

---

# **Versluierde Subsidies: een mythe?**

**Onderzoek van de Maassluisse Rekenkamer Commissie naar  
subsidieverstrekking**

Januari/februari 2006

RKC Maassluis

---

## 1. Inleiding

In deze rapportage wordt verslag gedaan van het onderzoek van de RKC naar 'versluierde subsidies'. Het begrip versluierde subsidies is een enigszins beladen term. Het verstrekken van 'versluierde subsidies' zet zowel de verstrekker als de ontvanger ervan min of meer in een kwaad daglicht. Versluieren betekent immers het verhullen (verbergen, verbloemen, camoufleren, bedekken) van zaken, in dit geval van subsidies. Het is van belang om op te merken dat versluierd niet alleen niet-transparant betekent, maar dat er ook een intentie achter zit. Het impliceert dat het onderzoek zich niet alleen moet richten op de vraag in hoeverre er een gebrek is aan transparantie bij de subsidieverstrekking, maar ook op de vraag wat de reden is om de verstrekking niet transparant te maken.

Bij de start van het onderzoek is binnen de RKC uitvoerig gesproken over de vraag hoe het begrip versluierde subsidies zou moeten worden omschreven en hoe deze onderzocht kunnen worden. Wat opviel is dat, hoewel het begrip regelmatig terugkeert in discussies in Nederlandse gemeenteraden en officiële documenten, er zelden een heldere omschrijving wordt gegeven. Ook blijkt dat het begrip regelmatig onterecht wordt gebruikt en zijn de subsidies keurig terug te vinden zijn in de boekhouding van de gemeenten.

Niettemin heeft de RKC een poging gedaan om het begrip te omschrijven en onderzoekbaar te maken. Vervolgens is een aantal clusters van verenigingen en instellingen onderzocht. Tenslotte worden de belangrijkste conclusies beschreven en enkele aanbevelingen gedaan.

## 2. Omschrijving van begrippen

De gevoeligheid van het onderwerp maakt het noodzakelijk heldere begripsomschrijvingen te hanteren.

Het is opvallend dat het begrip subsidie niet wordt omschreven in de Algemene Subsidieverordening Maassluis 2003. De reden hiervan is dat dit begrip is omschreven in hogere wetgeving (Algemene Bestuursrecht, 3<sup>e</sup> tranche) en daarmee ook van toepassing is in formele regelgeving van lagere overheden. In het Algemeen Bestuursrecht wordt onder subsidie verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan de betaling voor de aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (art 4:21, lid 1). Met de term 'aanspraak' wordt in de wet nadrukkelijk aangegeven dat de verlening van subsidie in beginsel een rechtens afdwingbare aanspraak geeft. Begrippen als 'subsidietoezegging' en 'voorlopige toekenning', kent de wet niet, aangezien deze teveel vrijblijvenheid suggereren. Aan de aanspraak gaat altijd een besluit van een bestuursorgaan vooraf. Subsidies betreffen niet alleen de overdrachten van financiële middelen. Overheidsgaranties vallen hier ook onder. Middels een lokale subsidieverordening kunnen gemeenten hun eigen subsidiebeleid vormgeven, zolang deze niet strijdig is met hogere wetgeving.

Met de subsidieverordening van 2003 heeft de gemeente Maassluis een nieuw onderscheid in de verschillende soorten subsidies ingevoerd en heeft zij tevens de lokale subsidiefilosofie een andere richting gegeven. De kern van deze veranderde filosofie is dat de gemeente geen instanties subsidieert, maar louter activiteiten die duidelijk voorzien in een vraag. Wel wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele subsidies. In

het laatste geval kiest de gemeente voor een meerjarige subsidierelatie met bepaalde instellingen. In enkele gevallen is deze subsidierelatie door middel van hogere wet- en regelgeving aan de gemeente opgelegd (bijv. bibliotheek).

De formele wet- en regelgeving kent het begrip ‘versluierde subsidies’ natuurlijk niet. Elke verstrekking van gelden of diensten die niet voldoet aan de eisen die door de wet zijn gesteld kan formeel niet als een subsidie worden aangemerkt. Niettemin heeft dit begrip brede bekendheid en wordt in de bestuurlijk-politiek context dikwijls gebruikt. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat het subsidierecht gebrekkig is ontwikkeld in de wet en aanleiding geeft tot onduidelijkheid en onoverzichtelijkheid (Syllabus, 1997: 34).

Om enige helderheid in de discussie te brengen en het begrip onderzoekbaar te maken is in dit rapport onderscheid gemaakt tussen *niet-transparante subsidies*, *versluierde subsidies* en *niet-rechtmatige subsidies*.

1. *Niet transparante subsidies*. Het betreft hier gelden en diensten die vanwege de gemeente aan verenigingen en instellingen worden verstrekt die niet direct zichtbaar zijn in de gemeentelijke begroting.
2. *Versluierde subsidies*. Het betreft hier gelden en diensten die vanwege de gemeente aan verenigingen en instellingen worden verstrekt die *bewust* niet zichtbaar zijn verwerkt in de gemeentebegroting.
3. *Niet-rechtmatige subsidies*. Het betreft hier gelden en diensten die vanwege de gemeente aan verenigingen en instellingen worden verstrekt die niet volgens de regels van de vigerende subsidieverordening zijn verlopen.

