze subsidie met ingang van 2014 stopgezet. In dit onderzoek blijft deze subsidie dan ook buiten beschouwing.

Kleedruimtesubsidie

Ook de kleedruimtesubsidie is beëindigd en wordt niet meer toegekend aan nieuwe aanvragers. De kleedruimtesubsidie is bedoeld als bijdrage in de investering van ingrijpende verbouw of nieuwbouw van kleedruimten.³⁶ Een kleedruimtesubsidie werd toegekend voor een periode van maximaal 30 jaar. De gemeente respecteert de eerdere toezeggingen voor de kleedruimtesubsidie. Voor de Stichting CKV Oranje Wit Hal is het laatste subsidiejaar 2039, voor Stichting Vorrinklaan 2041 en voor Stichting Delta Hal 2029. Bij de kleedruimtesubsidies gaat het om relatief geringe bedragen.

Verenigingshallenplan

Sinds begin jaren negentig kent de gemeente Dordrecht het zogeheten Verenigingshallenplan (VHP). Hiermee is geregeld dat de exploitatie van de sporthallen in handen is van een stichting en een daaraan gelieerde vereniging. De gemeente staat garant voor de afgegeven leningen en heeft hierdoor een financieel belang. Deze regeling maakt het mogelijk dat verenigingen de beschikking

³⁶ Nadere regels op grond van artikel 2 lid 2 van de Algemene Subsidieverordening Dordrecht 2010 voor sportsubsidies, 11 mei 2010.



hebben over een binnensportaccommodatie, waarvan ze de exploitatie, via een stichting, zelf organiseren. Daarnaast betaalt de gemeente een jaarlijkse bijdrage voor de zogenaamde gemeenteavonden. Op deze avonden mogen andere sportverenigingen gebruik maken van de binnensportaccommodaties. Het uitgangspunt is dat een stichting jaarlijks € 9.500 per gemeenteavond ontvangt. Op dat uitgangspunt zijn in de loop van de tijd aanvullingen ontstaan, vooral omdat het genoemde bedrag te gering bleek om de exploitatie van sommige hallen te dekken.

Ruim tien jaar geleden, met de Nota Zaal sportaccommodaties, heeft de gemeente het VHP geëvalueerd.³⁷ De gemeente constateerde onder meer dat het VHP op een specifieke en in essentie goede manier invulling gaf aan het zaal sportbeleid en kon worden gecontinueerd. Verbeterpunten waren er op het vlak van een verhoging van de gemeentelijke bijdrage voor de vijf verenigingshallen met ingang van 2008 als tegemoetkoming in de stijging van de energie- en OZB-kosten (gebruikersdeel).

Het VHP is het leidende uitgangspunt voor de subsidiëring van de stichtingen die de verenigingshallen exploiteren. Tegelijk is het VHP niet vastgelegd in een document en zijn de bedragen en criteria daarmee ook niet vastgelegd. Er is niet een door college of raad vastgesteld VHP-document.

Het gemeentelijk Sportbedrijf bestempelt de bijdrage per gemeenteavond als een 'bijdrage' aangezien de grondslag ervan niet in de subsidieverordening ligt maar in het VHP en in de overeenkomsten met de stichtingen. Het gemeentelijk subsidiebureau spreekt zelf echter van een subsidie en de VHP-bijdragen zijn ook geregistreerd in het subsidieregister van de gemeente. De stichtingen zijn niet helemaal eenduidig en beschouwen de van de gemeente ontvangen bedragen in het kader van het VHP soms als bijdrage in de exploitatiekosten en in jaarrekeningen als een subsidie.³⁸

In 2017 heeft het Sportbedrijf een nieuwe evaluatie van het VHP opgestart. Dit omdat er een opmerkelijk verschil in financiële situatie is binnen de groep van vijf verenigingshallen: de exploitatie van drie hallen loopt goed (waaronder de Delta Hal) en bij twee hallen zijn er problemen (DeetosSnel/Vorrinklaan en Oranje Wit). De raad is begin 2017 geïnformeerd over de verenigingshallen, de zorgen rond de exploitatie en de succesfactoren bij de goed draaiende verenigingshallen.³⁹ De uitkomsten van deze evaluatie zijn ten tijde van dit onderzoek nog niet bekend.

³⁷ Gemeente Dordrecht, Nota zaal sportaccommodaties, 31 mei 2007.

