

Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

SPORT, GELD EN DE STAD

**FINANCIËLE ONDERSTEUNING VAN
SPORTVERENIGINGEN DOOR DE GEMEENTE**



1 SEPTEMBER 2015

Colofon

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer A. van Ruth (voorzitter)

de heer H. Bekkers (lid)

de heer M. van Dam (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris / onderzoeker: mevrouw J. Smink

Bij de uitvoering van deze second opinion is de Rekenkamer ondersteund door de heren R. Hoekman en D. Romijn van het Mulier Instituut.

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 3292338

E-mail: rekenkamer@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl/rekenkamer

Twitter: @rekenkamer024

SAMENVATTING

In voorliggende samenvatting zijn de kaders met aandachtspunten en conclusies opgenomen, zoals die aan het begin van elke paragraaf in de hoofdtekst staan.

Aandachtspunten en conclusies hoofdstuk 2: Financiële ondersteuning sportverenigingen door de gemeente

Inleiding (paragraaf 2.1):

1. De directe en indirecte subsidies voor sport bedragen jaarlijks circa € 8 miljoen.
2. De bedragen voor de indirecte subsidies zijn jaarlijks vrijwel gelijk en bedragen ruim € 5 miljoen.
3. De directe subsidie voor de exploitatie van de zwembaden bedroeg gemiddeld ruim € 2 miljoen.
4. De directe subsidies voor sportverenigingen en overige (sport)organisaties zijn in de onderzoeksperiode gedaald van ruim € 700.000 in 2010 tot ruim € 400.000 in 2014.

Verdeling directe subsidies naar ontvanger (paragraaf 2.2):

5. Binnen de gemeente is er geen inzicht in de verdeling van de directe subsidies naar categorieën ontvangers.
6. De verstrekte bedragen aan directe subsidies worden voor ongeveer de helft aan sportverenigingen verstrekt, en voor de andere helft aan andere (sport)organisaties.
7. In verhouding zijn de hoogste subsidies vooral aan overige (sport)organisaties verstrekt, en de laagste vooral aan sportverenigingen.
8. Sinds 2010 heeft jaarlijks maximaal een kwart van de Nijmeegse sportverenigingen (circa 350) directe subsidie ontvangen.
9. Er zijn onvoldoende gegevens over ledenaantallen van sportverenigingen beschikbaar om te kunnen bepalen hoeveel leden van sportverenigingen worden bereikt met directe subsidie(s).

Verdeling directe subsidies naar doel (paragraaf 2.3):

10. Voor de verdeling van de middelen voor sportsubsidies gelden beleidsregels waarin de voorwaarden zijn vastgelegd om voor subsidie in aanmerking te komen.
11. Er zijn door de raad enkele keren subsidieplafonds ingesteld voor (subsidie)regels die in het betreffende jaar niet bestonden.
12. Er wordt gestuurd op het totale saldo van het programma; daardoor wijzigt de hoogte van de subsidieplafonds in de loop der jaren niet, ook niet als meerdere jaren op rij sprake is van over- of overschrijdingen van een subsidieplafond.
13. Binnen de gemeente bestaat geen inzicht in de omvang van de directe subsidies die per beleidsregel zijn verstrekt.
14. Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt dat er voor circa 30% van het totaal verstrekte subsidiebedrag een directe (zichtbare) relatie is met de geldende beleidsregels.
15. Het komt meer dan eens voor dat:
 - subsidies worden verstrekt voor beleidsregels die op dat moment niet van toepassing zijn;
 - uit de beschikking niet kan worden opgemaakt wat het doel van de subsidie is.
16. Voor een deel van de beleidsregels wordt niet of nauwelijks subsidie verstrekt.
17. De meeste subsidies zijn in de onderzoeksperiode verstrekt in de categorie 'overig', waarvoor beleidsregels dus ontbreken.

Verdeling directe subsidies naar type sport (paragraaf 2.4):

18. Binnen de gemeente bestaat geen zicht op de verstrekte directe subsidies naar typen sport.
19. De meeste directe subsidies worden verstrekt aan verenigingen voor buitensport.
20. Het verschil in verstrekte subsidies aan verenigingen voor binnen- en buitensport wordt steeds kleiner.
21. Er zijn onvoldoende gegevens over ledenaantallen van sportverenigingen beschikbaar om de verschillen in verstrekte subsidies aan verenigingen voor binnen- en buitensport te kunnen duiden.

Indirecte subsidies (paragraaf 2.5):

22. De indirecte subsidies bestaan uit kosten die niet gedekt worden door inkomsten.
23. De exploitatie van de gemeentelijke sportaccommodaties is niet kostendekkend.
24. De dekkingspercentages voor de binnen- en buitensportaccommodaties zijn:

	Incl. kapitaallasten Incl. dir. personeelslasten	Incl. kapitaallasten Excl. dir. personeelslasten	Excl. kapitaallasten Excl. dir. personeelslasten
Binnensport. acc	30%	36%	66%
Buitensport. acc	8%	10%	24%
Totaal	19%	22%	47%

25. Uit een benchmark tussen Brabantse steden blijkt dat de dekkingspercentages daar hoger liggen.
26. Op de grootste kostenposten - kapitaallasten en directe personele lasten - kan beperkt gestuurd worden.
27. De baten kunnen worden verhoogd door een hogere bezettingsgraad of hogere tarieven. De tarieven zijn recent verhoogd; op de bezettingsgraad wordt tot nu toe niet gestuurd.

Financiële ondersteuning van vijf sporttakken (paragraaf 2.6):

28. Het berekenen van de financiële ondersteuning van de vijf geselecteerde sporttakken kent de nodige beperkingen, maar levert een duidelijk en overzichtelijk beeld op:

	Verstrekte subsidies (directe + indirecte subsidies) 2014	
	Totaal	Per lid (afgerond)
Voetbal	€ 959.221	€ 120
Hockey	€ 126.463	€ 30
Turnen	€ 26.320	€ 15
Judo	€ 6.520	€ 5
Volleybal	€ 90.570	€ 90

29. Uit de gevoerde gesprekken bleek dat er geen bewust beleid aan de verschillen in financiële ondersteuning per sporttak ten grondslag ligt, maar dat deze historisch gegroeid zijn.

