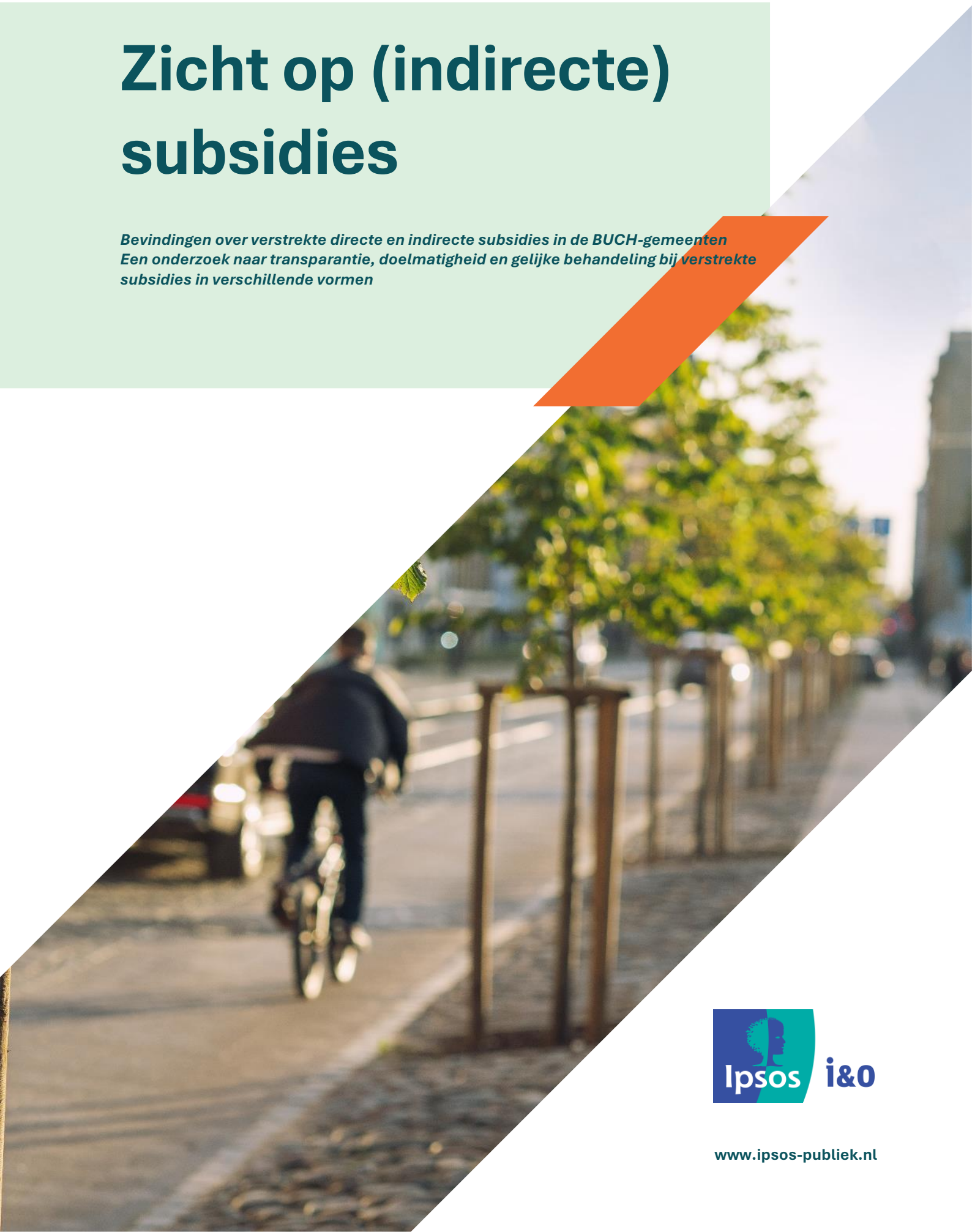
Zicht op (indirecte) subsidies

Bevindingen over verstrekte directe en indirecte subsidies in de BUCH-gemeenten
Een onderzoek naar transparantie, doelmatigheid en gelijke behandeling bij verstrekte subsidies in verschillende vormen



Ipsos i&O

www.ipsos-publiek.nl

Colofon

Uitgave

Ipsos I&O

Zuiderval 70
7543 EZ Enschede

Amstelveenseweg 760
1081 JK Amsterdam

Ericssonstraat 2
5121 ML Rijen

Rapportnummer 2026/018

februari 2026

Laurent Staartjes
Lotte Reijnders
Jaap Bouwmeester

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 6

1.1 Achtergrond en doel onderzoek 6
1.2 Onderzoeksvragen 6
1.3 Onderzoeksopzet 9
1.4 Leeswijzer 10

2 Het beleidsinstrumentarium 12

2.1 Inleiding 12
2.2 Subsidies en indirecte subsidies 12
2.3 De inrichting van het subsidiebeleid 16
2.4 Sport- en cultuurbeleid 22

3 Subsidies en accommodaties in Bergen 28

3.2 Organisatie van subsidiebeleid 28
3.3 De inrichting van het accommodatiebeleid 33
3.4 Monitoring, verantwoording en evaluatie 35
3.5 Relatie tussen directe en indirecte subsidies 36
3.6 Rol gemeenteraad 37
3.7 Afsluiting 37

4 Subsidies en accommodaties in Uitgeest 39

4.2 Organisatie van het subsidiebeleid 39
4.3 Het accommodatiebeleid 42
4.4 Monitoring, verantwoording en evaluatie 43
4.5 Relatie tussen directe en indirecte subsidies 44
4.6 Rol gemeenteraad 46
4.7 Afsluiting 47

5 Subsidies en accommodaties in Castricum 49

5.2 Subsidiekader 49
5.3 Het accommodatiebeleid 54
5.4 Monitoring, verantwoording en evaluatie 55
5.5 Relatie tussen directe en indirecte subsidies 56
5.6 Rol gemeenteraad 57
5.7 Afsluiting 58

6 Subsidies en accommodaties in Heiloo 60

6.2 Subsidiekader 60
6.3 Het accommodatiebeleid 62

6.4 Monitoring 63
6.5 Relatie tussen directe en indirecte subsidies 64
6.6 Rol gemeenteraad 65
6.7 Afsluiting 65

7 Toetsing aan het normenkader 68

7.1 De organisatie van het subsidiebeleid 68
7.2 De organisatie van het accommodatiebeleid 70
7.3 De monitoring van de uitvoering 71
7.4 Het waarborgen van een gelijk speelveld 73
7.5 De rol van de gemeenteraad 74

Bijlagen 76

A Geraadpleegde literatuur 77

B Interviews 79

Inleiding

1 Inleiding

De rekenkamer BUCH heeft onderzoek gedaan naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en transparantie van het subsidiebeleid op het gebied van sport en cultuur voor de BUCH-gemeenten. De insteek is om het beleid en de inzet van het beleidsinstrument subsidie te bekijken in relatie tot het accommodatiebeleid. In dit hoofdstuk is de achtergrond van het onderzoek te vinden, staan de onderzoeksvragen en de opzet beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1 Achtergrond en doel onderzoek

De aanleiding van het onderzoek vormden de achtergrondgesprekken die de rekenkamer voerde met de auditcommissies van de vier BUCH-gemeenten. In deze gesprekken werd de vraag opgeroepen of het subsidiebeleid van de gemeenten voor maatschappelijke organisaties consequent en transparant is. Sportverenigingen en culturele stichtingen krijgen vaak financiële ondersteuning in de vorm subsidies als dat zij mede gebruik maken van gemeentelijk vastgoed of accommodaties. Het is daardoor mogelijk dat sommige verenigingen en stichtingen meer of onder andere voorwaarden ondersteuning krijgen van de gemeenten dan andere verenigingen of stichtingen. Een gemeenteraad stelt zowel het (subsidie)beleid vast als het beleid rondom de inzet van (gemeentelijk) vastgoed en accommodaties.

Zowel sport-, cultuur als accommodatiebeleid zijn autonome beleidsterreinen. Dat betekent dat een gemeente een ruime mate van beleidsruimte heeft om beleid te maken of dat (bewust) niet te doen. Een gemeente is niet (wettelijk) verplicht om beleid vast te stellen op deze terreinen. De BUCH-gemeenten zijn vier zelfstandige gemeenten die hun werkorganisatie uitbesteed hebben aan de werkorganisatie BUCH. Deze organisatie is opgericht op grond van een gemeenschappelijke regeling.[1] In dit rekenkameronderzoek is eveneens gekeken naar de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Het doel van het onderzoek is om de gemeenteraden van de BUCH-gemeenten te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol. Dit door inzicht te bieden in de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de transparantie van het subsidiebeleid op het gebied van sport en cultuur binnen de BUCH-gemeenten.

1.2 Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag:
Hoe doelmatig, rechtmatig, effectief en transparant is het subsidiebeleid op het gebied van sport- en cultuur en de uitvoering van de gemeente in relatie tot zowel directe als indirecte subsidies, zoals verstrekte accommodaties?

[1] *https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR413702/2*

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vijf hoofvragen:

A. Hoe is het subsidiebeleid rondom sport- en cultuur in de BUCH-gemeenten georganiseerd?
B. Hoe is het accommodatiebeleid rondom sport- en cultuurinstellingen in de BUCH-gemeenten georganiseerd?
C. Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats van de sport- en cultuursubsidies?
D. Hoe waarborgen de gemeenten een gelijke behandeling van partijen die in aanmerking komen voor subsidies, zowel direct als indirect?
E. Hoe geven de gemeenteraden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rollen?

Per hoofdvraag zijn weer deelvragen opgesteld en gecategoriseerd op basis van thema:

Onderzoeksvraag A

Hoe is het subsidiebeleid rondom sport- en cultuur in de BUCH-gemeenten georganiseerd?