### **Toelichting**

*Ad 1.* Een gemeentelijke begroting dient te voldoen aan de begrotingsrichtlijnen die in het *Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten* (BBV,2004) zijn aangegeven. Deze voorschriften zijn vrij complex hetgeen betekent dat de begroting niet voor alle gemeenteraadsleden en burgers even transparant is. Transparantie is een relatief begrip. In de gemeente Maassluis zijn de begroting en de jaarrekening redelijk transparant aangezien deze op productniveau zijn uitgewerkt. Toch blijven er altijd vragen bestaan die niet direct vanuit de begroting/rekening beantwoordt kunnen worden. Ook is de oorspronkelijke grondslag van verschillende subsidies niet altijd even helder of gewoon onbekend. In deze gevallen spreken we in dit rapport van niet-transparante subsidies.

*Ad. 2.* Voor versluierde subsidies geldt in feite het zelfde als voor niet-transparante subsidies, echter met het belangrijke verschil dat om welke reden dan ook de subsidieverstrekking *bewust* niet transparant is verwerkt in de financiële administratie. Natuurlijk blijft dit, zoals zal blijken in het rapport, een bijzonder lastig te onderzoeken categorie.

*Ad 3.* Subsidieverstrekking dient te geschieden volgens de subsidieverordening die door de gemeenteraad is vastgesteld. Om verschillende redenen kan hiervan worden afgeweken. Dit geschiedt echter wel volgens de formele besluitvorming (vaststelling via de gemeenteraad) en wordt helder verwerkt in de begroting. Het probleem ligt hier vooral in de rechtmatigheid. In de accountantscontrole vormt de controle op de rechtmatigheid (d.w.z. juiste toepassing van wet- en regelgeving), naast de reguliere

accountantscontrole met ingang van het boekjaar 2004 een elementair onderdeel. Dit is vastgelegd in Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG).

Wij zijn ons bewust dat het onderscheid nog niet waterdicht is en dat het begrip subsidie, vanwege de wettelijke inkadering, eigenlijk maar voor één uitleg vatbaar is. We hanteren dit onderscheid als *werkdefinities*.

### **3. Vormen van niet-financiële ‘subsidies’**

Een subsidie is een financiële bijdrage/steun die door de gemeente wordt verstrekt aan een vereniging, instelling of activiteit. De verstrekking hiervan geschiedt onder voorwaarden die zijn genoemd in de subsidieverordening. De gemeente kan deze organisaties ook ondersteunen door middel van niet-financiële bijdragen. Hiervoor zijn garantiestellingen vanwege de gemeente als voorbeeld genoemd. In dit rapport hebben we echter ook gekeken naar andere niet-financiële bijdragen. Deze niet-financiële bijdragen komen wel ten laste van de gemeentelijke begroting, aangezien hier sprake is van inzet van materieel of arbeid van de gemeente. De gemeente heeft een tijdregistratiesysteem waardoor kosten kunnen worden doorberekend naar de producten en diensten die de gemeente levert. Versluierde en niet-transparante subsidies kunnen op veel verschillende manieren worden verstrekt. Het probleem is echter dat ze in de praktijk moeilijk te achterhalen zijn. In de boekhouding kan gemakkelijk onjuiste toewijzing van kosten plaatsvinden.

Een voorbeeld.: de Stichting Promotie Maassluis krijgt bij het organiseren van de Furiade hulp van de reinigingsdienst bij het opruimen van het stratendek. De Stichting krijgt hiervoor geen rekening. De kosten worden weggeschreven onder de kostenplaats veiligheid/civiele werken. Binnen de totale gemeentelijke begroting heeft dit natuurlijk geen effect, maar binnen de begroting van de Stichting natuurlijk wel. In dit geval is wel sprake van een versluierde subsidie, aangezien bewust geen kosten worden gedeclareerd bij de Stichting.

Voorbeelden van niet-financiële bijdragen aan organisaties zijn:

- Beroep doen op bijzondere expertise van ambtenaren;
- Beroep doen op arbeidspotentiëel;
- Geheel of gedeeltelijk uitvoeren van de administratie;
- Onderhoud aan sportaccommodaties;
- Organisatie van publieke activiteiten (bijv. dranghekken plaatsen);
- Beroep doen op reinigingsdienst (bijv. na afloop van grote sportactiviteit of culturele manifestatie);
- Beroep doen op veiligheidsmaatregelen die ten laste komen van de gemeente;

### **4. Onderzoeksaanpak**

Het is onmogelijk om alle organisaties te onderzoeken die op een of andere manier door de gemeente worden ondersteund. Om deze reden is binnen de sectoren Sport, Cultuur en Welzijn een clustering van organisaties gemaakt waarvan er enkele zijn onderzocht. Binnen elk cluster is een aantal organisaties geselecteerd. Aan de hand van een van tevoren opgestelde vragenlijst zijn gegevens verzameld over verschillende organisaties. De gegevens zijn verstrekt door de ambtelijke organisatie van de gemeente en hebben betrekking op het begrotingsjaar 2003. Hierbij is niet alleen naar het formele subsidietraject gevraagd, maar vooral ook naar de wijze waarop de accommodaties zijn gefinancierd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren om toelichting te

krijgen over de verstrekte gegevens. Van de kant van de ambtenaren is veel medewerking gekregen, waarvoor dank. Tussentijds zijn enkele voorlopige resultaten besproken met leden van de Commissie Middelen. Commentaren op deze voorlopige resultaten zijn verwerkt. Ook suggesties om enkele organisaties in het onderzoek mee te nemen zijn opgevolgd.