³⁸ Zie bijvoorbeeld Stichting Voorrinklaan, Jaarrekening 2015-2016, 23 december 2016 en Stichting CKV Oranje Wit Hal, Jaarrekening 2016-2017, 30 juni 2017.

³⁹ Gemeente Dordrecht, Memo verenigingshallen ten behoeve van de thema-avond sport op 31 januari 2017, 26 januari 2017.



4. Met de gemeente overeengekomen prestaties of resultaten gesubsidieerde organisatie in 2017:

Norm rekenkameronderzoek: Het college toetst of alle activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en stelt de subsidie vast.

Kleedruimtesubsidie

De gemeente kent de kleedruimteruimtesubsidie toe als tegemoetkoming in de investeringskosten bij nieuwbouw of ingrijpende verbouwing. Het bedrag wordt bij de investering eenmalig bepaald en blijft vervolgens 30 jaar gelijk. Het ligt voor de hand dat de gemeente na de verbouw/nieuwbouw eenmalig toetst of de kleedruimten inderdaad zijn gerealiseerd. In het kader van dit onderzoek is dat niet geverifieerd; de laatste hal is ruim zes jaar geleden opgeleverd.

Verenigingshallenplan

De grondslag voor de VHP-subsidie is voor elk van de stichtingen een overeenkomst tussen de gemeente en de stichting. Er is geen sprake van een jaarlijkse subsidie-aanvraag door de stichting. De gemeente kent de VHP-subsidie gedurende 30 jaar jaarlijks toe. De subsidie bestaat uit twee componenten:

- a) de bijdrage verenigingshallenplan, gebaseerd op het aantal avonden per week ('gemeenteavonden') dat de stichting de hal ter beschikking stelt voor verhuur aan andere verenigingen;
- b) een compensatie voor gestegen OZB- en energiekosten, gebaseerd op een in 2007 bepaald bedrag dat, jaarlijks geïndexeerd, naar rato van het aantal gemeenteavonden wordt verdeeld over de sporthalstichtingen.

De gemeente vraagt geen rapportage of verantwoording over de VHP-subsidie (bijvoorbeeld over gemeenteavonden). De sporthalstichtingen dienen jaarlijks de begroting en de jaarstukken aan te leveren. Dat is echter een vereiste in het kader van de op basis van het VHP verleende garantstelling door de gemeente, niet op basis van het subsidiebeleid.

5. Van de gemeente Dordrecht ontvangen subsidiebedragen:

Jaar	vereniging-stichting		vereniging-stichting		vereniging-stichting	
	Vereniging CKV Oranje Wit	Stichting CKV Oranje Wit Hal	Vereniging DeetosSnel	Stichting Vorrinklaan	Korfbalvereniging Sporting Delta	Stichting Delta Hal
2013	€ 1.179	€ 77.604	€ 802	€ 34.955	€ 2.693 ⁴⁰	€ 19.172 ⁴¹
2014	€ 622	€ 77.488	€ 459	€ 34.955	€ 1.466	€ 19.172
2015	0	€ 77.398	0	€ 34.953 ⁴²	€ 1.130	€ 19.174
2016	0	€ 77.400	0	€ 34.957	€ 1.130	€ 19.174
2017	0	€ 77.486	0	€ 34.979	€ 1.130	€ 19.169

Bronnen: Subsidieregister gemeente Dordrecht, beschikkingen en jaarrekeningen

	Stichting CKV Oranje Wit Hal	Stichting Vorrinklaan	Stichting Delta Hal
Percentage subsidiebedrag	35%	11%	13%

6. Wijze van verantwoording subsidie in 2016 en 2017:

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde instelling moet (bij een subsidie van meer dan € 20.000) ieder jaar verantwoording afleggen middels een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden en verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard.

De sporthalstichtingen sturen het Sportbedrijf in beginsel jaarlijks de begroting (inclusief meerjarenraming) en de jaarrekening. Dit is de bedoeling, maar uit de bestudeerde correspondentie blijkt dat dit niet altijd vlekkeloos verloopt en soms wat aansporing vraagt. Het Sportbedrijf analyseert deze stukken⁴³ en hierop volgen gesprekken met de betreffende stichting. De onderzoekers constateren dat dit proces niet in alle gevallen gestructureerd verloopt. Het is gebaseerd op incidenten (exploitatietekorten, rentederivaten, conflicten) en niet structureel ingebed in de gemeentelijke organisatie. Het toezicht volgt overigens niet uit het subsidiebeleid, maar uit het VHP en de borgstelling (treasury). Het gemeentelijk subsidiebureau heeft een relatief beperkte rol bij het toezicht op de stichtingen; de verantwoordelijkheid ligt vooral bij het Sportbedrijf.