Subsidiebeleid

1. Wat verstaan de BUCH-gemeenten onder het begrip subsidie?
2. Uit welke onderdelen bestaan de juridisch en beleidsmatig kaders van de BUCH-gemeenten als het gaat om sport- en cultuur(subsidies)?
3. Welke activiteiten worden gesubsidieerd en welke beleidsdoelen worden nagestreefd?
4. Hoe is in het beleid voorzien in het leggen van een zo duidelijk mogelijke relatie tussen beoogde doelen en de af te spreken/afgesproken prestaties?
5. Hoe waarborgen de BUCH-gemeenten dat ongeoorloofde staatssteun wordt voorkomen?

Onderzoeksvraag B

Hoe is het accommodatiebeleid rondom sport- en cultuur in de BUCH-gemeenten georganiseerd?

Sport- en cultuuraccommodaties

6. Wat verstaan de BUCH-gemeenten onder sport- en cultuuraccommodaties?
7. Wat zijn de beleidsdoelen rondom de sport- en cultuuraccommodaties?
8. Hoe bepalen de BUCH-gemeenten de bijhorende tarieven en exploitatiekosten?
9. Welke voorwaarden stellen de BUCH-gemeenten aan het gebruik van instellingen van de accommodaties?

Onderzoeksvraag C

Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats van de sport- en cultuursubsidies?

Monitoring, evaluatie, controle en verantwoording

10. Op welke wijze wordt het subsidieproces (aanvraag, behandeling, toekenning of afwijzing en verantwoording) geregistreerd en hoe is de interne controle ingericht?
11. Op welke wijze wordt de verantwoording over de geleverde prestaties en de vaststelling van de subsidies vormgegeven?
12. Op welke wijze vindt evaluatie van het subsidiebeleid, het uitvoeringsproces en de individuele subsidierelaties plaats?
13. Wordt gehandeld conform beleid en regels (rechtmatigheid), is duidelijk welke bijdrage de geboden (financiële) ondersteuning moet leveren aan de beleidsdoelen (doeltreffendheid)?

Onderzoeksvraag D

Hoe waarborgen de gemeenten een gelijke behandeling van partijen die in aanmerking komen voor subsidies, zowel direct als indirect?

14. In hoeverre houden de BUCH-gemeenten rekening met indirecte subsidies bij het verlenen van directe subsidies?
15. Op welke wijze wordt gewaarborgd dat nieuwe toetreders in aanmerking (kunnen) komen voor (financiële) ondersteuning?
16. In hoeverre is er sprake van een gelijk speelveld voor partijen die subsidie aanvragen of gebruik willen maken van accommodaties?

Onderzoeksvraag E

Hoe geven de gemeenteraden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rollen?

17. Hoe worden de gemeenteraden geïnformeerd over de verstrekte subsidies?
18. Hoe worden de gemeenteraden betrokken bij periodieke evaluatie van het subsidiebeleid?
19. Is de raad proactief geweest met betrekking tot de totstandkoming van het subsidiebeleid, monitoring van doelen en effecten en eventueel bijstellen van subsidieverstrekkingen?
20. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?

Normenkader

Voor dit onderzoek is een normenkader opgesteld. De normen vinden hun grondslag in wet- en regelgeving en uitgangspunten die horen bij een goede doorloop van de beleidscylcus. Het gebruikte normenkader (en het oordeel van de rekenkamer) is te vinden in hoofdstuk 7.

Afbakening
Het onderzoek richt zich op ontwikkelingen in het subsidiebeleid in de periode 2020 – 2025 waarbij het zwaartepunt ligt in de periode 2022 – 2024. Subsidies die betrekking hebben op de coronamaatregelen zijn bewust buiten beschouwing gelaten. Subsidies die verstrekt worden uit landelijke regelingen of via landelijke – regionale fondsen vallen eveneens buiten de reikweidte van dit onderzoek.

In dit onderzoek en de centrale vraagstelling worden de begrippen 'direct een indirecte subsidies' gebruikt. Met directe subsidies worden de formele subsidies bedoeld. Met 'indirecte subsidies' gaat het om het leveren van goederen en diensten van de gemeente aan organisaties en individuen die niet vallen onder het formele subsidiebegrip. Hierbij kan gedacht worden aan het verhuren van accommodaties tegen niet kostendekkende tarieven of aan diensten in natura, zoals het beheren van een terrein door gemeentelijke medewerkers. Met indirecte subsidies kan in de praktijk dus een breed scala aan ondersteuning bedoeld worden. Uit eerder gedaan rekenkameronderzoek in andere gemeenten blijkt dat voor sport- en cultuurorganisaties het gebruik van gemeentelijke accommodaties de voornaamste vorm van indirecte ondersteuning vormt. Om die reden vormt dat de focus van dit rekenkameronderzoek en is het accommodatiebeleid opgenomen in de centrale vraag en in de afzonderlijke deelvragen. In hoofdstuk 2 is een meer uitgebreide toelichting te vinden.

Het onderzoek richt zich er niet op om een totaal overzicht te bieden van alle gegeven directe en indirecte subsidies aan instellingen. Het is eveneens niet het doel op algemene uitspraken te doen over alle verleende vormen van (in)directe subsidies. Wel toetst het onderzoek of de gemeenten inzichtelijk hebben welke instellingen zij subsidiëren of op een andere wijze ondersteuning bieden. En of de beleidsmatige waarborgen om de transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid te garanderen in de praktijk ook terug te zien zijn,. Er wordt dus gekeken naar hoe de gemeenten hun beleid hebben ingericht en minder naar het in kaart brengen van de resultaten van dat beleid.

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit vier onderdelen:

I. Deskresearch
II. Interviews ambtelijk medewerkers
III. Dossierstudie
IV. Bestuurlijk interviews

In bijlage A zijn de documenten en regelingen te vinden die bestudeerd zijn voor de deskresearch (onderdeel I). Naast deze documenten staan in deze rapportage in de voetnoten verwijzingen naar aanvullende relevante onderzoeken, raadsstukken en documenten die gebruikt zijn voor de analyse en de rapportage. In bijlage B is er een overzicht te vinden van de functietitels van de gesprekpartners voor onderdeel II. Met enkelen is er meerderemalen gesproken.

De dossierstudie (onderdeel III) bestaat uit zestien dossiers. Vier per gemeente. De dossiers zijn gekozen via een selecte steekproef op grond van criteria die zijn vastgesteld naar aanleiding van de deskresearch. Er is daarbij gekozen om per gemeente twee subsidies verleend aan culturele instellingen en twee die verleend worden aan sportorganisaties te nemen op grond van de sport- en cultuurregelingen binnen de gemeente. Voor de gemeente Heiloo is ervoor gekozen om een sportvereniging te nemen die op andere wijze ondersteund wordt.

Bij alle zestien dossiers is uitgevraagd of de gemeente naast subsidies ook op andere wijze ondersteunt en zijn (eventueel aanwezige) huurovereenkomsten ingezien. De gemeente Heiloo keert vrijwel geen sportsubsidies uit. Deze aanpak betekent dat de bevindingen op grond van de dossiers illustratief zijn voor de wijze hoe het overkoepelend beleid doorwerkt in de praktijk. De bevindingen zeggen alleen iets over de onderzochte dossiers en zijn daarmee niet representatief voor alle verleende (directe en indirecte) subsidies.

Voor de bestuurlijke interviews (onderdeel IV) is er gesproken met een wethouder van elke BUCH gemeente die sport, cultuur, accommodatie of gemeentelijk vastgoed in de portefeuille heeft. Voor dit onderzoek heeft er eveneens een gesprek plaatsgevonden in aanwezigheid van leden van de rekenkamer met een vertegenwoordiging van de vier verschillende gemeenteraden. Van dit gesprek is een verslag gemaakt en dit verslag is gedeeld met de aanwezige gemeenteraadsleden.

1.4 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee onderdelen. Het algemene deel en een onderdeel waarin de onderzoeksvragen beantwoord worden per BUCH gemeente. In het laatste hoofdstuk worden de bevindingen getoetst aan het normenkader.

Algemeen deel

2 Het beleidsinstrumentarium

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschouwt de beleidsinstrumenten en -terreinen die centraal staan in dit onderzoek en hoe deze in algemene zin ingezet worden in de vier BUCH-gemeenten. De paragrafen kennen aparte kaders waarin de relevante achtergrondinformatie (per instrument en terrein) vermeld staat. Eerst worden (in)directe subsidies besproken. Daarna wordt beschreven hoe het ondersteuningsbeleid (directe en indirecte subsidies) van de BUCH-gemeenten in algemene zin is ingericht. Tot slot wordt er gekeken naar de beleidsdoelen die gemeenten willen behalen met deze instrumenten op het gebied van sport- en cultuur. De inzichten uit dit hoofdstuk kunnen gebruikt worden om de beleidskeuzes die de afzonderlijke BUCH-gemeenten maken beter te begrijpen en te duiden. In de volgende hoofdstukken worden onderzoeksvragen per BUCH gemeente beantwoord.

2.2 Subsidies en indirecte subsidies

In deze paragraaf staat beschreven wat subsidies en indirecte subsidies zijn. De belangrijkste indirecte subsidie wordt verstrekt via het accommodatiebeleid.

2.2.1 Directe subsidie

Het verstrekken van subsidies is een beleidsinstrument. Het is een middel dat een gemeente kan gebruiken om gemeentelijke doelen te behalen. Wat wordt verstaan onder subsidie is vastgelegd in Artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb):

> 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.