Tijdens het onderzoek bleek al snel dat het bijzonder lastig is de verschillende organisaties systematisch met elkaar te vergelijken. De resultaten worden derhalve als individuele case studies gepresenteerd. Alleen voor de drie Maassluise voetbalverenigingen bleek het mogelijk deze gezamenlijk te presenteren.

Sector	Organisatie	
Sport	<b>Buitensport</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voetbalverenigingen</li> <li>• Tennisvereniging</li> </ul>	Excelsior-M, MSV, VDL Evergreen
	<b>Binnensport</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tafeltennis</li> <li>• Gymnastiek</li> <li>• Basketball</li> <li>• Zwembad</li> </ul>	TOG Advendo, Sparta Green Eagles
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Musea:</li> <li>• Kunstenaars e.a.</li> <li>• Bibliotheek</li> </ul>	Gemeente- en sleepvaartmuseum Brouwerijstraat
	Welzijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijke dienstverlening</li> <li>• Vluchtelingenwerk</li> </ul>

## 5.Sport

Sportclubs maken relatief weinig gebruik van gemeentelijke subsidies. Alleen de jeugdsubsidies hebben een structureel karakter, maar zijn relatief gering in omvang. Iedere sportvereniging heeft recht op deze subsidie; de omvang is gebaseerd op het aantal jeugdleden dat een vereniging heeft.

### Buitensport

Sportclubs maken wel regelmatig gebruik van investeringsubsidies voor de bouw /-verbouw van de opstallen. Zoals hiervoor is aangegeven zijn deze subsidies gebonden aan een percentage en een plafond. Voorts dienen sportclubs regelmatig verzoeken in voor eenmalige subsidieverlening ten ondersteuning van een sportevenement/tournooi (en in een enkel geval een maatschappelijke activiteit). Met betrekking tot deze verschillende

soorten subsidieverstreking hebben we geen versluierde, niet-transparante en onrechtmatige subsidies aangetroffen.

Investerings in en onderhoud aan sportaccommodaties vormen de grootste kostenpost op de sportbegroting. In het kader van dit onderzoek is gekeken of hier sprake is van niet-transparante, versluierde of niet-rechtmatige subsidies.

De gronden van de buitensportaccommodaties zijn van de gemeente. De verenigingen krijgen toestemming om op deze gronden op eigen kosten opstallen in de vorm van kantines, kleedkamers, tribunes en bestuurskamers te realiseren (zijn economisch eigendom van de verenigingen). De verenigingen die kunstgrasvelden hebben gerealiseerd hebben hiervoor toestemming gekregen. Kunstgrasvelden hebben in de formele verhouding tussen vereniging en gemeente dezelfde status als ware het een opstal (dus eigendom van de vereniging)<sup>1</sup>. Volledige financiering van een kunstgrasveld (een opstal van de vereniging) is in strijd met het rechtmatigheidsprincipe aangezien de subsidieverordening niet hierin voorziet. Wel kan een investeringssubsidie hiervoor door de vereniging worden aangevraagd. In deze investeringssubsidie is een plafond aangebracht, waardoor de subsidieomvang is gemaximeerd (dit percentage moet in het collegeprogramma zijn vastgelegd). De kosten voor de aanschaf en aanleg zijn in de begroting/investeringsprogramma van de gemeente verwerkt. Bovendien heeft hierover formele politieke besluitvorming plaatsgevonden. Wanneer dit buiten het reguliere investeringsprogramma valt, kan worden gesproken van een niet-rechtmatige subsidie.

Zoals in hoofdstuk 3 al werd aangegeven heeft de rekenkamer geconstateerd dat onder meer bij groenonderhoud, reiniging, ambtelijke kosten, e.d. in veel gevallen deze kosten niet rechtstreeks als subsidie aan een vereniging zichtbaar worden gemaakt. In deze gevallen is sprake van niet-transparante subsidies.

Vanuit het stadhuis werd aangegeven dat er binnen het sportbeleid geen sprake was (2003) van versluierde subsidies, d.w.z. er werden geen gelden en/of diensten verstrekt aan clubs buiten de subsidieverordening om.

Ten behoeve van de transparantie geeft de gemeente veelal in haar productenprogramma aan wat de gemiddelde lasten voor een bepaald product zijn per inwoner. Dit maakt onderlinge vergelijkingen mogelijk. Voor sport is dit echter een lastige zaak vanwege de zeer verschillende aard van de sportaccommodaties. In de onderstaande tabel is een vergelijking gemaakt van de gemiddelde financiële ondersteuning die de gemeente geeft per lid van de drie voetbalclubs in 2003. Hiervoor zijn de totale jaarlasten en de investeringslasten voor de accommodatie bij elkaar opgeteld. De huurinkomsten zijn hiervan afgetrokken en dit resultaat is gedeeld door het aantal spelende leden per club.