**Aandachtspunten en conclusies hoofdstuk 3:
Sturing en verantwoording op financiële ondersteuning sportverenigingen**

Financiële ondersteuning van verenigingen in het sportbeleid (paragraaf 3.1)

30. Het sportbeleid van de gemeente Nijmegen is vastgelegd in een afzonderlijke nota. In de onderzoeksperiode golden twee verschillende sportnota's:
- 2007 – 2012: Accenten beleidsnota sport – Verbinden en versterken ... bruggen bouwen in de sport
 - 2013 – 2016: Nijmegen sportief en vitaal – beleidsplan sport en bewegen
31. Beide sportnota's kennen een aantal hoofdlijnen van beleid die zijn uitgewerkt in een aantal (sub)doelstellingen.
32. In de beleidsnota's is geen expliciet beleid opgenomen voor de financiële ondersteuning van sportverenigingen door de gemeente; ook is niet aangegeven welke financiële instrumenten (ten aanzien van de verenigingen) worden ingezet om welke gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren.
33. Voor de directe subsidies zijn beleidsregels geformuleerd. Een specifieke relatie met de doelen van het beleid is daarin niet gelegd.

Vertaling van het sportbeleid in de begroting (paragraaf 3.2)

34. De hoofdlijnen van beleid uit de Sportnota 2007 – 2012 komen één op één terug als hoofddoelstellingen in het programma sport in de begrotingen voor 2010, 2011 en 2012.
35. Ook al zijn de hoofdlijnen van beleid uit de Sportnota 2013 – 2016 gewijzigd, de hoofddoelstellingen in het programma sport in de begrotingen 2013 en 2014 zijn hetzelfde gebleven.
36. De subdoelstellingen uit de sportnota's komen nauwelijks terug in de begrotingen.
37. De indicatoren waarmee de streefcijfers per hoofddoelstelling in de begroting worden weergegeven kennen geen lange levensduur: geen enkele indicator wordt langer dan twee jaar achtereen gebruikt.
38. De topindicatoren zoals vastgesteld door de auditcommissie komen niet of beperkt terug in de begrotingen.
39. Het komt voor dat het te realiseren doel in de begroting voor jaar x pas is opgenomen in de begroting voor jaar x + 1 (of nog later).

Verantwoording van het sportbeleid in de jaarstukken (paragraaf 3.3):

40. Over de doelstellingen in de begrotingen wordt nauwelijks verantwoording afgelegd in de jaarstukken.
41. Het komt vaak voor dat de verantwoording in de jaarstukken over jaar x pas is opgenomen in de begroting of de jaarstukken van het daarop volgende jaar.
42. Er is niet in alle gevallen een één-op-één relatie tussen begroting en jaarstukken: in een enkel geval wordt in de jaarstukken verantwoording afgelegd over zaken die niet in de begroting waren opgenomen.

Monitoring en evaluatie van het sportbeleid (paragraaf 3.4):

43. Naast de jaarlijkse verantwoording over de voortgang van het sportbeleid in de jaarstukken, wordt via monitoring en evaluatie nagegaan in hoeverre het sportbeleid de gewenste resultaten boekt.
44. Een analyse van de evaluatie van de Sportnota 2007 – 2012 levert op dat deze ingaat op zaken die:
- niet of nauwelijks in de Sportnota zelf aan de orde waren;
 - niet of nauwelijks in de begroting aan de orde waren;
 - niet of nauwelijks in de jaarstukken aan de orde waren;
 - niet of nauwelijks in de Stads- en wijkmonitor aan de orde waren.

hoogte van de subsidies na 2012 verder is afgenomen. Geen van de gesprekspartners kon aangeven waarom de subsidiesystematiek niet is gewijzigd naar aanleiding van deze constatering in de evaluatie. Naar aanleiding van deze vraag van de Rekenkamer werd aangegeven dat er momenteel wordt gewerkt aan een aanpassing van de Nijmeegse Kaderverordening Subsidies (NKS). In de nieuwe versie van de NKS zal worden opgenomen dat kleine subsidies (tot € 5.000) bij de verstrekking gelijk ook vastgesteld worden. Er is dan geen verantwoording meer nodig. Na vaststelling van de NKS zullen de beleidsregels sport en bewegen hiermee in lijn worden gebracht. Zoals duidelijk werd in paragraaf 2.2 is het merendeel van de sportsubsidies lager dan € 5.000.

- Contributie is de belangrijkste bron van inkomsten, verenigingen verwachten een terugloop van inkomsten uit sponsoring;
- De financiële situatie is, als gevolg van de economische recessie, bij veel topclubs zwaar.

De afdeling Onderzoek & Statistiek voert één keer in de vier jaar de Sportverenigingsmonitor uit. Op het moment dat de Rekenkamer een start maakte met dit onderzoek, was juist de Sportverenigingsmonitor 2013 verschenen⁵¹. Een aantal bevindingen uit die monitor was mede aanleiding om in het onderzoek te focus te leggen op de financiële ondersteuning van sportverenigingen door de gemeente:

- Het aantal verenigingen, dat aangeeft dat de financiële situatie van de vereniging in de voorgaande vier jaar verslechterd is (31), is groter dan het aantal, dat aangeeft dat er sprake is van een verbetering (16).
- Een verslechtering van de financiële situatie komt relatief veel voor bij verenigingen binnen de sporttakken tafeltennis, volleybal, hockey, badminton en turnen/gymnastiek en bij verenigingen die zwaarte sporten bieden.
- De meest aangekruiste redenen voor de verslechtering zijn: 'hogere kosten huur/ onderhoud accommodatie', 'minder subsidie', 'minder leden' en 'afname sponsorgeld'. De meest aangekruiste redenen voor een verbetering zijn: 'bezuinigingen op de kosten', 'verhoging contributie' en 'meer leden'.
- Bij in totaal 29 van de 74 clubs die deelnamen aan de Sportverenigingsmonitor is de huidige financiële situatie niet gezond.
- 52 verenigingen geven aan dat er op dit moment knelpunten binnen de vereniging spelen (70%, tegenover 60% in 2009).
- Knelpunten op het gebied van financiën en de accommodatie komen het meest voor.