De wettelijke definitie is opgebouwd uit meerdere criteria. Het is een zogeheten ‘materieel begrip’. Dat wil zeggen: als iets voldoet aan deze criteria, dan is het een subsidie, ook als het anders wordt genoemd. Dat betekent ook: als iets subsidie wordt genoemd maar het voldoet niet aan een of meer van deze criteria, is het geen subsidie.[2] Bestuursorganen die subsidies verstrekken moeten zich aan wettelijke bepalingen houden. Deze zijn terug te vinden in de subsidietitel van de Awb. Het heeft dus juridische consequenties of een vorm van ondersteuning (ongeacht de naam) te scharen valt onder het wettelijke subsidiebegrip. De definitie die de BUCH-gemeenten gebruiken sluit direct aan op de wettelijke definitie.[3]

2.2.2 Indirecte subsidie

In de praktijk gebruiken verschillende gemeenten (waaronder de BUCH-gemeenten) ook de term ‘indirecte subsidie’.[4] Het gaat dan om het leveren van goederen en diensten van de gemeente aan organisaties en individuen die niet vallen onder het formele subsidiebegrip.

---

[2] Meer uitleg is te vinden op de website van de VNG: https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/wanneer-is-er-sprake-van-en-subsidie
[3] Het gebruik en de afbakening van het beleidsinstrument subsidie is binnen de vier BUCH-gemeenten geharmoniseerd.
[4] De term wordt binnen de BUCH-gemeenten gebruikt in zowel vastgestelde beleidsdocumenten als raadsdebatten. Een vastomlijnde definitie ontbreekt. Aan de hand van gesprekken met medewerkers, raadsleden en de wethouders van de BUCH-gemeenten kan wel geconstateerd worden dat de betekenis van het begrip overeenkomt met de hier gegeven omschrijving.

Hierbij kan gedacht worden aan het verhuren van accommodaties tegen niet kostendekkende tarieven of aan diensten in natura, zoals het beheren van een terrein door gemeentelijke medewerkers. Het begrip 'indirecte subsidie' kent geen wettelijke definitie. Rekenkamers doen hier wel regelmatig onderzoek naar en zijn tot eigen werkbare afbakeningen en inzichten gekomen (zie kader rekenkameronderzoek voor een toelichting).

Kader: rekenkameronderzoek

Gemeentelijke rekenkamers doen regelmatig onderzoek naar 'verkapte subsidies' op het gebied van 'sport en cultuur. De rekenkamer Zoetermeer heeft op 10 oktober 2025 de raad van Zoetermeer geïnformeerd over eerder opgedane bevindingen.[5] Zij zeggen over ondersteuning van sportverenigingen onder meer: *er bestaan tussen sporttakken grote verschillen in gemeentelijke ondersteuning. Dat is vaak historisch gegroeid en is het resultaat van onofficiële benchmarking en inschattingen van wat maatschappelijk aanvaardbaar is. Met name teamsporten in de openlucht (o.a. voetbal, hockey, honk- en softbal) krijgen beduidend meer indirecte subsidie dan de binnensporten en de individuele buitensporten.*

De rekenkamer van Zoetermeer constateert dat de grootste vorm van ondersteuning voor sport en cultuur komt via het accommodatiebeleid en noemt deze indirecte subsidies 'vastgoedsubsidies': *Wanneer een organisatie een gemeentelijke accommodatie tegen een gereduceerd tarief of zelfs gratis mag gebruiken, is sprake van een vastgoedsubsidie: de organisatie wordt via het beschikbaar stellen van vastgoed indirect gesubsidieerd. Als het niet transparant is welke organisaties hier hoeveel financieel voordeel uithalen, is sprake van verkapte vastgoedsubsidies.*

Gemeenteraadsleden ontvangen vaak overzichten van verstrekte wettelijke subsidies. Overzichten van 'indirecte subsidies' ontbreken vaak. Wat het niet transparant maakt hoeveel gemeentelijke ondersteuning organisaties precies ontvangen.

Zoals besproken in 2.2.1 zijn 'indirecte subsidies' geen wettelijke subsidies. Dat betekent dat de verstrekking ervan niet valt onder de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. In de praktijk gaat het om privaatrechtelijke overeenkomsten tussen organisaties en de gemeenten waar geen publiekrechtelijke rechtsbescherming tegen openstaat zoals bij 'wettelijke' subsidies wel het geval is.

2.2.3 Accommodatie- en vastgoedbeleid

Het leeuwendeel van de steun via 'indirecte subsidies' komt doorgaans via het accommodatiebeleid.[6] Het beschikbaar stellen van maatschappelijk vastgoed aan (maatschappelijke) organisaties is net als subsidies een beleidsinstrument waar gemeenten gebruik van kunnen maken om doelen te behalen. Gemeenten beschikken gemiddeld genomen over 1,6 pand per duizend inwoners. [7]

[5] *Online te vinden op: https://www.rekenkamers.nl/wp-content/uploads/2025/10/Rekenkamerbrief-Sportsubsidie-DEF.pdf*
[6] *Dit is de conclusie van eerder rekenkameronderzoek zoals van de rekenkamer Zoetermeer. Andere vormen van ondersteuning (zoals inzet van personeel) wordt ook gezien als een omvangrijke vorm van 'indirecte subsidies'. Het is doorgaans niet mogelijk de precieze omvang inzichtelijk te maken.*
[7] *Voor meer achtergrondinformatie zie: https://bouwstenen.nl/sites/default/files/uploads/gemeentelijk%20vastgoed%20management_2022.pdf*

Dat betekent dat ook relatief kleine gemeenten beschikking hebben over een maatschappelijk vastgoedportefeuille. Dat is niet voorbehouden aan grotere gemeenten.[8]

Kader: vastgoed- en accommodatiebeleid

Gemeenten zijn niet verplicht om apart vastgoed- en accommodatiebeleid vast te stellen. Dat betekent dat gemeenten vastgoed kunnen verhuren (en verwerven) zonder dat er een overkoepelend beleidskader hoeft te zijn. Hoewel de termen vastgoed- en accommodatiebeleid vaak door elkaar gebruikt worden betekenen beide wat anders. Vastgoedbeleid ziet toe op de op het beheer en de strategie rondom gebouwen en gronden als eigendom of investering. Het accommodatiebeleid richt zich op de bruikbaarheid en geschiktheid van huisvesting voor de organisatie en haar gebruikers. Accommodatiebeleid is daarmee dus het beleidsinstrument waarmee de gemeente kan sturen op hoe zij huisvesting inzet om beleidsdoelstellingen te halen.

In het accommodatiebeleid kan het college of de gemeenteraad inzicht geven op welke wijze zij vastgoed wenst in te zetten om gemeentelijke doelen te behalen. Bijvoorbeeld door inzichtelijk te maken tegen welke tarieven (sport)hallen verhuurd worden en welke organisaties in aanmerking komen als huurder. In de praktijk komt het voor dat het accommodatiebeleid onderdeel is van sectoraal beleid als het welzijns-, cultuur- of sportbeleid.

Hoewel het beleid niet verplicht is, eist artikel 12 van de BBV wel dat gemeenten in hun begroting opnemen wat de beleidskaders zijn die horen bij het onderhoud van kapitaalgoederen zoals gebouwen.[9] Het moet dus wel te herleiden zijn waar de gemeente dit heeft vastgesteld.

De BUCH-gemeenten beschikten gedurende de onderzoeksperiode (maart – oktober 2025) niet over actueel vastgoed- en accommodatiebeleid. Concreet betekent dit dat de beleidsdocumenten (en overzichten) die bestudeerd zijn en besproken worden in de volgende hoofdstukken) gedateerd zijn: de meeste stammen uit de periode 2012 – 2015. Het is niet verplicht om het beleid periodiek te actualiseren. Vanwege de beperkte capaciteit hebben de BUCH-gemeenten hier geen prioriteit aangegeven. De verschillende colleges van de BUCH-gemeenten geven aan dat zij de afgelopen jaren erop hebben aangedrongen dat het vastgoedonderdeel op orde gebracht zal worden (zie kader het ontbreken van vastgoedbeleid in de BUCH-gemeenten). Vanaf 2024 zijn hiervoor ook verschillende stappen gezet. Het is de bedoeling dat in 2026 de BUCH-gemeenten over een vastgoedstrategie beschikken.

Kader: het ontbreken van vastgoedbeleid in de BUCH-gemeenten

Sinds 2016 is er in de BUCH-gemeenten geen nieuw vastgoedbeleid vastgesteld en geen integraal accommodatiebeleid. De reden hierachter was gebrek aan capaciteit en organisatorische problemen op de vastgoedafdeling. Daarnaast ontbrak volgens verschillende gesprekpartners ook de noodzaak: het

[8] *Het gaat hierbij om gemiddelden. Het college van de gemeente Uitgeest (circa 13.400 inwoners) geeft aan dat zij nauwelijks meer over eigen vastgoed beschikken en dat het maatschappelijk vastgoed in eigendom en beheer is van private partijen.*
[9] *https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01/*

actualiseren van het vastgoedbeleid was geen prioriteit. Wel hebben de verschillende colleges van de BUCH-gemeenten gezamenlijk en afzonderlijk erop aangedrongen dat dit hersteld zou worden.

Er zijn verschillende inspanningen verricht om de vastgoedafdeling en het bijhorend beleid op orde te krijgen. In het kader van dit onderzoek is er gesproken met de medewerkers die aangetrokken zijn om het vastgoedbeleid opnieuw op te stellen.

In 2025 (gedurende het onderzoek) is er een inhaalbeweging ingezet. Het gemeentelijk vastgoedbeleid wordt per gemeente uitgewerkt en het streven is dat in 2026 in alle BUCH-gemeenten dit beleid is vastgesteld door de raad. Dit beleid was gedurende het onderzoek nog niet beschikbaar. Medewerkers lichten toe dat het overkoepelend uitgangspunt zal zijn om in de toekomst te werken met een kostprijsdekkende huur en activiteiten van maatschappelijke organisaties te subsidiëren. Dit is onder voorbehoud van de politieke keuzes. Uit de gesprekken met de colleges blijkt dat de BUCH colleges deze lijn steunen en wenselijk achten.