---

<sup>1</sup> De gemeente verleent doorgaans geen opstalrecht aan de vereniging. Derhalve worden door natrekking opstallen, kunstgrasvelden, e.d. juridisch eigendom van de gemeente als grondeigenaar. Dit heeft tot gevolg dat de vereniging alleen een hypotheek op de opstallen kan nemen indien de gemeente garant staat voor de geldlening. De opstallen kunnen derhalve slechts economisch eigendom van de vereniging genoemd worden.

### Vergelijking Maassluise Voetbalclubs

	MSV	VDL	Excelsior
Tot. Jaarlasten	31.903	25.142	37.715
Investeringslasten	11.995	2.3087	61.245
Totaal kosten accommodatie	43.898	48.229	98.960
Inkomsten uit verhuur	5.485	5.869	10.650
Verschil kosten opbrengsten	38.413	42.360	88.310
Jeugdsportsubsidie	1.016	1.074	2.575
Toernooi	0	0	236
Totaal ondersteuning per club	39.429	43.434	91.121
Spelende leden	348	328	650
Ondersteuning per lid	113	132	140

Wat opvalt, is dat er geen al te grote verschillen zijn in de ondersteuning per lid. De cijfers gelden voor 2003. Dit is opvallend omdat de gemeente zelf deze berekening zelden of nooit maakt.

Bij de behandeling van de begroting (nov. 2003) heeft de gemeenteraad besloten tot de aanleg van een kunstgrasveld voor Excelsior in 2004 voor 243.000 euro. Zoals hiervoor is aangegeven wordt een kunstgrasveld beschouwd als een opstal en komt volgens de subsidieverordening alleen in aanmerking voor een investeringssubsidie (zoals in het geval van Evergreen Hockey en CKC). De gemeenteraad is afgeweken van deze verordening en om deze reden moet deze 'subsidie' als onrechtmatig worden beschouwd. Het is interessant om te zien wat het effect is van deze beslissing op de omvang van de ondersteuning per lid door de gemeente. Wanneer de investering over 12 jaar zou worden afgeschreven stijgen de jaarlijkse investeringslasten met ruim 20.000 (excl. recnte) voor de accommodatie van Excelsior, waardoor de ondersteuning per lid van Excelsior naar ruim 171 euro stijgt.

Hieraan mogen geen onjuiste conclusies worden verbonden. Het betreft hier louter een financiële vergelijking. Er kunnen verschillende redenen zijn die een dergelijke investering rechtvaardigen.

Enkele jaren geleden (2001) heeft de gemeente zelf een vergelijkbaar onderzoek gedaan naar de dekkingsgraad van de verschillende sportaccommodaties. De dekkingsgraad is het percentage dat de gemeente aan huurinkomsten van de sportvereniging ontvangt voor de financiering van een sportaccommodatie. Het onderzoek werd gestart naar aanleiding van een discussie tussen de gemeente en de Tennisvereniging Evergreen. De club ervoer de door haar te betalen jaarhuurprijs als bijzonder hoog. De vereniging vermoedde dat zij, in

vergelijking met andere sportverenigingen en in relatie tot de gemeentelijke lasten voor het tennispark, teveel betaalde. De vergelijking liet het volgende beeld zien:

### Dekkingspercentages sportaccommodaties

Verenigingen	Dekkingspercentage			
	Rekening 1999	Rekening 2000	Rekening 2001	Begroting 2002
Unitas/CKC	10%	10%	8%	<b>8%</b>
Excelsior	14%	12%	10%	<b>10%</b>
VDL	13%	12%	10%	<b>10%</b>
MSV	11%	10%	10%	<b>11%</b>
Gophers	13%	9%	9%	<b>9%</b>
Evergreen Hockey	28%	25%	25%	<b>21%</b>
Gemiddeld % van 6 buitensportverenigingen	15%	13%	13%	<b>12%</b>
<b>Evergreen Tennis</b>	<b>68%</b>	<b>69%</b>	<b>74%</b>	<b>163%</b>

Wat opnieuw in dit onderzoek naar voren komt is dat, met uitzondering van Evergreen, de verschillende dekkingspercentages relatief dicht bij elkaar liggen. Het dekkingspercentage kan voor Evergreen in vergelijking met de andere sportclubs, daarentegen extreem worden genoemd.<sup>3</sup> Er is geen standaardprijs per m<sup>2</sup> buitensport. De huurprijzen hebben elk hun eigen historische achtergrond. De huurprijs per voetbalveld is gelijk.

Wat dit rekenvoorbeeld met de drie voetbalclubs en het onderzoek naar de dekkingspercentages duidelijk aangeven is dat het zinvol is om dergelijke analyses te maken en effecten van beleid en afwijkingen van regelgeving van tevoren in kaart te brengen.