⁵¹ In het voorjaar van 2013 beschikten wij al over een concept, dat voor '99% staat'. De Sportverenigingsmonitor is met de vaststelling door het college op 28 oktober 2014 openbaar geworden.

4. SLOTBESCHOUWING

Wat niet weet, wat niet deert. De uitspraak van een Nijmeegs raadslid 'je weet niet wat je niet weet' lijkt er enigszins op, maar toch is de strekking heel anders. Dat laatste niet weten wordt juist als een last ervaren, zo niet een gebrek. Het is precies die verzuchting die ten grondslag heeft gelegen aan dit onderzoek: raadsleden hadden nauwelijks een idee hoe het zit met de financiële ondersteuning van sportverenigingen door de gemeente en vroegen de Rekenkamer daar inzicht in te geven.

De Rekenkamer geeft met dit onderzoek antwoord op de vraag 'hoe het zit'. In de eerste plaats door duidelijk te maken hoe de financiële ondersteuning van sportverenigingen door de gemeente in elkaar zit: wat wordt er aan directe en indirecte subsidies uitgegeven? Op basis van welke beleidsregels is subsidie verstrekt? Aan wie komt het ten goede? Waar zitten verschillen in de mate en hoogte van (in)directe subsidies aan diverse takken van sport? Kunnen die worden verklaard? Verder geeft de Rekenkamer antwoord op die 'hoe zit het'-vraag door te laten zien hoe er op het gebied van sport wordt gestuurd en verantwoord. Daarmee krijgt de gemeenteraad een betere basis om te kunnen (bij)sturen⁵² in zowel het stellen van de kaders van het sportbeleid als in het controleren van de uitvoering van het vastgestelde sportbeleid.

In deze slotbeschouwing zoemen we respectievelijk in op de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsverantwoording ten aanzien van de financiële ondersteuning van sportverenigingen en de rollen van het college en de gemeenteraad daarin.

BELEIDSVOORBEREIDING

Laten we beginnen bij het begin: bij de vastgestelde sportnota's. Die nota's, met daarin maatschappelijke doelen, vormen de basis van het te voeren sportbeleid. Om daar als raad daadwerkelijk op te kunnen sturen, dienen die doelen te worden overgenomen of vertaald in de begroting – het sturingsinstrument bij uitstek van de raad. Met het vaststellen van de begroting besluit de raad immers over welk budget het college kan beschikken bij het realiseren van de maatschappelijke doelen.

De eigenlijke basis voor het in deze eeuw gevoerde sportbeleid ligt in de beleidsnota sport 2002-2006. Die bevat relatief heldere doelstellingen – 'er wordt gesubsidieerd op basis van doelen en behaald resultaat', waarbij er een duidelijke focus op topsport ligt. De beleidsnota sport 2007-2010 (2012)⁵³ is er in feite een voortzetting van. De focus lijkt van topsport echter te verschuiven naar breedtesport. De bijbehorende doelstellingen zijn minder helder geformuleerd. De hoofdlijnen van

⁵² Voor de leesbaarheid gebruiken wij in het vervolg van de Slotbeschouwing alleen de term sturen.

⁵³ Het beleid uit de sportnota 2007 – 2010 is voortgezet in 2011 en 2012; voor de periode 2013 – 2016 is een nieuwe sportnota vastgesteld.

beleid uit de Sportnota 2007–2010 (2012) komen vervolgens één op één terug als hoofddoelstellingen in het programma sport in de begrotingen voor 2010, 2011 en 2012. En ook al zijn de hoofdlijnen van beleid uit de Sportnota 2013–2016 gewijzigd (grotendeels van sporten naar bewegen), de hoofddoelstellingen in het programma sport in de begrotingen 2013 en 2014 zijn hetzelfde gebleven.

De opeenvolgende beleidsnota's laten zien dat er niet altijd een directe relatie is tussen beleid en begroting. Dit onderzoek van de Rekenkamer toont aan dat veel van de in sportnota's geformuleerde doelstellingen – en nieuwe accenten – in de onderzochte periode 2010-2014⁵⁴ niet als zodanig terugkomen in de begrotingen. In die zin gaat er van de gemeentebegrotingen over de jaren heen weinig sturing uit. De bevinding dat weinig van de hoofdpunten uit de sportnota's als doelstellingen terug te vinden zijn in de begroting, toont aan dat achtereenvolgende colleges in de beleidsvoorbereiding niet altijd even nauwgezet en consequent te werk gaan. Gesteld moet ook worden dat de gemeenteraad dat laat gebeuren en daardoor inconsistente besluiten neemt.

BELEIDSUITVOERING

Het onderzoek van de Rekenkamer naar de financiële ondersteuning van sportverenigingen laat op vele fronten zien hoe de middelen worden verdeeld. Een overzicht daarvan bestond niet. Het blijkt dat van het totaalbedrag van 8 miljoen euro voor de financiële ondersteuning van sport jaarlijks 5 miljoen euro aan indirecte subsidies wordt verstrekt, er ruim 2 miljoen euro bestemd is voor de exploitatie van zwembaden en er rond de 5 ton aan directe subsidies wordt verstrekt – variërend van 700.000 euro in 2010 tot 400.000 in 2014.

De verstrekte bedragen aan directe subsidies worden voor ongeveer de helft aan sportverenigingen verstrekt, en voor de andere helft aan andere (sport)organisaties. De meeste directe subsidies aan verenigingen worden verstrekt aan verenigingen voor buitensport. De meeste verenigingen ontvangen echter, om wat voor redenen dan ook, geen subsidie: 90% in 2014. Dit roept de vraag op hoe activerend het huidige financiële sportondersteuningsbeleid is.