Tot 2026 is informatie over vastgoed aanwezig in de organisatie maar verspreid over afdelingen en systemen. De BUCH werkorganisatie is bezig die informatie te ontsluiten en centraal te registeren zodat vastgoed als één geheel kan worden gestuurd en gerapporteerd. Tijdens deze operatie is duidelijk geworden dat de boekwaardes niet consistent waren gekoppeld aan de vastgoedadministratie. Dit wordt nu hersteld. Dat betekent ook dat er onvoldoende zicht was op wat voor de kostprijs verhuurd werd. Daar waar de aansluiting op orde is, wordt volgens medewerkers wel een kostprijsdekkende huur berekend. Volgens de werkorganisatie is dat in orde gebracht. Op dit moment heeft de gemeente inzichtelijk waar de gemeente eigenaar van is en wat er verkocht werd. Een wethouder van een BUCH gemeente gaf aan in het verleden verbaasd te zijn dat dit inzicht bij de organisatie ontbrak en wel eens documenten opgestuurd kreeg (zoals een renovatieplan) voor een gebouw dat al gesloopt of verkocht was.

Binnen de BUCH-gemeenten is het gebruik en verwerven van maatschappelijk vastgoed volgens de betrokken medewerkers ‘historisch zo gegroeid’ vanuit de verschillende beleidsafdelingen en gemeenten. De verschillende BUCH-gemeenten hebben hier geen eenduidige visies op ontwikkeld.[10] Vanwege wettelijke ontwikkelingen (zie kader Wet Markt & Overheid) waren er verschillende momenten dat de BUCH-gemeenten deze visie hadden moeten ontwikkelen.

Kader: Wet Markt & Overheid
Transparantie is een groot aandachtpunt binnen vastgoed- en accommodatiebeleid. Van oudsher hebben veel gemeenten geen goed overzicht over het vastgoed dat zij in bezit hebben.[11] Na de instelling van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is bij circa 80% van de gemeenten de zorg voor vastgoed centraal belegd, wat het overzicht verbeterd heeft.

[10] Dat wil niet zeggen dat er geen visies zijn. De gemeenteraad van Uitgeest heeft een visie op accommodatiebeleid vastgesteld. Wel met de opdracht dat deze verder uitgewerkt zou worden.
[11] Deskundigen duiden dit doordat vastgoed ‘in het algemeen gezien werd als een bedrijfsmiddel om het beleid van de beleidsafdelingen van de gemeente vorm te geven.’ Dat betekende in de praktijk dat elke afdeling zelf verantwoordelijkheid droeg over investeringen en beheer in en van vastgoed. De

Op dit moment behoren de BUCH-gemeenten nog tot de overige 20%. Dat betekent dat het de beleidsafdelingen zijn die de contracten onderhouden en beheren. Gedurende de onderzoeksperiode werd er (nog) geen centrale regie gevoerd.

Met de komst van de Wet Markt & Overheid (hierna: Wet M&O) in 2012 werden gemeenten gedwongen overzicht te krijgen op wat zij in bezit hadden en voor welke prijs (marktconform of niet) het verhuurd werd. De Wet M&O stelt dat de huur voor beleidsvastgoed kostprijsdekkend moet zijn. Als een gemeente voor een maatschappelijk tarief een pand wil verhuren aan een organisatie dan moet de gemeenteraad een algemeen belang besluit nemen om aan te geven dat op het pand algemeen belang rust. In dat geval zijn de gedragsregels genoemd in de Wet M&O niet van toepassing.

Dat gemeenten wettelijk verplicht zijn om een algemeen belang te vestigen op panden die beneden een kostprijsdekkende huur verhuurd worden betekent niet dat gemeenten dit altijd doen.

Drie van de vier BUCH-gemeenten beschikten in 2025 niet over een algemeen belang besluit om een huurprijs beneden de kostprijs mogelijk te maken (zie bovenstaand kader). De gemeenteraad van Heiloo heeft deze besluiten wel genomen.[12] Het ontbreken van deze besluiten wordt door de ambtelijke organisatie en de verschillende colleges verklaard uit het gegeven dat het overzicht ontbreekt. Zij gaan er van uit dat binnen de gemeente er wel verhuur plaatsvindt beneden de kostprijs. Uitzondering is de gemeente Uitgeest: deze gemeente heeft ervoor gekozen om de inzet van maatschappelijk vastgoed te beperken.

Als een dergelijk besluit ontbreekt dan betekent dat de gemeente verplicht is (conform de gedragsregels) om een marktconforme huur te vragen voor het vastgoed dat zij willen verhuren. Doet een gemeente dit niet dan is er kans op juridische procedures: de ACM kan optreden en een last onder dwangsom opleggen. Concurrenten van organisaties kunnen bij de ACM een klacht indienen als zij menen benadeeld te worden doordat een andere partij voor een maatschappelijk tarief huurt.

2.3 De inrichting van het subsidiebeleid

In deze paragraaf staat besproken hoe in algemene zin het subsidiebeleid in de BUCH-gemeenten is ingericht. In de volgende hoofdstukken staat per gemeente beschreven hoe de inrichting van het subsidiebeleid gekoppeld is aan de voor die gemeente geldende beleidskaders en beleidsdoelen.

2.3.1 De Algemene subsidieverordening

Sinds 2020 is in alle BUCH-gemeenten het subsidiebeleid (de verordeningen en regels) herzien. Hierbij is gebruik gemaakt van de modelverordening ASV-2013 (gewijzigd in 2019) die is opgesteld door de VNG en het modelbesluit voor nadere regelingen.[13] Gemeenten zijn niet verplicht deze modellen over te nemen, maar hiervan afwijken kan leiden tot een juridische of praktische tekortkoming.[14]

---

[12] Het college van Heiloo licht toe dat zij niet zeker weten of de gen omen besluiten alle verhuur dekken. Hiervoor ontbreekt het overzicht.

[13] https://vng.nl/brieven/wijziging-model-algemene-subsidieverordening-2013

[14] Uit rekenkameronderzoek van decentrale rekenkamers naar het subsidiebeleid blijkt dat gemeenten die afwijken van de modelverordening subsidie verlenen op een verkeerde grondslag of een onnodig ingewikkeld subsidiesystematiek optuigen. Het is om die reden aan te bevelen de VNG modelverordening als uitgangspunt te gebruiken. De modelverordening biedt verschillende variaties om aansluiting te vinden bij de lokale behoeften en werkwijzen.

Elke BUCH gemeente beschikt over een Algemene Subsidieverordening als procedureel kader en verschillende nadere regelingen (ook wel 'subsidieregeling' genoemd) waarin is opgenomen voor welke activiteiten het college van B&W bevoegd is om subsidie voor te verlenen.[15]

In de ASV die de BUCH-gemeenten gebruiken, heeft de gemeenteraad de reikwijdte van de verordening beperkt tot de in artikel 3 genoemde programmaonderdelen.[16] Deze formulering wijkt af van die model-verordening waarin gesproken wordt over 'beleidsterreinen'. Het lijkt dat de gemeenteraden een directe koppeling hebben willen maken met de programma's zoals vastgesteld in de begroting. Het gevolg van deze keuze is dat toekomstige veranderingen in de begrotingsstructuur ook doorgevoerd moeten worden in de verschillende ASV's.

De ASV verplicht aanvragers om voor elke aanvraag een begroting en een dekkingsplan voor de activiteiten aan te leveren. Daarnaast moeten aanvragers (indien zij nog niet bekend zijn bij de gemeenten) ook statuten en jaarverslagen en -rekeningen overleggen. In de ASV van de BUCH-gemeenten is opgenomen dat het college kan bepalen in de nadere regeling om hier van af te zien.

Kader: landelijke uitgangspunten

Landelijk zijn er richtlijnen waar gemeenten rekening mee moeten houden bij het verstrekken van subsidies. De rijksoverheid heeft onder meer de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking vastgesteld.[17] Ook wel het uniform subsidiekader genoemd (hierna: USK). Bij het USK hoort het raamwerk voor uitvoering subsidies (hierna: RUS).[18] De verplichting tot het volgen van deze aanwijzingen geldt niet voor de subsidies van gemeenten. Het uitgangspunt van de VNG – en ook zo opgenomen in de toelichting op de modelverordening – is dat gemeenten wel in zover dat mogelijk is aansluiting zoeken bij de uitgangspunten genoemd in het USK.[19]

Een belangrijk uitgangspunt van het USK is de proportionaliteit tussen de administratieve lasten voor de ontvanger en het subsidiebedrag. Met andere woorden: hoe lager het subsidiebedrag per ontvanger, hoe minder of eenvoudiger voorwaarden worden gesteld en hoe efficiënter de verantwoording wordt ingericht.[20] In het RUS is dit uitgewerkt in drie verantwoordingregimes. Het opvragen van documenten heeft gevolgen voor de administratieve druk bij organisaties. De VNG zegt daarover het volgende:

"In de praktijk maken veel (vrijwilligers)organisaties, die niet altijd beschikken over deskundige kennis, gebruik van gemeentelijke subsidies. Daarnaast worden regelmatig stukken opgevraagd die niet relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag. In een aantal gevallen staan de administratieve lasten daardoor niet in verhouding tot het aangevraagde subsidiebedrag."

[15] Deze ASV's wijken soms op onderdelen van elkaar af. In het volgend deel worden ze per gemeente besproken en staan eventuele afwijkingen vermeld.
[16] Dit geldt ook voor de ASV van de andere BUCH gemeenten.
[17] https://wetten.overheid.nl/BWBR0027023/2012-07-01
[18] https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/hafir/bestuurlijke-regels/Raamwerk-uitvoering-subsidies-2020.pdf
[19] Dit is ook de intentie van de rijksoverheid zo blijkt uit aanwijzing nummer drie. Hoewel de aanwijzingen juridisch niet bindend zijn, is het uitgangspunt dat decentrale overheden er hun beleid op aanpassen.
[20] Doel hierbij is niet alleen de lasten te verminderen voor zowel de verlener als de aanvrager, maar ook om recht te doen aan het uitgangspunt van vertrouwen.