### Binnensport

Het is voor het gebruik van binnensportaccommodaties door binnensportverenigingen niet eenvoudig vergelijkbare analyses te maken. Deze verenigingen betalen allemaal dezelfde huurprijs per uur. De inrichting van deze binnensportaccommodaties (+ attributen) wordt ook door de gemeente betaald. Bij de inrichting wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de eisen die de sportbonden aan een bepaalde sport stellen. De gemeente onderhandelt hierover met de verenigingen. Het gebruik van materialen wordt niet doorberekend in de huurprijs, hetgeen wellicht rechtvaardig zou zijn aangezien bijvoorbeeld gymnastiekverenigingen relatief meer gebruik maken van deze attributen. Incidenteel of op grond van bijzondere afspraken investeert de gemeente in attributen die vooral gebruik worden door bepaalde verenigingen. Het betreft hier dus een beperkte groep gebruikers. De gemeente geeft aan dat het lastig is om voor zulke gevallen algemeen beleid te ontwikkelen. In dergelijke gevallen beslist de gemeente van geval tot geval, waarbij men de beslissing mede laat afhangen van de financiële mogelijkheden, de ruimtemogelijkheden in de zaal en de hoogte van de investering in relatie tot het

<sup>3</sup> Na overleg met de tennisvereniging is de huurprijs aanzienlijk verlaagd van €23.200 naar €14.600. Voorts kreeg de club toestemming om op één van de buitenbanen een clubaccommodatie neer te zetten. Ondanks de aanzienlijke huurprijsverlaging is nog altijd sprake van een zeer hoog dekkingspercentage (101,4%) in vergelijking met de andere clubs die in de tabel zijn opgenomen.



gebruik. Een voorbeeld is de afspraak met de tafeltennisvereniging om elk jaar twee nieuwe wedstrijdtafels te financieren (in eigendom van de club), onder de voorwaarde dat deze tafels ter beschikking staan van alle andere, mogelijke gebruikers. Ook heeft de gemeente eenmalig een Pegasuspaard gefinancierd zodat de gymnastiekvereniging Sparta kon voldoen aan de verplichtingen van de Bond.<sup>4</sup>

Een ander voorbeeld is de door de gemeente gefinancierde coating van het dak van het clubhuis van de basketbalvereniging de Green Eagles. De vereniging heeft een investeringssubsidie ontvangen voor de bouw van het clubhuis ter grootte van €11.577. Na klachten van bewoners uit de buurt over de hinderlijke weerkaatsing van het zonlicht heeft de gemeente besloten tot een additionele investeringssubsidie á € 4.320,= (volledige vergoeding van de gemaakte kosten).

Deze voorbeelden laten zien hoe de gemeente omgaat met particuliere wensen van verenigingen. De gemeente neemt enige ruimte om te onderhandelen over deze particuliere wensen van verenigingen. Binnen de totale gemeentebegroting betreft het hier slechts marginale bedragen. Voor de begrotingen van individuele sportclubs kunnen dit natuurlijk behoorlijke bedragen zijn. Bovendien kunnen deze afspraken aanleiding geven tot precedentwerking. De uiteindelijke vraag hier is, hoe redelijk de keuzes van de gemeente in de meeste gevallen ook is, wat de formele grondslag is geweest voor de toekenning van deze 'subsidies'.

### **Zwembad Dol-Fijn**

In 1993 besloot de gemeente tot privatisering van het zwembad Dol-Fijn. De Stichting Exploitatie Zwembad Maassluis hebben in 1993 een huur- en exploitatieovereenkomst afgesloten. Wat de huur betreft is afgesproken dat jaarlijks á € 167.900 (excl. BTW) een huur wordt betaald voor de accommodatie die eigendom is van de gemeente Maassluis. De huurprijs stond vast tot 1998 en werd tot 2003 ongewijzigd verlengd. Overeengekomen is dat het gaat om belaste huur, d.w.z. dat de gemeente de huur verhoogt met de BTW. In 2003 bedroeg de huur € 199.794 (incl. BTW). Deze huur is verwerkt in de begroting van de gemeente en in die van de Stichting.

Het groot onderhoud komt eveneens voor rekening van de gemeente, alsmede de vervangingen van gebouwen, installaties, inrichting, communicatiemiddelen, beweegbare bodem, fietsenstalling (investeringen die over meerdere jaren worden afgeschreven). Dit groot onderhoud wordt niet in de huurprijs verrekend. Dit geldt eveneens voor buitenschilderwerk, dakbedekkingen, riolering, fundering. De stichting draagt jaarlijks hiervoor €2.269 bij. De toe te rekenen ambtelijke kosten bedroegen € 2.922. De investeringslasten zijn opgenomen in de begroting via het investeringsprogramma en komen in de jaarrekening tot uitdrukking via de kapitaallasten. De totale kapitaallasten bedroegen €355.830. Hiertegenover staan huurinkomsten ten bedrage van €167.899 (totaal verschil €355.830– €167.899 = €187.931).