Zoals gezegd, de meeste financiële ondersteuning vindt plaats in de vorm van indirecte subsidies: kosten die niet door inkomsten worden gedekt. Vooral bij de buitensportaccommodaties legt de gemeente fors geld bij: nog geen kwart van de kosten is gedekt. Bij binnensportaccommodaties ligt de kostendekkendheid op 66%. Al met al is de exploitatie van de gemeentelijke sportaccommodaties voor 47% kostendekkend. In sommige andere gemeenten, zoals Den Bosch en Breda, ligt die kostendekkendheid respectievelijk 10 tot 15% hoger. Het zou voor de gemeente Nijmegen interessant kunnen zijn om te ontdekken hoe andere gemeenten tot een hogere kostendekkingsgraad komen.

Kijken we naar de verstrekte subsidies (zowel direct als indirect) per sporttak – de Rekenkamer selecteerde er voor dit onderzoek vijf – dan blijkt dat in 2014 per lid het meeste gaat naar voetbal (120 euro) en volleybal (90 euro). Omgerekend 'krijgt' een hockeylid 30 euro per jaar, een turnlid 15 euro en een judolid 5 euro. Een bewust beleid blijkt aan de verschillen in financiële

⁵⁴ In het onderzoek zijn ook de begroting 2015 (die in 2014 is vastgesteld) en de jaarstukken 2014 (die in 2015 zijn vastgesteld) meegenomen.

ondersteuning per sporttak niet ten grondslag te liggen. De verklaring is dat de verschillen historisch zo zijn gegroeid. Het oordeel over hoe wenselijk deze geconstateerde verschillen zijn, is aan de politiek. De Rekenkamer wijst er wel nadrukkelijk op dat een voortzetting van ongedifferentieerde tariefsverhogingen leidt tot een verder uiteenlopen van de verschillen.

BELEIDSVERANTWOORDING

De basis voor een goede verantwoording is een goede registratie. Wat het onderzoek eerst en vooral laat zien, is dat veel informatie ten aanzien van sportsubsidies – in de breedste zin van het woord – niet voor het oprapen ligt. Al meteen bij de start van het onderzoek naar de financiële ondersteuning van sportverenigingen werd de Rekenkamer duidelijk dat veel van de gevraagde overzichten die een antwoord moeten geven op 'hoe het nu zit' niet konden worden geleverd.

Wat de overzichtelijkheid bepaald niet verbetert, is dat niet alle baten en lasten voor sportaccommodaties administratief op één plek worden verwerkt. Daarmee is het lastig de omvang en verdeling van de indirecte subsidies te bepalen. Zo werden de sportaccommodaties in de zogeheten Voorzieningsharten tot 1 januari 2015 administratief niet in het onderdeel sport van de begroting verwerkt, maar in het onderdeel wijken. Aan de andere kant zijn er ook lasten in het onderdeel sport van de begroting opgenomen die daar feitelijk niet thuis horen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kosten voor de openbare ruimte van stadsparken waar de sportparken in liggen.

Een andere complicatie is dat binnen de gemeente geen inzicht bestaat in de verstrekte *directe* subsidies naar categorieën ontvangers en ook niet in de verstrekte subsidies per beleidsregel. Er wordt namelijk niet geregistreerd op grond van welke beleidsregel een subsidie wordt verstrekt. Om ambtelijk en bestuurlijk te kunnen sturen is het essentieel inzicht te hebben in de verstrekte subsidie per beleidsregel. Inzet van het instrument subsidie beoogt immers bij te dragen aan het realiseren van de doelen van het sportbeleid.

Bij het opstellen van de overzichten van de verstrekte subsidies vanuit het programma sport, bleek dat ambtenaren soms voor zich zelf wel een overzicht bijhielden. Waar veel personele wisselingen zijn – en dat was op het terrein van sport in vooral 2014 zo – , is dat een risico. Gezien de tijd en moeite die het kost informatie van meer systematische aard boven tafel te krijgen, schuilt hierin nog een ander gevaar – niet alleen voor de gemeente maar juist ook voor de sportbeoefening die men zo graag wil steunen. Die kans is namelijk niet denkbeeldig dat meer clubs in financiële nood dreigen te raken. De Sportverenigingsmonitor 2013 laat zien dat er bij de helft van de verenigingen sprake is van een ledendaling en dat bij inmiddels ruim een derde van de verenigingen de financiële situatie zorgen baart. In een dergelijke situatie is het van groot belang dat de gemeente, waarop een financieel beroep wordt gedaan en/of waarvan generieke maatregelen worden gevraagd, zijn informatiebehoefte op orde heeft: een systematische registratie, nauwgezet dossierbeheer en een eenduidige hantering van beleidsregels. Dat voorkomt ad-hoc beleid.

Hiervoor werd al duidelijk dat de (sub)doelstellingen uit de sportnota's maar beperkt terugkomen in het programma sport in de begrotingen. Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt verder dat hierover nog beperkter verantwoording wordt afgelegd in de jaarstukken.

Sommige verenigingen ontvangen wel subsidie, maar zonder dat aan alle voorwaarden wordt voldaan. Zo wordt bijvoorbeeld niet gevraagd om het aantal in Nijmegen woonachtige leden of om een overzicht van alle inkomsten van de aan verenigingen gelieerde stichtingen. Een van de voorwaarden uit de Nijmeegse Kaderverordening Subsidieverstrekking (NKS) om voor subsidie in aanmerking te komen, is dat het eigen vermogen van de subsidieontvanger niet meer mag zijn dan 10 procent mag zijn van de omzet van de subsidieontvanger. Verder kan de subsidie 'worden geweigerd, later worden vastgesteld of ingetrokken indien gegronde redenen bestaan aan te nemen dat de aanvrager ook zonder subsidieverstrekking over voldoende gelden – hetzij uit eigen middelen, hetzij uit middelen van derden – kan beschikken om de kosten van de activiteiten te dekken; het college stelt nadere regels met betrekking tot het begrip voldoende gelden' (artikel 11 NKS). Overigens zijn die nadere regels nog niet opgesteld. Uit ons onderzoek blijkt dat niet in alle gevallen een volledige check plaatsvindt op de middelen waar verenigingen over kunnen beschikken. Zo komt het voor dat een stichting die in het leven is geroepen als organisatie voor beheer en exploitatie van een sportaccommodatie van een vereniging (en subsidie van de gemeente ontvangt) haar jaarverslagen op verzoek van de gemeente overlegt, maar dat de jaarverslagen van de eraan gekoppelde vereniging (die ook subsidie van de gemeente ontvangt) – en nog een andere aan de vereniging gelieerde stichting – niet in het dossier zitten. Het gaat bij stichtingen en verenigingen weliswaar om verschillende juridische entiteiten, maar hun inkomsten komen allemaal aan één en dezelfde sportvereniging ten goede. We stellen vast dat de gemeente op deze manier geen volledig inzicht kan hebben in hoe de vereniging er financieel voor staat c.q. wat deze (samen met de betreffende stichtingen) aan totaal eigen vermogen en totale bar- en sponsorinkomsten en dergelijke heeft. Daarmee is dus ook niet te beoordelen in hoeverre een gemeentelijke subsidie aan de vereniging te rechtvaardigen is.