Zeker bij vrijwilligersorganisaties kan het opstellen van een activiteitenplan, jaarverslag etc. niet in verhouding staan tot het aangevraagde bedrag. De vraag is dan of de gemeente al die informatie nodig heeft om de aanvraag te kunnen beoordelen

De BUCH-gemeenten houden in hun ASV rekening met de landelijke uitgangspunten.[21] Subsidies minder dan €5000 worden direct vastgesteld bij het verlenen. Voor subsidies meer dan €5000 moet de aanvrager een vaststellingsbesluit aanvragen. Aan de hand van verschillende verslagen beoordeelt het college vervolgens of de subsidie vastgesteld kan worden. Subsidies meer dan €50.000 vereisen ook een controleverklaring van de accountant. Uitzondering op deze systematiek is de gemeente Bergen. De drempelwaarden liggen daar hoger (10.000 euro en 100.000 euro).[22]

In de praktijk vragen alle BUCH-gemeenten ook bij kleine aanvragen alle documenten op van een (vrijwilligers)organisatie. Dit is ook volgens de regels die vastgesteld zijn door de gemeenteraden en de colleges. De reden hierachter is dat de gemeenten een goed beeld willen hebben van de organisaties met wie zij samenwerken, ook als het kleine vrijwilligersorganisaties betreffen. Uit de gesprekken met wethouders van de BUCH-gemeenten blijkt dat er wel zorgen zijn over de administratieve lasten. De wethouders vinden dat er van kleine organisaties veel gevraagd wordt. Daarbij merkt één wethouder op dat het niet alleen geldt voor het aanvragen van subsidies, maar ook voor bijvoorbeeld het organiseren van evenementen en de vergunningen die daarvoor nodig zijn.

2.3.2 Subsidieplafonds

In de ASV van de BUCH-gemeenten krijgt het college van B&W de bevoegdheid om subsidieplafonds vast te stellen.

Kader: subsidieplafonds

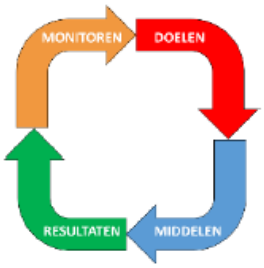
Het vaststellen van een subsidieplafond is gebonden aan regels: een subsidieplafond moet bijvoorbeeld bekend gemaakt worden voor aanvang van het tijdvak waarvoor het is vastgesteld **(**artikel 4:27 Awb**)**. Het vaststellen van een begroting waarin subsidieplafonds zijn opgenomen is niet voldoende. Als een subsidieplafond niet op de juiste wijze is vastgesteld, brengt dat een juridisch risico met zich mee: aanvragen die voldoen aan de criteria moeten dan toch tegemoetgekomen worden ook als het plafond al gehaald is. Bij het vaststellen van een subsidieplafond moet het bestuursorgaan ook de verdeelregels bekend maken. Bijvoorbeeld op volgorde van binnenkomst of op basis van een rangschikking op grond van criteria.

Het subsidieplafond bepaalt hoeveel geld er beschikbaar is voor organisaties voor het betreffende tijdvak. Vaak moeten organisaties hun aanvraag indienen voordat het subsidieplafond is vastgesteld. Dat betekent dat een organisatie op voorhand niet altijd kan inschatten hoeveel van de aanvraag daadwerkelijk gehonoreerd kan worden.

[21] Tussen de BUCH-gemeenten bestaan kleine verschillen. Deze worden toegelicht per gemeente in de aparte hoofdstukken.
[22] De gemeente Bergen wenst de administratieve lasten voor instellingen te verminderen. Bij de harmonisatie van de subsidieverordeningen is er toentertijd gekozen om andere (hogere) bedragen te hanteren.

2.3.3 Het subsidieproces

De inzet van het beleidsinstrument subsidie is binnen de BUCH-werkorganisatie geharmoniseerd. Het proces van aanvragen tot vaststellen is BUCH-breed geregeld. De BUCH-organisatie werkt met een subsidieloket. De organisatie heeft daarnaast zowel het proces van verlenen als vaststellen op schrift vastgesteld. De verschillende BUCH-gemeenten hanteren dezelfde formulieren, werkwijzen en processen. De gemeenteraden van de BUCH-gemeenten krijgen jaarlijks een subsidieoverzicht toegestuurd waarin ook de werkwijze en het gebruik van het beleidsinstrument staat beschreven. Een voorbeeld (van de gemeente Bergen) staat hieronder:

> Om te bepalen of de inzet van het beleidsinstrument subsidie heeft geleid tot het realiseren van de door uw raad gestelde doelen is een cyclisch proces dat er schematisch als volgt uitziet:
>
> 
>
>
> De subsidieregelingen zijn dan ook gebaseerd op de door de raad vastgestelde inhoudelijke kaders, te weten het Integraal Beleidskader Sociaal Domein BUCH en de beleidsnota kunst en cultuur 2021 – 2026 'Gemeente Bergen als Culturele Buitenplaats, Kunst in uitvoering'.

Figuur 1 - toelichting subsidie Bergen

Zoals blijkt uit de volgende hoofdstukken is bovenstaande werkwijze voor cultuur en sportsubsidies nog niet in de praktijk zichtbaar. Ambtelijk wordt toegelicht dat de focus hierbij ligt op het sociaal domein (het integraal beleidskader Sociaal Domein BUCH). Gedurende het rekenkameronderzoek waren de BUCH-gemeenten bezig om ook de andere beleidsdomeinen (als sport en cultuur) waar subsidies verstrekt worden hieronder te brengen.

Het subsidieproces bestaat uit verschillende stappen:

Hierboven is het proces van subsidieverlening schematisch weergegeven van aanvraag tot vaststelling zoals deze in de praktijk het vaakst voorkomt voor kleine(re) subsidies. Na de vaststelling kunnen nog extra stappen (betaling, verrekening, terugvordering etc.) komen, afhankelijk van wat in de vaststelling besloten is. Een bestuursorgaan kan ervoor kiezen om bij verlening direct over te gaan tot betaling en de subsidie ook direct vast te stellen.

In die gevallen wordt er geen voorschot uitgekeerd of hoeft de subsidie niet verantwoord te worden. Dit is gebruikelijk om te doen bij kleinere bedragen om de administratieve lasten te drukken.[23]

Bij het herzien van de ASV zijn de termijnen om de aanvraag in te dienen ook gedeeltelijk geharmoniseerd. Dit betekent dat de aanvragers hun aanvraag moeten indienen voor 1 september voor het jaar erop en in Uitgeest voor 1 juni.

Niet alle aanvragers houden zich aan de termijn. Uit de voor dit onderzoek bestudeerde documenten en verdiepende gesprekken blijkt dat veel organisaties door medewerkers van de gemeente er aan herinnerd moeten worden om op tijd hun aanvraag in te dienen. Wanneer een (vrijwilligers)organisatie dit niet doet neemt het college vrijwel altijd een besluit gebaseerd op de hardheidsclausule. Wethouders lichten toe dat zij het belang van de organisatie zwaarder vinden wegen dan de termijn. Medewerkers wijzen erop dat het aantal te laat indieners relatief beperkt is (paar procent van het totaal) en dat het – in juridisch opzicht - termijnen betreffen die niet fataal zijn.

2.3.4 Type subsidies

In de gemeentelijke praktijk krijgen subsidies vaak verschillende namen (waarderingssubsidies, exploitatiesubsidies etc.).[24] De VNG licht in zijn handreiking toe dat de juridische betekenis van deze benaming beperkt is.[25] In de modelverordening (en daarmee ook in de ASV van de BUCH-gemeenten) wordt daarom alleen onderscheid gemaakt in:

- subsidies die per boekjaar of kalenderjaar worden verstrekt enerzijds en overige subsidies anderzijds (die hebben verschillende aanvraagtermijnen), en
- subsidies met diverse categorieën van bedragen. Dit laatste om te kunnen differentiëren in de manier van verstrekken en verantwoorden, met het oog op het zo laag mogelijk houden van administratieve lasten.

Een wettelijk onderscheid vormt wel de grondslag van de subsidies. Niet alle subsidies hoeven (op grond van de Awb) verleend te worden op grond van een verordening. Bij een incidentele subsidie (artikel 4:23, derde lid, onder d, van de Awb) of een ‘begrotingspostsubsidie’ (artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Awb) kan een bestuursorgaan een subsidie verlenen zonder dat er een wettelijk voorschrift (bijvoorbeeld de subsidieregeling) aan ten grondslag ligt. Het gebruik van deze grondslag kent enkele aandachtspunten (zie kader: schaarse rechten en begrotingssubsidies).

---

[23] De Rijksoverheid hanteert het Raamwerk uitvoering subsidies 2020 (uitwerking van het Uniforme Subsidiekader). Daarin is opgenomen dat ‘kleine’ subsidies tot een bedrag van 25.000 euro direct worden vastgesteld. Gemeenten zijn vrij om hierin zelf keuzes te maken, maar de VNG raadt gemeenten aan ook te kiezen voor een dergelijke systematiek. Bovendien definiëren gemeenten kleine subsidies vaak tussen een bedrag van tot 3000 of 5000 euro.

[24] Uit de voor dit onderzoek bestudeerde subsidiedossiers blijkt dat aanvragers binnen de BUCH-gemeenten zich ook van deze naamgeving bedienen. Waarschijnlijk om historische redenen.

[25] Handreiking basisbeginselen subsidierecht. VNG. De VNG redeneert dat de benamingen ‘de duidelijkheid meestal niet ten goede’. De aanvrager kan daardoor niet goed inschatten voor welke subsidie hij in aanmerking zou kunnen komen.