Wat betreft de exploitatie is afgesproken dat bij onvoorziene omstandigheden, positief of negatief, de Stichting en de gemeente Maassluis overleg plegen. Bij een batig saldo wordt gestort in een door de Stichting beheerd "Fonds reserve exploitatie-tekorten". Bij een nadelig saldo wordt het tekort verrekend uit het hiervoor genoemde fonds. Bij een negatieve stand van dit fonds zal door de gemeente aan de Stichting een lening worden verstrekt. Aangezien het zwembad nooit een exploitatie-overschot heeft gehad is dit fonds leeg. Wel bestaat er de mogelijkheid voor de Stichting om gebruik te maken van een

---

<sup>4</sup> Het Pegasuspaard wordt ook gebruikt door Advendo

rekening-courant die door de gemeente beschikbaar is gesteld tegen een rente van (thans) 4%.

Voor de exploitatie ontvangt het zwembad een budgetsubsidie. In 2003 bedroeg deze €277.764 (subsidiebeschikking). Het exploitatie-tekort van het zwembad over 2003 bedroeg na ontvangst van de subsidie bedroeg € 18.001. Hiervoor is een aanvullende subsidie op de exploitatie toegekend. Totale subsidiebedrag voor 2003 bedroeg dus €295.765.

De totale bijdrage van de gemeente aan het zwembad in 2003 ziet er dan als volgt uit:

<b>Totale kosten zwembad voor gemeente</b>	
<b>Zwembad</b>	<b>€</b>
Subsidiebeschikking	277.764
Aanvullende subsidie	18.001
<b>Totale subsidie</b>	<b>295.765</b>
Kapitaallasten	355.830
OZB	7.835
Ambtelijke ondersteuning	2.922
Huuropbrengsten	-/- 167.899
<b>Totale kosten zwembad</b>	<b>494.453</b>

We zijn hier wat uitvoerig ingegaan op de opbouw van de totale kosten van het zwembad en de bijdrage van de gemeente, aangezien hierover regelmatig onduidelijkheid bestaat in de discussies hierover. Mogelijk wordt dit ook veroorzaakt door de wijze waarop de subsidieverlening in ambtelijke stukken wordt aangeduid. Zo spreekt men in een van de ambtelijke adviezen van een gerealiseerd tekort van €295.765 over 2003, terwijl het hier feitelijk gaat om een exploitatietekort van €18.001. Het lijkt ons onjuist om in geval van budgetsubsidies van gerealiseerde tekorten te spreken.

Na 2003 heeft een reeks van ontwikkelingen geleid tot oplopende exploitatietekorten en naar aanleiding hiervan discussies tussen gemeente en de stichting. De begroting 2006 voorziet in een structurele verhoging van de subsidie van €130.000 waarmee waarschijnlijk een einde komt aan deze vaak moeizame discussies.

## **6. Cultuur**

### **De Musea**

Er bestaat veel onduidelijkheid over de wijze waarop de Maassluise musea worden gefinancierd. De musea komen niet in het jaarlijkse subsidieverdeelplan voor. De reden is dat het gemeentemuseum formeel onderdeel vormt van de gemeentelijke organisatie en dat het sleepvaart museum een particuliere organisatie is. De lasten en baten voor het gemeentemuseum zijn transparant verwerkt in de jaarlijkse begroting onder het beheersproduct "Museum" (nr. H541001). De lasten voor dit museum bedroegen in 2003 €254.096, de baten € 13.829. Het exploitatietekort bedroeg € 240.267.

Wat wel vreemd is, is dat lasten voor het sleepvaartmuseum zijn ondergebracht op de gemeentelijke begroting (beheersproduct Overige voorzieningen monumenten en kunst, nr. 541002). Hier is dan ook sprake van een versluisde subsidie aangezien de kapitaallasten en onderhoudslasten van het gebouw, waar het sleepvaartmuseum geen huur voor betaalt, door de gemeente worden gedragen.

## Bibliotheek

De subsidieconstructie van de bibliotheek wijkt niet veel af van die van het zwembad. De gemeente is eigenaar van de accommodatie die aan de Stichting Verenigde Openbare Bibliotheek wordt verhuurd voor een bedrag van € 47.421 p/j. De kapitaallasten in 2003 bedroegen € 237.703. Dit betekent dat de bibliotheek via de huur plusminus voor 19% bijdraagt aan de totale kapitaallasten van de accommodatie. In vergelijking met het zwembad is dit relatief weinig. Hier is het dekkingspercentage plusminus 47%. Het is niet duidelijk wat de achtergrond hiervan is (wellicht benchmarks met andere gemeenten).

De begroting en de exploitatierekening 2003 van de bibliotheek wijken in enkele opzichten af met die van andere jaren als gevolg van de ontwikkelingen rond het internet-café. De bibliotheek ontving in 2003 een bugetsubsidie van €508.477. Het exploitatie-tekort over 2003 bedroeg € 4.614.