Aangewezen indicatoren, die een tussenstand van het streefcijfer per hoofddoelstelling moeten aangeven, blijken ook niet stelselmatig te worden bijgehouden. Het komt ook voor dat er opeens andere indicatoren worden gehanteerd, hetgeen het overzicht of de beoogde resultaten die worden bereikt niet ten goede komt. Veelgehoord binnen de muren van het stadhuis is dat indicatoren in de praktijk vaak met veel enthousiasme worden benoemd, maar dat er daarna nauwelijks mee wordt gewerkt.

VOORZETTEN REKENKAMER

Raadsleden in onze klankbordcommissie hebben bij herhaling aangegeven in het duister te tasten met betrekking tot het Nijmeegse sportondersteuningsbeleid. Gezien het gemis aan 'dossiers' waarin eenvoudig iets terug te vinden is, is dat niet verwonderlijk. Toch moet gezegd dat de raad in de onderzochte periode ook weinig heeft gedaan licht in die duisternis te krijgen. Verduidelijkende vragen aan het college over de sportbegroting en –jaarrekening zijn op de vingers van een hand te tellen. Als het al gebeurt, is het op basis van incidenten: in reactie op sportclubs die problemen melden. De raad zou op het gebied van het sportondersteuningsbeleid een veel prominentere rol kunnen spelen dan tot nu toe gebeurt: bij het bepalen van (meetbaar) beleid en doelstellingen, bij het formuleren van de indicatoren, bij het (signaleren van het niet) gebruik ervan, en bij het serieus nemen van de verantwoording. Het ontbreken van inzicht en overzicht

(‘we weten niet waar we moeten beginnen’) is geen excuus. Eerder nog: door het uitblijven van vragen kan bij het college de indruk ontstaan dat de raad geen behoefte heeft aan meer informatie. Te prijzen valt dat de raad kritisch op zichzelf durft te zijn door eerlijk te zeggen dat ze op sportgebied met een kennisgat zitten. Nu dat gat – in elk geval deels – is gedicht, zijn de beletsels voor een meer actieve houding weg, zowel in kaderstellende als controlerende zin.

Heeft de gemeenteraad de ambitie om in de toekomst te gaan sturen en de wil om doelgericht- en doeltreffend te zijn op het gebied van sportondersteuning, dan biedt de nieuwe Sportnota die in 2016 opgesteld moet worden een uitgelezen kans. De Rekenkamer geeft ter afronding van dit onderzoek een aantal voorzetten voor mogelijke denkrichtingen.

Met betrekking tot de indirecte subsidies raadt de Rekenkamer aan om uit te zoeken hoe andere gemeenten tot een hogere kostendekkendheid komen, en om eventueel met die informatie tot een besluit te komen over te treffen maatregelen. Daarbij dient dan in ogenschouw te worden genomen wat maatregelen, op korte én lange termijn, doen met de verschillen in financiële ondersteuning van de verschillende sporttakken en hoe wenselijk dat is.

De raad doet er volgens de Rekenkamer goed aan zich te buigen over de fundamentele vraag naar het nut van directe subsidies. Gezien de relatief geringe som geld die er in Nijmegen mee is gemoeid – afgezet tegen de indirecte subsidies – kan een onderzoek naar alternatieve manieren van financiële ondersteuning interessant zijn. In de evaluatie van de Sportnota 2007-2010 (2012) werd al gesignaleerd dat de subsidiesystematiek relatief veel tijd vergt ten opzichte van wat het oplevert. Inmiddels wordt gewerkt aan een aanpassing in de NKS met als stelregel subsidies onder een bedrag van 5.000 euro voortaan direct vast te stellen. Er zijn ook gemeenten die zijn gestopt met het verstrekken van directe subsidies aan sportverenigingen en alleen nog een budget beschikbaar hebben voor calamiteiten.

In relatie hiermee zou de raad zich eveneens kunnen buigen over de schijnexactheid die met (te) gedetailleerde beleidsregels en subsidieplafonds wordt gewekt. Nu komt het meer dan eens voor dat subsidies worden verstrekt, terwijl er voor het betreffende doel geen beleidsregel bestaat en omgekeerd. Tegelijkertijd acht de Rekenkamer, als het instrument van directe subsidies gehandhaafd blijft, een nadere analyse van de categorie ‘overig’ nodig, omdat het grootste deel (70%) van de verstrekte subsidies in de afgelopen jaren in die categorie terecht kwam. Een bruikbare beperkte set regels op hoofdlijnen is wel zo helder.

Zinvol acht de Rekenkamer het om vóór het vaststellen van de Sportnota 2016 als gemeenteraad een antwoord te zoeken op de vraag hoe de subsidiënten – de Nijmeegse sportclubs – het gemeentelijke sportondersteuningsbeleid ervaren. Het feit dat verreweg de meeste sportverenigingen (90 procent) geen directe subsidie aanvragen dan wel ontvangen, geeft op zich voldoende aanleiding nader onderzoek te doen naar de achterliggende reden. Dat doet ook het gegeven dat de subsidiebedragen voor de sportverenigingen ten opzichte van eerdere jaren in 2014 fors zijn gedaald, zonder dat er sprake is van gemeentelijke bezuinigingen.

De Rekenkamer vindt het verder van belang bij het formuleren van nieuw beleid direct ook te kijken naar de meetbaarheid ervan. Nagegaan zou moeten worden wie (raad, college, ambtelijk) welke informatie wil hebben, met welk doel en in elke frequentie.