Kader: schaarse rechten en gelijke kansen

Omdat er bij subsidies doorgaans sprake is van 'schaarse rechten' is een gemeente verplicht om eventuele gegadigden gelijke kansen op het verkrijgen van een subsidie te bieden. Dat vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel en jurisprudentie van de Afdeling van de Raad van State. Dit betekent ook dat een gemeente terughoudend zijn met het gebruik van begrotinggsubsidies. Dan wordt in de begroting een organisatie genoemd die een bepaald bedrag krijgt, wat het moeilijk maakt voor anderen om voor dat bedrag in aanmerking te komen. Dit speelt nadrukkelijk bij subsidies aan culturele instellingen en sportvoorzieningen. De VNG zegt in de handreiking het volgende:

> Voor subsidiering van activiteiten die door meer dan één partij kunnen worden uitgevoerd (zoals bijvoorbeeld culturele en kunstzinnige educatie in het voorbeeld hierboven) is het waarschijnlijk beter om de subsidie te verdelen via een verordening. Er is dan immers hoogstwaarschijnlijk sprake van een schaarse subsidie. Als het duidelijk is dat er maar één partij voor de subsidie in aanmerking komt, omdat maar één partij in de gemeente de activiteit kan uitvoeren (denk aan exploitatie van een openbaar zwembad bijvoorbeeld), dan is een 'begrotingspostsubsidie' een goede methode. Er is dan (hoogstwaarschijnlijk) geen sprake van een schaarse subsidie.

Op 23 juli 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) uitspraak gedaan in een zaak die ging over een gemeente die subsidies verstrekte in het kader van sport- en cultuurbeleid.[26] De gemeente deed dit via 'begrotingssubsidies'. Deze zijn in het voordeel van de zittende partij: de naam van de ontvanger wordt opgenomen in de begroting. Een concurrent van de ontvangende partij vond dat zij ook in de gelegenheid gesteld moest worden om naar de subsidie mee te dingen. De ABRvS oordeelt dat gemeenten (en provincies) ook bij verstrekking van begrotingssubsidies mededingingsruimte moet bieden bij het verdelen ervan. Wel mag een college deze ruimte beperken als vooraf vaststaat dat maar één gegadigde in aanmerking komt.

De BUCH-gemeenten maken in beperkte mate gebruik van begrotingspostsubsidies. Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat de ambitie is om dit in (nabije) toekomst meer te doen. Hierbij wordt gedacht aan subsidies waarbij sprake is van één partij, waarbij de verwachting is dat er voor deze activiteiten geen andere aanbieders zijn, zoals bijv. de bibliotheek.

2.3.5 Evaluatieplicht

Artikel 4:24 van de Awb bepaalt dat 'Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald'. Dit verplicht ook gemeenten om periodiek hun subsidieregelingen en -verleningen te evalueren. Uit de Memorie van Toelichting op dit wetsartikel wordt duidelijk dat de wetgever vond dat er *'ook bij decentrale overheden, nog te vaak te weinig inzicht bestaat in de doeltreffendheid en de effecten van subsidieregelingen in de praktijk'*.

[26] *https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@152357/202406518-1-a2/*

De wetgever heeft geen eisen gesteld waaraan deze evaluatie qua vorm of inhoud moet voldoen. Dit is afhankelijk van het type en de omvang van de subsidie.

Wel wordt genoemd dat 'als vanzelfsprekend dient een evaluatie een adequaat inzicht te geven in de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk'. De wetgever merkt daarbij op, dat het de voorkeur geniet om 'op basis van periodiek door uitvoeringsorganen aangeleverde gegevens, jaarverslagen van inspecties en dergelijke voldoende zicht te krijgen op de werkelijkheid achter de wet'.
Ondanks bovenstaande wettelijke verplichting, overwegingen en beleidsruimte heeft geen van de BUCH gemeenten een evaluatiebepaling opgenomen in de ASV dan wel in de nadere regelingen.

2.3.6 Openbaar subsidieregister

Gemeenten zijn op dit moment nog niet verplicht om een openbaar subsidieregister in te stellen.[27] De VNG en het Rijk moedigen gemeentes wel actief aan om dit te doen en diverse gemeenten hebben al een openbaar subsidieregister ingesteld.[28] De BUCH-gemeenten werken niet met een openbaar subsidieregister. Uit de accountantscontrole blijkt dat er intern (via het zaaksysteem) wel gewerkt wordt met een subsidieregister. De accountant merkt daarbij op dat de effectiviteit van de subsidies in het register nog niet valt na te gaan.

Een bestuursorgaan dat subsidies verleend is op grond van de Awb wel verplicht om jaarlijks inzichtelijk te maken welke subsidies verleend worden. De colleges van de verschillende BUCH-gemeenten doen dit door jaarlijks een subsidieoverzicht naar de gemeenteraad te versturen.

2.4 Sport- en cultuurbeleid

In deze paragraaf staat beschreven welke doelen gemeenten kunnen bewerkstelligen op het gebied van sport- en cultuur met behulp van directe en indirecte subsidies. Eerst wordt het cultuurbeleid besproken, daarna het sportbeleid. In het kader "integraal kader sociaal domein" staat toegelicht hoe beide beleidsdomeinen zich verhouden tot het sociaal domein.

Kader: integraal kader sociaal domein

In 2022 hebben de BUCH-gemeenten gezamenlijk "Iedereen doet mee! Integraal beleidskader sociaal domein 2023 t/m 2027" vastgesteld. In dit kader staat de 'sociale basis' centraal. Dit is 'het brede aanbod aan laagdrempelige activiteiten en ondersteuning in de eigen wijk of het eigen dorp, door en voor inwoners, dat mensen verbindt en hen helpt om zelfredzaam te zijn en mee te doen in de samenleving.'

Het kader biedt uitgangspunten voor de transformatie van het sociaal domein. De gemeente wil '*een kwaliteitsslag maken door domeinen meer te laten samenwerken en schotten weg te nemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor sport en bewegen om een gezonde leefstijl te bevorderen, of voor kunst en cultuur om het welzijn te bevorderen.'* Dit betekent concreet dat het cultuur- en sportbeleid van de BUCH-gemeenten stapsgewijs geïntegreerd wordt binnen de sociale basis. Het cultuurbeleid van de gemeente Heiloo is inmiddels al onderdeel van de Sociale Basis. De gemeente Castricum en Bergen kennen nog afzonderlijk cultuurbeleid.

[27] Dit zal in de toekomst veranderen met de inwerkingtreding van artikel 3.3a van de WOO).
[28] Zie bijvoorbeeld die van de gemeente Amsterdam: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTJmYTZmM2MtMmE4Zi00YmUyLTkyM2ItOTNjODEwYjI4NWRiIiwidCI6IjcyZmNhMWIxLTJjMmUtNDM3Ni1hNDQ1LTI5NGQ4MDE5NjgwNCIsImMiOjI9

Medewerkers lichten toe dat de betreffende subsidieregelingen opgaan in de subsidieregeling van de Sociale Basis. In 2026 wordt hier voor de eerste keer mee gewerkt. De aanvragen zijn al binnen en werden gedurende het onderzoek voor het eerst beoordeeld aan de hand van drie opgaven (kansrijk opgroeien, vitaal ouder worden, bestaanszekerheid) en lokale focuspunten per gemeente, opgehaald via gebiedsanalyses en besproken in gebiedstafels. De werking van dit kader valt buiten de scope van dit onderzoek.

2.4.1 Cultuurbeleid

Cultuurbeleid is het geheel aan overwegingen en maatregelen dat een gemeente neemt om de kwaliteit van het culturele leven te bevorderen. Dat betekent concreet dat het cultuurbeleid kan bestaan uit verschillende aspecten en facetten. Geen beleid is dus hetzelfde. Dat geldt ook voor de BUCH-gemeenten. Het beleid van de verschillende BUCH-gemeenten is niet geharmoniseerd (zie kader integraal kader sociaal domein voor duiding) . Gemeenten zijn niet (wettelijk) verplicht om cultuurbeleid vast te stellen, maar doen dat doorgaans wel.[29] Gemeenten zijn daardoor in gezamenlijkheid de grootste financier van kunst en cultuur.

Om gemeenten te helpen te bepalen welke culturele ambitie past bij de gemeente hanteert de VNG het ringenmodel.[30] Het is niet verplicht om dit ringenmodel te volgen, maar in de praktijk nemen veel gemeenten deze over. Het ambitieniveau met betrekking tot de culturele infrastructuur wordt daarbij bepaald aan de hand van het karakter en de omvang van de gemeente. Uiteindelijk is dit een politieke afweging: de raad bepaalt welk ambitieniveau de gemeente nastreeft.