⁴⁰ Dit bedrag bestaat voor een deel uit met ingang van 2014 gestopte Jeugdsportsubsidie. Het overige deel bestaat uit de kleedruimtesubsidie. Bij de korfbalverenigingen CKV Oranje Wit en DeetosSnel ontvangen de aan die verenigingen gelieerde stichtingen de kleedruimtesubsidie.

⁴¹ Voor de jaren 2013 t/m 2016 was volgens het subsidieregister de Korfbalvereniging Sporting Delta de begunstigde van deze zogeheten VHP-bijdrage. We gaan ervan uit dat de begunstigde de Stichting Delta Hal moet zijn, zo is het ook in het subsidieregister voor 2017 opgenomen.

⁴² Het subsidieregister vermeldt voor 2015 een bedrag van € 1.099 aan subsidie. Dit bedrag wijkt sterk af van de andere jaren. Uit een brief van de gemeente blijkt dat er sprake was van een in juli 2014 voorgeschoten subsidiebedrag (subsidie 2015). Mogelijk heeft dit geleid tot een inconsistentie in het subsidieregister. Op basis van de jaarrekening van de stichting Vorrinklaan komen we tot de aanname dat de gemeente voor 2015 een VHP-bijdrage van € 30.099 + een kleedruimtesubsidie van € 4.854 = € 34.953 heeft verstrekt.

⁴³ Het dossier bevat meerdere voorbeelden van kritische vragen over jaarrekeningen.



7. Korte schets huidige governancestructuur gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde organisatie heeft een passende governancestructuur ingericht, met voldoende kritische en onafhankelijke (financiële) expertise bij een interne toezichthouder, bijvoorbeeld een bestuur, raad van toezicht, kascommissie en/of auditcommissie.

Norm rekenkameronderzoek: Het toezichthoudende orgaan houdt in de praktijk toezicht op het bestuur of de directie, conform de regels die daarvoor gelden (statuten).

De governance bij de stichtingen en verenigingen is een punt van aandacht. Dit is ook gesignaleerd door het gemeentelijk Sportbedrijf.⁴⁴ De constructie waarbij er een stichting is die de hal beheert en exploiteert en verhuurt aan een vereniging (hoofdhuurder), is intrinsiek lastig. De twee rechtspersonen zijn nauw met elkaar verbonden; er is sprake van intrinsieke verwevenheid. De verenigingen huren de sporthal van de sporthalstichtingen, terwijl de sporthalstichtingen voor het beheer en exploitatie afhankelijk is van de inzet van de vrijwilligers van de verenigingen. Bij een van de drie sporthalstichtingen benoemt het verenigingsbestuur de bestuursleden van de stichting. Bij een andere sporthalstichting is afgesproken dat deze de begroting en jaarrekening ter goedkeuring aan de vereniging moet voorleggen. Dit heeft nog niet zo plaatsgehad en de vereniging heeft de stichting er ook nog niet op aangesproken. Bij een van de sporthalstichtingen is sprake van functiemenging; de penningmeester tevens voorzitter van de vereniging. Er is ook verbondenheid vanuit de garantstelling voor de door de bank aan de stichting verstrekte lening. De gemeente staat borg en de vereniging staat contraborg. Er zijn meerdere signalen die erop duiden dat de verenigingen als toezichthouder op de sporthalstichting (willen) optreden. Tegelijk is er de relatie verhuurder-huurder, waarbij beide rechtspersonen enerzijds hetzelfde belang hebben (continuïteit van de relatie), maar anderzijds ook ieder een eigen belang (zo laag mogelijke huur). De verhuurder-huurder-relatie conflicteert in beginsel met de toezichtrelatie. De kwaliteit van de governance is ten slotte afhankelijk van de binnen de sporthalstichting en vereniging aanwezige financiële kennis. Er zijn concrete voorbeelden dat die kennis soms tekort schoot (zie de rentederivaten van C.K.V. Oranje-Wit).