Wat volgens de Rekenkamer aparte aandacht verdient, is het beleid van privatisering van sportverenigingen in het Nijmeegse. Dat is begonnen met de hockeyverenigingen. Hockey werd destijds – begin jaren tachtig van de 20^e eeuw – als eerste tranche gezien, waarna meer takken van sport het privatiseringspad zouden moeten inslaan. Dat is er, met uitzondering van tennisverenigingen, nooit van gekomen. Een evaluatie hoe succesvol het privatiseringsbeleid is geweest en waarom het bij hockey en tennis is gebleven, is op zijn plaats. Het gegeven dat de gemeente al jarenlang financieel moet bijspringen bij de hockeyclubs – en dat in de gevoerde gesprekken is aangegeven dat die situatie ook de komende jaren niet zal veranderen – vraagt om een zoektocht naar meer structurele oplossingen. Sommige andere gemeenten hebben die privatisering inmiddels overigens weer teruggedraaid.

Verder acht de Rekenkamer het raadzaam om het begrip ‘voldoende gelden’ uit artikel 11 van de NKS uit te werken in nadere regels, om een afwegingskader te hebben voor het toetsen van subsidieaanvragen.

Het sportbeleid in Nijmegen vraagt om een meer systematisch beleid van doelstellingen, sturing en registratie op hoofdlijnen, in combinatie met heldere overwegingen over het wenselijk nut van (directe) subsidiëring en het (wenselijke) effect op sportverenigingen en het sportklimaat in Nijmegen. Voor zover dat nog niet duidelijk is geworden, wil de Rekenkamer het belang benadrukken van een goede, transparante, eenvoudig te ontsluiten en controleerbare registratie van verstrekte subsidies. Dit om als college en raad te allen tijde te kunnen onderbouwen welke keuzes er zijn en nog gemaakt moeten worden. Voor wat betreft het inzicht in de verstrekte subsidies zijn inmiddels de eerste aanzetten gemaakt.

5. REACTIE VAN HET COLLEGE

Wij hebben het college in de gelegenheid gesteld om te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek naar de financiële ondersteuning van sportverenigingen door de gemeente. Wij ontvingen de volgende reactie van het college:

Geachte leden van de rekenkamer,

Onlangs hebt u in het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoor procedure uw onderzoek '*Sport geld en de stad. Financiële ondersteuning sportverenigingen door de gemeente*' aan ons college verzonden. Deze brief bevat onze reactie op het onderzoek.

Voordat wij inhoudelijk ingaan op de in het rapport gemaakte constatering, willen wij u danken voor het uitgebreide onderzoek. Wij begrijpen dat u hierin veel tijd en energie heeft gestoken. We zien in het rapport diverse punten die we oppakken en vertalen in concrete acties om het inzicht te verbeteren in de besteding van middelen en de effecten van beleid.

Algemeen

In uw onderzoek geeft u terecht aan, dat de gemeente Nijmegen géén beleidsdoelstellingen geformuleerd heeft ten aanzien van de financiële ondersteuning van sportverenigingen. In het Beleidsplan 'Sport en Bewegen 2013-2016' staat: "*We blijven een basis bieden voor sport en bewegen. De inzet van middelen vanuit het programma Sport is voor een groot deel gericht op het in stand houden van een kwalitatief goed aanbod aan gemeentelijke sportaccommodaties.*" Met het laatste duiden we op de zogenaamde indirecte subsidies, waardoor we accommodaties tegen een niet-kostendekkend tarief beschikbaar kunnen stellen.

Reactie op analyse en bevindingen

U geeft aan dat een aantal gegevens niet (eenvoudig) voor handen zijn. Wij nemen dit punt ter harte en hebben inmiddels een model ontwikkeld waarmee we inzichtelijk maken aan wie we subsidie geven en wat de grondslag hiervoor is binnen de beleidsregels Sport en Bewegen.

De afgelopen jaren zijn we binnen de totale sportbudgetten gebleven en heeft sturing op het totaalbudget plaats gevonden. Hierdoor hebben er beperkte overschrijdingen op subsidieplafonds plaats gevonden. Door het model kunnen we actief sturen op de subsidieplafonds en onderbenutting van budgetten. Vooruitlopend op de bevindingen van de rekenkamer volgen we sinds eind 2014 periodiek de uitputting van de subsidiebudgetten.

In aanvulling op de budgetten gekoppeld aan specifieke beleidsregels ramen we ook een budget 'Overig'. Dat doen we om initiatieven, die niet direct hun grondslag vinden in de beleidsregels maar wel passen in de ambitie van het beleidsplan Sport en Bewegen, te kunnen ondersteunen. Na implementatie van het model kunnen we op ieder gewenst moment presenteren aan wie en met welk doel subsidie is verstrekt.

In het rapport constateert u dat 70% van de verstrekte, directe subsidies onder de categorie 'overig' vallen. Hierdoor lijkt er voor een ruime meerderheid van de verstrekte subsidies geen grondslag te zijn binnen de huidige beleidsregels. Wij menen dat wij dit beeld moeten nuanceren. U hebt voor deze categorisering gekeken naar de specificering in de toekenningsbeschikking. Bij geen/onvoldoende specificering in de beschikking valt de subsidie in de categorie 'overig'. Deze werkwijze is begrijpelijk, gezien de omvang van het onderzoek. Wij willen u er op wijzen dat de gekozen onderzoeksmethodiek één belangrijke beperking heeft. De aanwezige onderbouwing in alle onderliggende stukken, waar vaak wel een expliciete relatie met de betreffende beleidsregel wordt gemaakt, valt hiermee buiten de scope van uw onderzoek. Dit laat uiteraard onverlet, dat wij uw oproep voor een consequente registratie en monitoring ondersteunen. Wij verwachten in de nabije toekomst eenvoudig de gegevens te kunnen presenteren door in de toekenningsbeschikking én het ontwikkelde model expliciet de relatie met de betreffende beleidsregel op te nemen. Wij zullen de eerste resultaten hiervan in ieder geval presenteren in de Rekening 2015. Onze verwachting is dat door verbeterde registratie de

verstrekke subsidies duidelijk herleidbaar zijn naar een specifieke beleidsregel, waardoor de categorie 'overig' aanzienlijk zal afnemen. Deze informatie zal een afweging tot herziening van de beleidsregels ten goede komen. Logisch moment hiervoor is naar onze mening de oplading van een nieuw sportbeleidsplan.