Kader: doelmatig en doeltreffend

Bij het vaststellen van cultuurbeleid moet er ook aandacht zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat is geen vanzelfsprekendheid. Uit rekenkameronderzoeken blijkt vaak dat gemeenten in hun cultuurbeleid weinig meetbare resultaten, doelen of maatschappelijke effecten opnemen.[31] De samenhang tussen doelen, prestaties en verleningen ontbreekt daarbij. Voor het creëren van een ‘gelijk speelveld’ heeft dit eveneens consequenties: subsidies zijn zogeheten ‘schaarse rechten’ en doorgaans wensen meerdere culturele organisaties daar aansprak op te maken. Het moet herleidbaar zijn waarom de subsidie verdeeld wordt zoals deze door het de raad of het college wordt verdeeld.[32]

Binnen de verschillende BUCH-gemeenten spelen enkele discussies een belangrijke overkoepelende rol binnen het cultuurbeleid van de betreffende gemeente:

---

[29] Zo heeft 95 procent van de gemeenten beleid voor cultuureducatie in het onderwijs, en 89 procent beleid voor actieve cultuurparticipatie. Zie voor meer cijfers: https://www.lkca.nl/publicatie/monitor-gemeentelijk-beleid-cultuureducatie-en-cultuurparticipatie

[30] Online te vinden op: https://vng.nl/sites/default/files/2025-01/ringenmodel-culturele-infrastructuur-gemeenten.pdf

[31] Een recent voorbeeld is een rekenkameronderzoek naar het effect van cultuursubsidies in de gemeente Venlo uit 2024: https://gemeenteraad.venlo.nl/Documenten/Bevindingenrapport-effecten-van-cultuursubsidies-in-Venlo.pdf

[32] Gedurende het rekenkameronderzoek heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat gemeenten ook verplicht zijn mededingensruimte te bieden bij zogeheten begrotingspostsubsidies. Deze uitspraak heeft gevolgen voor de wijze hoe gemeenten hiermee omgaan in hun beleid. De uitspraak en het bijhorend persbericht is online te vinden op: https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/juli/leer-schaarse-rechten-subsidies/

- Bergen profileert zich van oudsher als ‘kunstenaarsdorp’ met een zichzelf organiserend cultureel leven. In Bergen is een externe commissie in het leveren geroepen om culturele initiatieven die bijdragen aan het woonklimaat te beoordelen.
- Castricum zet in op het bevorderen van toerisme. In het cultuurbeleid is aandacht voor hoe cultuurvoorzieningen daar aan kunnen bijdragen. Het college van de gemeente Castricum geeft in het kader van dit onderzoek daarnaast aan kritischer te kijken naar niet-wettelijke taken met het oog op (toekomstige) bezuinigingen.
- De gemeenteraad van Heiloo heeft in 2016 als uitgangspunt genomen het behouden van bestaande culturele voorzieningen. Het cultuurbeleid is daarop ingericht.
- Uitgeest is een relatief kleine gemeente met een actief verenigingsleven. Aanvullende cultuurbeleid wordt volgens het college als niet noodzakelijk geacht.

2.4.2 Sportbeleid

Gemeenten mogen zelf bepalen of zij sportbeleid vaststellen en zo ja, welke doelen zij daarmee wensen na te streven. Dit is niet wettelijk verplicht. De VNG wijst op de modellen die staan in het Visiedocument Sport van Vereniging Sport en Gemeenten gebruiken.[33] Dit zijn:

- Het sportstimuleringsmodel: Vergroten van het rendement van het aanwezige sportkapitaal en levensloopgerichte sportstimulering;

- Het sociale ontwikkelingsmodel: Sport inzetten als middel om gezondheid en welbevinden, leefbaarheid en participatie te bevorderen;

- Het economische ontwikkelingsmodel: Sport als onderdeel van economisch beleid gericht op bijvoorbeeld City Marketing, gebiedsontwikkeling, (sport)toerisme en werkgelegenheid.

Gemeenten hebben twee keuzes:

- Een actief sportstimuleringsmodel. Door het gebruik van subsidies mensen te prikkelen om meer te bewegen. Bijvoorbeeld door de contributie voor jeugdleden te subsidiëren zodat sportverenigingen betaalbaar blijven.
- Een reactief accommodatiebeleid. In dit beleid reageert de gemeente op de vraag vanuit de samenleving door de gevraagde accommodaties aan te bieden: *“wanneer er lokaal een actief en initiatiefrijk verenigingsleven bestaat waarbij grote delen van de bevolking aansluiting vinden, dan zal een gemeente vaak volstaan met het ‘volgen’ van de door die verenigingen geformuleerde ‘vraag’ naar sportvoorzieningen.”*

Het sportbeleid van de BUCH-gemeenten kent beide varianten. Alle vier de BUCH-gemeenten beschikken over een Sportakkoord. Daarin staan de plannen en inspanningen genoemd van de gemeenten om de beweegbehoefte en beweegaanbod binnen de gemeente op elkaar te stemmen. Alleen de gemeenten Castricum kent aanvullend sportbeleid (een aanpak sport- en bewegen).

[33] *Het visiedocument is online te vinden op: https://sportengemeenten.nl/wp-content/uploads/2016/09/Visiedocument-Nederland-Sportland.pdf*

Dit beleid is alleen vastgesteld door het college en vormt geen grondslag voor het verlenen van subsidies. Voor de gemeente Bergen was deze gedurende het onderzoek nog in de maak. Heiloo en Uitgeest kennen geen aanvullende aanpakken.

Meerdere BUCH-gemeenten kenden gedurende onderzoeksperiode een sportstimuleringsregeling om jeugdleden aan het sporten te krijgen. De gemeente Castricum heeft deze afgeschaft omdat de regeling als niet doelmatig werd beschouwd. Alle jeugdleden (waaronder de leden die de contributie wel konden betalen) kwamen in aanmerking voor de subsidie.

De BUCH-gemeenten

Bergen

3 Subsidies en accommodaties in Bergen

3.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord voor de gemeente Bergen. Daarbij wordt de volgende volgorde aangehouden:

- Hoe is het subsidiebeleid rondom sport- en cultuur in de BUCH-gemeenten georganiseerd?
- Hoe is het accommodatiebeleid rondom sport- en cultuurinstellingen in de BUCH-gemeenten georganiseerd?
- Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats van de sport- en cultuursubsidies?
- Hoe waarborgen de gemeenten een gelijke behandeling van partijen die in aanmerking komen voor subsidies, zowel direct als indirect?
- Hoe geven de gemeenteraden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rollen?

3.2 Organisatie van subsidiebeleid

De Algemene subsidieverordening Bergen 2016 (hierna: ASV Bergen) vormt de kaderstellende verordening.[34] Deze ASV is (grotendeels) gebaseerd op de model-ASV 2013 (gewijzigd in 2019) van de VNG. De gemeenteraad van Bergen kiest ervoor om op onderdelen van deze verordening af te wijken, zonder te beargumenteren waarom. Volgens de toelichting van de verordening vormt de ASV Bergen het wettelijk voorschrift waar de subsidietitel van de Awb om vraagt. Deze toelichting brengt verschillende juridische risico's met zich mee (zie kader wettelijk voorschrift).

Kader: wettelijk voorschrift

De VNG licht in hun document basisbeginsel subsidierecht toe waarom alleen de ASV onvoldoende grondslag biedt[35]:

> De model-ASV 2013 geeft een kaderregeling voor het subsidieproces, die voor alle soorten subsidies van een gemeente toepasbaar is. Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen staan daar niet in. Met een Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) alleen voldoet een gemeentebestuur dus niet aan het vereiste van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4:23 van de Awb.

Artikel 3 van de ASV Bergen regelt de bevoegdheid van het college om nadere regels vast te stellen. De toelichting van artikel 2 van de ASV Bergen lijkt te veronderstellen dat nadere regels niet altijd nodig zijn. Mogelijk wenst de gemeenteraad hierdoor het aantal subsidieregelingen te beperken. Om te beschikken over een wettelijk voorschrift zijn nadere regels in de meeste gevallen wel noodzakelijk. Deze systematiek wordt ook gewaarborgd in de model-ASV-2013.

[34] *https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR721995/2*
[35] *https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/20190820-basisbeginselen-subsidierecht.pdf*

3.2.1 Beleidskaders en regelingen

De gemeente Bergen geeft op jaarbasis de volgende bedragen uit aan sport & cultuursubsidies:

Gemeente Bergen	Bedrag in euro's
Verleende cultuursubsidies in 2024	831.857
Verleende sportsubsidies in 2024	45.902

De beleidsdoelen die de gemeente Bergen wil bereiken met de inzet van subsidies zijn terug te vinden in de subsidieregelingen en in de beleidskaders:

Cultuur	Sport:
Subsidieregeling Cultuur Bergen 2021 **Subsidieregeling Amateurkunst Bergen 2021** **Beleidsnota kunst en cultuur 2021 – 2026**	**Subsidieregeling Sport Bergen 2021**

Gemeente Bergen beschikt niet over een beleidskader sport en bewegen. Dit is wel in de maak. De gemeenteraad heeft in de begroting van 2025 het volgende vastgesteld:

> Opstellen van een brede integrale aanpak bewegen en sport. De aanpak kenmerkt zich door een lange termijn visie met kortetermijndoelen waar gezamenlijk uitvoering aan wordt gegeven. Onderdeel van de aanpak is een uitgewerkt participatietraject.

Deze brede integrale aanpak was gedurende het onderzoek nog niet beschikbaar. Dit betekent dat het Sportakkoord II uit 2023 feitelijk fungeert als het geldend beleidskader Sport voor de gemeente Bergen. Dit akkoord is (in navolging van het landelijk Sportakkoord) gesloten tussen de gemeente en 39 partners in de Bergense samenleving.

3.2.2 Beleidsdoelen cultuurbeleid

Als het gaat om doelen dan heeft de gemeente Bergen in het cultuurbeleid de volgende opgenomen:

Doelen cultuur	Toelichting[36]
Versterken woonklimaat	Een gemeente kan de attractiewaarde beïnvloeden door te investeren in de kwaliteit van de woonvoorraad, een veilige woonomgeving en in culturele voorzieningen. Het culturele aanbod moet kleinschalig, continu beschikbaar en gericht zijn op de plaatselijke bevolking zijn om de aandacht te trekken.
Maatschappelijke opgave	Binnen het programma een sociale en vitale gemeente werkt de gemeente Bergen aan een samenleving waarin het welzijn van de inwoners centraal staat en waarin inwoners zich bij elkaar betrokken voelen. Culturele activiteiten kunnen als middel worden ingezet om maatschappelijke doelen te realiseren. Er zijn vele voorbeelden hoe kwetsbare inwoners kunnen mee doen via culturele activiteiten in de samenleving. Te denken valt aan de inzet van muziek in het jongerenwerk, waardoor jongeren van de straat afkomen en in de jongerencentra actief worden. Dit helpt ook om overlast te verminderen. Ouderen met dementie blijken door zang en muziek weer toegang te krijgen tot hun oude herinneringen, waardoor hun welzijn versterkt wordt.
Economische doelen	Kunstzinnige en cultuurhistorische evenementen en voorzieningen trekken verblijfstoeristen en dagrecreanten naar de gemeente. Het toeristisch beleid is gericht op het versterken van de aantrekkelijkheid van de gemeente voor toeristen om de economische kracht te versterken. Het gaat hierbij om het aantrekken van de kwaliteitstoerist, die langer verblijven en meer besteden. Daarnaast wordt ingezet op seizoensverlenging om meer toeristen te krijgen buiten het hoogseizoen, zodat de toeristische sector het hele jaar door inkomsten kan verwerven.