<b>Bibliotheek</b>	<b>€</b>
Subsidiebeschikking	508.477
Aanvullende subsidie	-
<b>Totale subsidie</b>	<b>508.477</b>
Kapitaallasten	237.703
OZB	3000 <sup>5</sup>
Ambtelijke ondersteuning	15.488
Huuropbrengsten	-/- 47.421
<b>Totale kosten bibliotheek</b>	<b>717.247</b>

Wat verder opvalt is dat de lasten voor ambtelijke ondersteuning bij de bibliotheek aanzienlijk hoger uitvallen dan bij het zwembad. In het kader van dit onderzoek is niet nader onderzocht wat deze verschillen verklaart, aangezien bibliotheek en zwembad als gemeentelijke voorzieningen in bepaalde opzichten (vooral soort subsidierelatie) vergelijkbaar zijn. Aangezien de omvang van de kapitaallasten, evenals in de eerder besproken gevallen, nooit gezamenlijk worden gepresenteerd met de omvang van het totale jaarlijkse subsidiebedrag (incl. eventuele aanvullende subsidie) blijft de transparantie beperkt. Bovenstaande presentatie (tabellen) geven naar onze mening een beter beeld hiervan.

## Pand Brouwerijstraat

Het voormalige schoolgebouw aan de Brouwerijstraat wordt verhuurd aan verschillende huurders: Maassluise kunstenaars, de fotoclub en een sociëteit. De kunstenaars en de fotoclub betalen per maand € 113,= per lokaal. De jeugdsociëteit € 367,= voor de aula. De exploitatie van het gebouw ziet er als volgt uit:

<b>Brouwerijstraat</b>	<b>Begroot</b>	<b>Werkelijk</b>
Uitgaven	70.985	33.520
Inkomsten uit huur	14.330	13.354
Exploitatietekort	56.655	20.166

<sup>5</sup> Schatting OZB voor 2003

Het grote verschil tussen de begroting en de rekening ontstaat als gevolg van het niet realiseren van geplande investeringen. Aan het gebouw wordt, gezien de bestemming, alleen het hoognodige onderhoud gepleegd. Evenals bij de sportverenigingen, zwembad, musea en bibliotheek kan worden geconcludeerd dat de huurders flink worden 'gesubsideerd', aangezien de huurinkomsten slechts een zeer beperkt deel van de lasten van het gebouw dekken. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat verhuur van de locatie voor de gemeente (en niet alleen om financiële redenen) voordeliger is dan leegstand.

## 7. Welzijn

### Raster

Raster is een stichting waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft voor de uitvoering van activiteiten op het gebied van samenlevingsopbouw, jeugdbeleid en vrijwilligersbeleid. Anders dan sportverenigingen, zwembad en bibliotheek is Raster niet gebonden aan een specifieke accommodatie. Op basis van uitvoeringsovereenkomst worden de producten beschreven en de kosten nader gedetailleerd. De kosten van de huisvesting (ad € 28.208) zijn als apart onderdeel in de kostprijs per product verwerkt. Hierbij werden ongeveer 3.500 personen bereikt. Daarnaast werden ongeveer 35 organisaties geadviseerd en ondersteund. Voor onderstaande activiteiten werd in 2003 subsidie ontvangen die direct voortvloeit uit het subsidieverdeelplan.

Activiteiten Raster	€
Pico	751
Jongerenwerk	122.342
Contactfunctionarissen	9.732
Nationale straatspeeldag	765
Sociaal cultureel werk en werk in de wijk	188.306
Steunpunt vrijwilligers	19.378
Sport en spel in de wijk	16.199
<b>Totaal subsidiebedrag</b>	<b>357.473</b>

Aparte overeenkomsten werden gesloten voor de projecten OK-bank, vrijwillerssteunpunt en Opstap. Het betreffen hier projecten, waardoor overschrijdingen van het budget niet mogelijk zijn. Ook hier zijn huisvestingslasten verwerkt in de kostprijs van de producten. Voorts zijn er nog andere inkomsten voor activiteiten die door Raster worden verricht (bijv. VBBM).

Wanneer er geen reserve is bij de stichting worden negatieve saldi op het volgende boekjaar verwerkt in de begroting.

Voor zover wij konden nagaan is bij Raster geen sprake van versluierde of niet-transparante subsidies. Wel kunnen vraagtekens worden gesteld bij de rechtmatigheid van de €80.000 additionele subsidie die Raster ontving in 2003, na goedkeuring van gemeenteraad, om financiële problemen op te lossen. Deze twijfel rijst wanneer men de nieuwe filosofie leest die ten grondslag ligt aan de subsidieverordening 2003, waarin nadrukkelijk wordt gesteld dat gemeentelijke subsidies niet gericht zijn op het in standhouden van organisaties. De additionele subsidie van €80.000 was duidelijk wel

hierop gericht. Ook deze subsidierelatie ging gepaard met relatief hoge ambtelijke kosten (€ 33.164). We kunnen ons voorstellen dat de financiële problemen bij Raster geleid hebben tot deze relatief hoge ambtelijke kosten in 2003.