In het rapport constateert u een daling in verstrekte directe subsidies van € 729.726 in 2010 naar € 431.942 in 2014. In afstemming met de ambtelijk secretaris van uw Rekenkamer hebben we deze daling onderzocht. Voor een substantieel deel wordt deze daling verklaard door het wegvallen van (vaak a-structurele) middelen uit andere programma's voor beweegprogramma's en sport gerelateerde activiteiten. Een voorbeeld hiervan is de inzet in Hatert voor een beweegprogramma, waarvoor Vogelaar-middelen beschikbaar waren. Kijkend naar de begrotings- en realisatiecijfers van het programma Sport & Accommodaties zien wij een kleinere, gestage daling waarbij de realisatiecijfers (oftewel de verstrekte directe subsidies) de begrotingstechnische trend volgt.

Tabel 1

	Begroting	Realisatie
2010	593.303	591.147
2011	502.047	472.909
2012	484.587	484.534
2013	495.348	464.553
2014	453.898	408.048

Ontwikkeling begroting en realisatie 2010-2014, exclusief zwembaden.

De daling in het budget is voor een aanzienlijk deel te verklaren uit beleidsmatige keuzes, wegvallen van a-structurele middelen en beperkte bezuinigingen, zoals:

- Beëindiging tijdelijke OZB-compensatie: € 52.000
- Generieke gemeentebrede bezuiniging op subsidies € 20.000
- Perspectiefnota 2013: structurele bezuiniging op sportsubsidies € 50.000

In 2013 zijn tevens de nieuwe beleidsregels Sport en Bewegen van kracht geworden. De generieke subsidie voor trainingsuren is daarbij afgeschaft en vervangen door een subsidie voor trainingsuren aangepast sporten. Dit heeft tot een daling in het aantal aanvragen geleid, aangezien de generieke subsidie voor trainingsuren zowel qua aantal als financieel de grootste subsidie categorie was. De afgelopen twee jaar hebben we, conform de toen geldende bestuurlijke lijn, de verenigingen niet actief aangeschreven over subsidiemogelijkheden. We gaan de ontwikkeling van de subsidieaanvragen monitoren en zullen op basis hiervan clubs tussentijds informeren over de huidige subsidiemogelijkheden.

Ten aanzien van onze sportaccommodaties is en blijft het uitgangspunt dat we deze op een goed kwalitatief niveau willen houden en ze tegen een maatschappelijk tarief beschikbaar stellen aan verenigingen en burgers. Hiermee houden we sport betaalbaar. In 2011 hebben we al geconcludeerd dat de tarieven voor binnensportaccommodaties lager zijn dan de (gemiddelde) tarieven bij andere gemeenten. We hebben hierop de afgelopen jaren al diverse acties ondernomen. Zo hebben we een 'piektarief' ingevoerd voor de populaire huurtijden in de binnensport. Daarnaast hebben we in 2012 een gefaseerde tariefsverhoging ingevoerd voor binnen- en buitensport. Voor de binnensport is een eenmalige verhoging van 5% doorgevoerd, de huurtarieven voor buitensportaccommodaties worden tot 2022 jaarlijks met 5% verhoogd.

In het rapport constateert u dat er aanzienlijke verschillen zijn in dekkingsgraad tussen binnen- en buitensport. Net als bij de door u aangehaalde Brabantse gemeenten hebben wij in Nijmegen een lagere dekkingsbijdrage voor buitensport als voor binnensport. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat verhuurwijze voor binnen- en buitensportaccommodaties anders is vormgegeven. Sportvelden worden door verenigingen voor een heel seizoen gehuurd. Naast huur door scholen is er voor

buitensportaccommodaties amper alternatief gebruik, welke inkomsten genereert. Bij binnensport huurt een sportvereniging de zaal per uur. Naast sportverenigingen en onderwijs zijn er diverse informele sportgroepen en groepen burgers die verspreid over het hele jaar gebruik maken van de binnensportvoorzieningen. Dit leidt tot een hogere dekkingsgraad voor binnensportaccommodaties. Overigens menen wij dat de verschillen tussen sporten bij directe subsidies voornamelijk te verklaren zijn uit verschillen in initiatieven vanuit de sporten zelf. Uitgezonderd hockey, waarvoor we een subsidie verstrekken om de kwaliteit van basisinfrastructuur op orde te houden, zijn directe subsidies een bijdrage aan initiatieven van sportverenigingen en sportorganisaties om bewegen en sporten in Nijmegen te stimuleren.

In uw onderzoek geeft u aan dat het sportbeleid onvoldoende in de begroting is vertaald en de topindicatoren van de auditcommissie niet zijn opgenomen. Hierdoor is de relatie met de verantwoording onvoldoende. Tekstueel hebben we inderdaad de hoofddoelstellingen in de begroting onvoldoende aangepast aan het nieuwe sportbeleidsplan. Vanwege de vaststelling van het nieuwe sportbeleidsplan zijn in de Stadsbegroting 2013-2016 wel nieuwe indicatoren geformuleerd die aansluiten bij doelstellingen in dit beleidsplan. Op dat moment is ervoor gekozen om gebruik te gaan maken van gegevens uit de GGD-monitoren op het vlak van gezondheid en leefstijl. Dit ter aanvulling op een andere belangrijke bron: onze tweejaarlijkse Burgerpeiling onder volwassenen (inmiddels onder personen vanaf 15 jaar). Hiervoor hadden we twee gegronde redenen.

Ten eerste hadden we met het stopzetten van de lokale Jeugdmonitor al enkele jaren geen eigen gegevens meer over de ontwikkeling van de sportdeelname bij de jeugd. Door gebruik te maken van de GGD-monitoren konden we indicatoren opnemen over drie leeftijdsgroepen: de basisschoolkinderen, de leerlingen in het voortgezet onderwijs en de volwassenen.