Resumerend is er bij de sporthalstichtingen geen sprake van een governancestructuur met een functionerende interne toezichthouder. De verhoudingen tussen de bestudeerde verenigingen en de stichtingen zijn de afgelopen jaren overigens wel veranderd doordat er een duidelijkere scheiding is ontstaan tussen de verantwoordelijkheden van de stichting en de vereniging(en).

8. Korte schets huidige financiële situatie en risicomanagement door gesubsidieerde organisatie:

Norm rekenkameronderzoek: Er is een langetermijnstrategie met bijbehorende financiële onderbouwing.

Norm rekenkameronderzoek: De gesubsidieerde organisatie geeft invulling aan risicomanagement. Dit is onder meer te zien aan risicoanalyses en risicobeheersmaatregelen.

Om een beeld te krijgen van de financiële situatie van de drie stichtingen zijn de jaarrekeningen langs de meetlat gelegd die de gemeente Dordrecht zelf hanteert voor grotere gesubsidieerde instellingen (subsidie > € 100.000).⁴⁵ Dat levert het volgende beeld op:

criterium	Norm	Stichting	Stichting	Stichting
-----------	------	-----------	-----------	-----------

⁴⁴ Gemeente Dordrecht, Memo verenigingshallen ten behoeve van de thema-avond sport op 31 januari 2017, 26 januari 2017.

⁴⁵ Gemeente Dordrecht, Verscherping risicomanagement bij subsidieverstrekking, 31 mei 2017.

		CKV Oranje Wit Hal	Vorrinklaan	Delta Hal
1. Liquiditeitspositie	> 1	rood	rood	groen
2. Solvabiliteitspositie	> 0,25	rood	rood	groen
3. Jaarresultaat	> € 0	groen	rood	groen
Totaal oordeel risicoanalyse		rood	rood	groen

In de bovenstaande tabel is zichtbaar dat twee van de drie bestudeerde een 'rood' risicoprofiel hebben. De financiële situatie bij deze stichtingen is zorgelijk, onder meer vanwege negatieve exploitatieresultaten. Deze twee stichtingen beheren elk twee hallen.

Een aandachtspunt is dat de gemeente bij elk van de drie stichtingen garant staat voor de door de aan stichtingen verstrekte bankleningen. Het gaat om € 1.043.903 voor de Stichting CKV Oranje Wit Hal, € 3.090.830 voor de Stichting Vorrinklaan en € 726.048 voor de stichting Delta Hal. De gemeente heeft er belang bij dat de stichtingen financieel gezond zijn en blijven. De gemeentelijke garantstelling beperkt de mogelijkheid van de gemeente om te sturen door middel van de VHP-subsidie. Het beperken van de subsidie kan immers betekenen dat de stichting niet meer aan de rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen en dat de bank om die reden de garantstelling aanspreekt.

Het beeld over de financiële onderbouwing van de langetermijnstrategie van de stichtingen is wisselend. De Stichting Delta Hal heeft aantoonbaar robuuste financiële kengetallen; deze hangen samen met financieel degelijk beleid.

Geen van de drie sporthalstichtingen heeft aan de gemeente een schriftelijk vastgelegde financieel onderbouwde langetermijnstrategie aangeleverd. Uit de aangeleverde stukken en de gesprekken gevoerd in het kader van dit onderzoek blijkt dat de Stichting Delta Hal een degelijke langetermijnstrategie heeft.

Bij twee van de drie bestudeerde stichtingen is er onvoldoende aandacht voor risicomanagement.

9. Bijsturing door de gemeente op de gesubsidieerde organisatie in 2016 en 2017:

Norm rekenkameronderzoek : Het college en de ambtelijke organisatie sturen bij indien de activiteiten of financiën van de gesubsidieerde organisatie afwijken van hetgeen afgesproken is (aan te tonen aan de hand van voorbeelden).