### **Vluchtelingenwerk**

Vluchtelingenwerk Maassluis is een zelfstandige stichting die zich inzet voor asielzoekers en vluchtelingen, waarbij praktische, maatschappelijke, sociale, educatieve en juridische hulp wordt gegeven ter bevordering van hun integratie in de samenleving. Het cliëntenbestand in 2003 bedroeg 280. Vluchtelingenwerk huurde kantoorruimte van het Albedacollege. Voor 2003 ontving de Stichting €69.590 aan gemeentelijke subsidie. Naderhand heeft Vluchtelingenwerk € 15.568 aan de gemeente terugbetaald wegens niet bestede reserve 2002, overschot 2003 en onderbesteding personeel. Naar ons oordeel is hier geen sprake van versluierde of niet-transparante subsidies. Gelet op het vrij beperkte subsidiebedrag vallen de relatief hoge ambtelijke kosten (€ 42.488) direct op. Deze ambtelijke kosten hebben echter niet alleen betrekking op de Stichting Vluchtelingenwerk Maassluis, maar zijn gerelateerd aan het gehele werkveld asielzoekers en nieuwkomers.

## **8. Conclusies**

Hoewel het begrip versluierde subsidies regelmatig terugkeert in discussies in gemeenteraden en beleidsdocumenten, wordt het vrijwel nergens nader omschreven. Zonder goede omschrijving is onderzoek niet mogelijk. In deze nota is hiertoe een aanzet gegeven. Aan de hand van het onderscheid tussen niet-transparante-, versluierde- en niet-rechtmatige subsidies is een groot aantal Maassluisse organisaties onder de loupe genomen die in 2003 subsidie ontvingen van de gemeente Maassluis. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat het aantal versluierde subsidies, voor zover deze konden worden achterhaald, in 2003 zeer gering was. Wij hebben niet de indruk dat dit voor andere jaren of voor organisaties die niet onderzocht zijn, wel het geval was. In deze zin kan worden gesteld er sprake is van een mythe rond het begrip 'versluierde subsidies'. Het begrip versluierde subsidie roept meer vragen op dan dat het helderheid verschaft. In de meeste gevallen gaat het om gebrek aan transparantie.

De volgende conclusies worden getrokken:

1. het aantal direct aanwijsbare versluierde subsidies is *gering*. De meest duidelijke aanwijzing hiervoor is het kosteloze gebruik van een gemeentelijke accommodatie door het Sleepvaartmuseum.
2. Niet-transparante subsidies komen veel voor. Zoals in het begin van deze nota is aangegeven is niet-transparantie een relatief begrip. Hoe groter de kennis en inzicht in de gemeentelijke financiën, hoe groter de transparantie. Niettemin menen wij dat de transparantie op veel plaatsen te wensen overlaat.
3. De grondslag (het waarom) van subsidieverstrekking is van essentieel belang voor het begrijpen van de subsidierelatie. In verschillende gevallen blijkt deze grondslag onbekend en 'vergeten' te zijn.
4. Bij organisaties die aan specifieke accommodaties gebonden zijn (veel sportclubs, zwembad, bibliotheek) draagt de gemeente substantieel (overgrote deel) bij aan de totale kosten van de accommodatie. Inzicht in de totale kosten van de accommodatie en het subsidiebedrag biedt grotere transparantie.
5. Het in de vergetelheid raken van de grondslag van de subsidie kan tot grote onderlinge verschillen in de huurprijs leiden.

6. Niet-rechtmatige subsidies zijn het gevolg van afwijkende beslissingen van de gemeenteraad. Deze kunnen leiden tot verschillen in bijdragen van de gemeente aan clubs/organisaties.
7. In specifieke (kleine) gevallen neemt de gemeente ruimte om in te gaan op specifieke wensen van sportverenigingen, zonder directe verrekening via de huurprijs.
8. Er zijn grote verschillen in de omvang van de ambtelijke ondersteuning. Bijv. zwembad: 1% (2.922); bibliotheek: 3% (15.488); Raster: 9% (33.164) (Vluchtelingenwerk, incl. asielzoekers en nieuwkomers 61% (42.488)).

## 9. Aanbevelingen

1. Versluierde subsidies moeten worden omgezet in transparante, rechtmatige subsidies.
2. De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de gemeentebegroting en de subsidieplafonds. Raadsleden doen er derhalve goed aan zich te verdiepen in de aard en omvang van de subsidies die door de gemeente worden verstrekt. Tenminste één keer per jaar zou de raad een diepgaande discussie moeten voeren over het subsidieverdeelplan.
3. Er zullen instrumenten ontwikkeld moeten worden die het inzicht in en de transparantie van subsidierelaties vergroten. In deze nota is hiertoe een aanzet gegeven (bijv. subsidiebijdrage per lid, presenteren van totale lasten i.p.v. louter de subsidiebijdrage, vergelijkingen presenteren van omvang van ambtelijke lasten). De laatste jaren wordt bij het opstellen van de begroting steeds meer gebruik gemaakt van kengetallen en prestatie-indicatoren. Specifieke kengetallen en prestatie-indicatoren dragen bij tot de transparantie van subsidierelaties.
4. De gemeenteraad moet aangeven welke ruimte de gemeente heeft om in te gaan op specifieke wensen van verenigingen.
5. De subsidieverordening moet ruimte geven om ook gedurende het jaar, incidenteel subsidies te verstrekken. De subsidieverordening biedt hier ruimte toe. De laatste jaren is deze ruimte steeds verder ingeperkt. Verdere inperking lijkt ons niet gewenst. Verruiming moet overwogen worden.
6. Nader onderzoek naar de omvang van de subsidie en de ambtelijke ondersteuning is gewenst.