Ten tweede leveren dergelijke grootschalige bevolkingsonderzoeken betrouwbare gegevens op over de ontwikkeling van het sporten en bewegen bij deelgroepen en deelgebieden door de jaren heen, waarbij de mogelijkheden voor vergelijking met andere steden en landelijke cijfers steeds groter worden. Om verschillende redenen worden dergelijke onderzoeken niet jaarlijks gehouden (kosten, voorkomen van enquêtemoeieid, van jaar tot jaar te weinig verschuivingen, enzovoorts). Hierdoor kunnen in de stadsbegroting niet jaarlijks nieuwe realisatiecijfers worden getoond.

Wij nemen de door u gemaakte constatering mee bij het opstellen van de begroting 2016 om de relatie met de doelstellingen uit het beleidsplan nadrukkelijker te leggen. De Stadsbegroting kent vanaf 2015 gemeente breed een andere opgezet dan voorheen: toevoeging strategische thema's, nadruk op wat de gemeente in het kader van die thema's gaat doen, kortere teksten en minder indicatoren bij de hoofdstukken over de programma's. Desondanks gaan we er vanuit dat de begroting én jaarrekening 2016 voor het onderdeel Sport inzichtelijker kunnen maken voor de Raad.

Afsluiting

Als afsluiting wijzen wij u er overigens graag op dat het goed gaat met sport en bewegen in Nijmegen. In de Stadsmonitor 2014 (thema Sport) blijkt het aandeel volwassenen dat aan sport doet opnieuw is toegenomen. In totaal doet nu 76% van de Nijmegenaren minstens één keer per maand aan sport (tegenover 65% in 2009 en 67% in 2011). In de afgelopen tien jaar is de sportdeelname het sterkst gestegen bij de 65-plussers. Uit de factsheet Bewegen en Sporten van de GGD, welke dit voorjaar gepubliceerd is, blijkt dat 66% van de volwassen Nijmegenaren voldoende beweegt. Nijmegen behoort met deze sport- en beweegdeelname tot één van de koplopers in Gelderland-Zuid.

Sterke sportverenigingen zijn uiteraard van belang om onze gemeentelijke doelstellingen te realiseren en de beweeg- en sportdeelname op niveau te houden. Sportverenigingen hebben in Nijmegen een belangrijke en stabiele positie. Uit de meest recente verenigingsmonitor blijkt dat bij een meerderheid van de verenigingen het ledental in de voorgaande vier jaar weinig is veranderd (55%). Het aantal verenigingen met een toename van het ledental is zelfs iets groter dan het aantal verenigingen met een afname. Verenigingen hebben behoefte aan specifieke ondersteuning, bijvoorbeeld om jeugdleden met een gedrags- of ontwikkelingsstoornis beter te kunnen begeleiden.

Naast directe subsidie zetten we ook andere instrumenten in om sporten en bewegen te stimuleren, waarvan de Nijmeegse verenigingen gebruik kunnen maken. Voorbeelden hiervan zijn trainingen op het gebied van deskundigheidsbevordering, de inzet van een consultant die zich richt op aangepast sporten (Uniek Sporten) en de inzet van de combinatiefunctionarissen.

College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

drs. H.M.F. Bruls

De Gemeentesecretaris,

drs. B. van der Ploeg

6. NAWOORD VAN DE REKENKAMER

De Rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op het rapport *Sport, geld en de stad* en de waardering voor vele het werk dat in die reactie wordt uitgesproken. De Rekenkamer constateert dat het college de centrale conclusies van het onderzoek niet weerspreekt en daarmee ondersteunt. Datzelfde geldt voor de aanbevelingen die erop zijn gericht de gemeenteraad meer en betere sturingsmogelijkheden te geven. Die gevoelde tekortkoming van de raad op het gebied van inzicht en dus sturing was de belangrijkste aanleiding voor de Rekenkamer dit onderzoek te starten. Het stemt de Rekenkamer positief dat in de organisatie inmiddels wordt gewerkt aan een betere en consequente registratie van de sportsubsidies, zodat inzichtelijk wordt aan wie subsidie wordt gegeven en wat de grondslag daarvoor is. Dat maakt sturing door de raad beter mogelijk. Hoopvol stemt het voornemen van het college om naar aanleiding van dit onderzoek de begroting en jaarrekening 2016 voor het onderdeel sport inzichtelijker te maken voor de raad. Naar de mening van het college zal mede door een betere registratie het aantal directe subsidies verminderen die niet te relateren zijn aan een beleidsregel en de basis vormen voor een eventuele herziening van de beleidsregels in de nieuwe sportnota.

De Rekenkamer kijkt uit naar de wijze waarop raad en college invulling gaan geven aan de aanbeveling om bij de ontwikkeling van de nieuwe sportnota in elk geval te bepalen hoe wordt omgegaan met kostendekkendheid, hoe wordt omgegaan met het instrument directe subsidies en welke sturingsinformatie de raad nodig heeft. De aanbeveling van de Rekenkamer om bij de potentiële subsidiënten – de Nijmeegse sportverenigingen – na te gaan hoe zij gemeentelijke sportondersteuningsbeleid ervaren, is een belangrijk onderdeel bij de ontwikkeling van het nieuwe sportbeleid. Dit kan immers duidelijk maken in hoeverre er behoefte is aan het werken met het instrument directe subsidies.

Het college sluit in zijn reactie af met de constatering dat het goed gaat met sport en bewegen in de stad. Dit oordeel baseert het college op indicatoren die niet eerder als doelen in het sportbeleid zijn gehanteerd. De conclusie wringt ook met de meest recente Sportverenigingsmonitor waaruit blijkt dat bij vier op de tien verenigingen de financiële situatie is verslechterd en bij 10% zelfs ronduit ongezond is. Doordat sturingsinformatie op dit moment ontbreekt, is niet eenduidig te bepalen hoe het is gesteld met sport en bewegen in Nijmegen. En daardoor is ook niet vast te stellen of de resultaten dankzij, los van of ondanks het financiële sportondersteuningsbeleid zijn gerealiseerd. Met de nieuwe sportnota moet dit tot het verleden behoren.