Het toezicht op de sporthalstichtingen vindt plaats op basis van het VHP en de borgstelling door de gemeente, niet op basis van het subsidiebeleid. Het gemeentelijke team Treasury heeft hierin een belangrijke rol. Zij hebben voor twee van de drie bestudeerde sporthalstichtingen zogeheten 'risicokaarten' opgesteld. Uit deze risicoanalyses blijkt dat de gemeente inzet op actieve monitoring en anticipatie op risico's. Er zijn enkele concrete voorbeelden van bijsturing:

- De besturen van de sporthalstichting Vorrinklaan en de vereniging DeetosSnel raakten in 2015 en 2016 in toenemende mate gebrouilleerd; er was in ieder geval een onwerkbaar relatie ontstaan tussen sommige leden van de besturen. De gemeente heeft daarop in 2016 een onafhankelijk adviseur ingesteld om de verhoudingen tussen de stichting en de vereniging te normaliseren, de financiële en organisatorische stand van zaken in kaart te brengen en hierover advies uit te brengen aan de gemeente. De financiën waren zorgelijk, zo was er geen jaarrekening of begroting en had de stichting een schuld bij de gemeente. De gemeente heeft de sporthalstichting vervolgens voorgesteld deze adviseur als voorzitter van het bestuur te benoemen. Dit om orde op zaken te stellen en werk te maken van de noodzakelijke



exploitatieverbetering. Resumerend bestond de interventie van de gemeente uit het laten onderzoeken van de bestuursproblemen en het voordragen van een nieuwe voorzitter.

- De sporthalstichting C.K.V. Oranje-Wit Hal verkeert al enkele jaren in financiële problemen. De gemeente maakte naar aanleiding daarvan liquiditeitsprognoses en risicoanalyses en stelde kritische vragen aan de stichting. In augustus 2014 en december nam de ABN Amro-bank contact op met de gemeente om de gemeente (als borgsteller) op de hoogte te brengen van de zorgen die de bank had over de financiële continuïteit van de stichting. In juli 2015 volgde een vergelijkbaar bericht van de Rabobank en in december 2015 een volgend bericht van de ABN Amro-bank. In 2015 en 2016 heeft de gemeente overleg gehad met de stichting over verschillende scenario's om het probleem van de sporthalstichting op te lossen, met name hoe de inkomsten verhoogd kunnen worden door meer gymonderwijs te huisvesten en de kosten (met name energie) te verlagen door bouwkundige aanpassingen. Resumerend bestond de interventie van de gemeente uit het periodiek kritisch bevragen van de sporthalstichting en het sturen op het laten opstellen van realistische toekomstscenario's.

10. Bijzonderheden rond de gesubsidieerde organisaties:

De belangrijkste bijzonderheden zijn:

- Het feit dat de VHP-bijdragen de facto subsidies zijn, maar buiten het stramien van de Algemene Subsidie Verordening vallen.
- De garantstelling door de gemeente beïnvloedt de mogelijkheid om te sturen. Kort gezegd: als de gemeentelijke VHP-bijdrage onvoldoende is voor een sluitende exploitatiebegroting en de sporthalstichting daardoor niet in staat is om aan de rente- en aflossingsverplichtingen aan de bank te voldoen. Dan kan de bank een beroep doen op de gemeente voor de rente- en aflossingsverplichtingen van de sporthalstichting.
- Twee van de drie sporthalstichtingen kampen met structurele exploitatieproblemen. Deze lijken samen te hangen met de opzet van de hallen (o.a. beide stichtingen hebben twee hallen).
- De informatie-uitwisseling tussen sommige sporthalstichtingen en de gemeente is niet optimaal.
 - Een concreet voorbeeld is het feit dat de stichting Vorrinklaan pas een half jaar na de vraag van de gemeente begin 2016 daarover, meldde dat het niet zou lukken om de jaarlijkse verplichting aan de BNG in juli 2016 te voldoen.
 - Een ander concreet voorbeeld is het feit dat de gemeente begin 2017 uit de krant moest vernemen dat de stichting C.K.V. Oranje Wit Hal een financieel probleem heeft vanwege in 2009 en 2010 aangeschafte rentederivaten. Deze rentederivaten zijn niet opgenomen in de jaarrekening van deze sporthalstichting. Dat is in strijd met de richtlijnen die daarvoor gelden. De gemeente was niet op de hoogte van de aanschaf van de rentederivaten door de sporthalstichting.

Hieruit volgt de constatering dat in ieder geval twee van de drie sporthalstichtingen in het recente verleden niet uit zichzelf meldden dat er financiële problemen zijn, met financiële consequenties voor de gemeente Dordrecht vanwege de garantstelling.



Gemeente Dordrecht

Spuiboulevard 300

Postbus 8

3300 AA Dordrecht

www.dordrecht.nl