In de regelingen zijn de doelen opgenomen die Bergen wenst te behalen door middel van subsidies:

Naam regeling	Doelen
Subsidieregeling Cultuur gemeente Bergen 2021	a. het waarborgen van de huidige kwaliteit van de culturele infrastructuur;

[36] *Dit betreft de toelichting van de gemeente Bergen zelf, zoals opgenomen in het beleid*

	b. het versterken en de doorontwikkeling van de huidige culturele infrastructuur; c. het (verder) professionaliseren van de huidige culturele infrastructuur; d. het stimuleren en versterken van de artistieke kwaliteit van de huidige culturele infrastructuur.
Subsidieregeling Amateurkunst Bergen 2021	1. Het financieel bereikbaar houden van verenigingen en stichtingen voor amateurkunst voor de jeugd; 2 Het bevorderen van meer ontmoeting en verbinding tussen inwoners door het stimuleren van inwoners om zich als vrijwilliger in te zetten voor de amateurkunst; 3. Het bijdragen aan culturele talentontwikkeling van de jeugd.
Subsidieregeling Kunst in de kern gemeente Bergen 2023	Zichtbaar maken van de unieke culturele profielen van de drie dorpskernen om kwaliteitstoeristen aan te trekken en seizoensverlenging mogelijk te maken.
Subsidieregeling Sport Bergen 2021	1. Het stimuleren van de sportbeoefening door jeugdigen door de toegankelijkheid van sportorganisaties te vergroten en voor jongeren aantrekkelijk te houden/maken; en/of; 2. Het bevorderen van de sportparticipatie van inwoners met een beperking, die ingeschreven staan in de basisregistratie personen van de gemeente Bergen.

Activiteiten die bijdragen aan bovenstaande beleidsdoelen komen in Bergen binnen Sport en cultuur in aanmerking voor subsidie. In de nadere regels is een systematiek opgenomen hoe het college de aanvragen (en de activiteiten) moet beoordelen. De gemeente Bergen werkt voor de subsidieregeling Kunst in de kern met een externe adviescommissie die alle aanvragen aan de hand van in de regeling vastgestelde criteria beoordeeld en rangschikt.

In de Subsidieregeling Cultuur Bergen 2021 is het centrale begrip ‘culturele infrastructuur’. Zo komen activiteiten die deze infrastructuur verder professionaliseren in aanmerking voor subsidie. Dit begrip is onderdeel van het in hoofdstuk 2 besproken ringenmodel van de VNG.

3.2.3 Relatie tussen beoogde doelen en afgesproken prestaties

Om de relatie tussen de doelen en de verleende subsidies inzichtelijk te maken, zijn voor dit onderzoek vier subsidiedossiers onderzocht.[37] De relatie tussen de beoogde doelen en de daadwerkelijke beschikking (inclusief prestaties) is bij de bestudeerde cultuurdossiers niet eenvoudig te maken. Een voorbeeld daarvan is te vinden in onderstaande casus:

Casus: Bergens Harmonieorkest

In 2023 vraagt een Bergens Harmonieorkest €4518 subsidie aan op grond van de Subsidieregeling Cultuur gemeente Bergen 2021 om de dirigenten te kunnen betalen. Het college weigert €2205 van de aanvraag. Als toelichting stelt het college dat zij €2313 voor de exploitatie van het Harmoniegebouw beschikken. De motivatie hiervoor is dat *“door een goede opkomst bij de muziek activiteiten wordt de bewoording voor cultuur bevorderd”*. De hoogte van het subsidiebedrag blijkt vervolgens gebaseerd te zijn op de subsidie die het college aan het orkest verleend heeft in 2022.

Op basis van het dossier is er geen directe relatie te ontwaren tussen de aanvraag (‘geld voor dirigenten’), de activiteit waarvoor geld verleend wordt (exploitatie van het gebouw), het doel dat beoogd wordt (bevorderen van de opkomst bij muziekactiviteiten’), de genoemde doelen van de betreffende subsidieregeling en de hoogte van de subsidie. Het is daardoor niet herleidbaar in hoeverre de subsidie bijdraagt aan de beleidsdoelen en in hoeverre een hogere of lagere subsidie effect zou hebben gehad. Het is tegelijkertijd niet herleidbaar of de aanvrager het ontvangen bedrag besteedt aan de bijhorende grondslag als deze in de aanvraag een geheel andere bestedingsgrond heeft opgegeven.

Bovenstaande casus wil niet zeggen dat de subsidie niet doelmatig of doeltreffend is met het oog op de cultuurnota. Het is alleen niet herleidbaar in hoeverre de activiteiten concreet bijdragen aan deze doelen en of het verleende bedrag in verhouding staat tot het gewenste doel.

Bij de sportsubsidies is de relatie tot op zekere hoogte meer inzichtelijk. Verenigingen die hun jeugdleden willen laten sporten, kunnen een deel van de kosten die zij voor deze leden maken via een subsidie vergoed krijgen. Daarbij wordt de volgende systematiek gehanteerd:

(A) Sportinstellingen die gebruik maken van een accommodatie kunnen een percentage van de huur terugkrijgen via subsidie. De hoogte van het percentage is afhankelijk van de gebruikte accommodatie. Instellingen die gebruik maken van een gemeentelijke sportpark, gemeentelijk (gesubsidieerde) welzijnsaccommodatie of gemeentelijke (onder)grond komen niet in aanmerking voor subsidie.
(B) Instellingen die geen gebruik maken van een accommodatie (genoemd onder a) krijgen van het college een vast bedrag per jeugdlid (in 2023 was dat €20,11).

[37] *Dit zijn te weinig dossiers om algemene uitspraken te kunnen over alle verleningen. De bevindingen beperken zich dus tot alleen wat er in deze dossiers is waargenomen.*

(C) Alle instellingen krijgen per lid met een beperking eveneens een vast bedrag (in 2023 was dat €20,11)

Het gaat bij de kosten onder A om het verwachte gebruik van de banen. De aanvrager moet vooraf een inschatting maken van het verbruik. Medewerkers geven aan dat dit in de praktijk geen probleem is: het gebruik is elk jaar ongeveer hetzelfde. Met een vereniging die aangaf 'het niet precies te weten' vond overleg plaats om tot een bedrag te komen.

3.3 De inrichting van het accommodatiebeleid

Het meest recente accommodatiebeleid is te vinden in de Visie op voorzieningen, activiteiten en accommodaties 2020-2022 'op zoek naar geluk' (hierna: Visie 2020). Deze visie is door de raad vastgesteld en volgde op de wens (uit 2016) om het accommodatiebeleid beter aan te laten sluiten op de visie van de raad en de inwoner centraal te stellen. De Visie 2020 is na 2022 niet meer verlengd. Het college geeft aan dat de Visie 2020 nog steeds vingerend beleid is, maar niet meer is geactualiseerd.

Het centrale uitgangspunt van het voorzieningenbeleid is de vraag *'Wat hebben onze inwoners nodig om nu en in de toekomst in hun dorp gelukkig te zijn?'*. Uitgangspunt is dat elke kern kan beschikken over een van de basisvoorzieningen. De volgende vijf voorzieningen gelden als basisvoorzieningen: Sportgelegenheden, een basisschool, een afvalbrengvoorziening, een plek voor de jeugd en een bibliotheekvoorziening.

In de visie staat: *De gemeente ziet zich de afgelopen jaren echter steeds vaker geconfronteerd met financieringsvragen van voorzieningen die zij niet in eigendom heeft maar wel vervullen in een maatschappelijke behoefte.* Om deze financieringsvragen 'zo goed mogelijk te kunnen behandelen' is het 'Bergense bospad' ontwikkeld. Het Bergense Bospad kent de volgende stappen:

1) Beschrijving maatschappelijk effect;

2) Optimalisatie van de exploitatie;

3) Subsidieaanvragen buiten de gemeente;

4) Publieke financieringsacties;

5) Aankoop ondergrond;

6) Definitieve beslissing gemeentelijke ondersteuning.

In bovenstaande stappenplan wordt (in stap 5) eveneens overwogen of de gemeente Bergen de ondergrond van het pand niet kan aanschaffen. Hiermee kent het voorzieningen/accommodatiebeleid een directe link met het grondbeleid. De gemeente zegt daarover in de Visie 2020 het volgende: *Voor de gemeente heeft deze stap als voordeel dat zij een vorm van zekerheid verwerft. De investering die zij doet gaat niet te niet als de voorziening onverhoopt haar activiteiten sluit of de accommodatie verkoopt aan bijvoorbeeld een ontwikkelaar. Door de ondergrond, na taxatie, over te nemen ontstaat voor de eigenaar van de voorziening een liquiditeitsvoordeel. Met deze middelen kan vervolgens de financieringsvraag worden opgelost. De gemeente verwerft expliciet alleen de ondergrond, de eigenaar behoudt het opstalrecht en daarmee het eigendom van het pand. Voor de gemeente is verwerving van de grond, zeker waar dit binnen de totaal financiering kan, financieel aantrekkelijk omdat de grond niet hoeft te worden afgeschreven.*

Voor de aankoop van gronden onder voorzieningen niet in gemeentelijk eigendom kan het college het strategisch aankoop budget gebruiken. Het gebruik van dit budget moet steeds aan de raad worden verantwoord.

De gemeenteraad heeft in 2020 bij het raadsbesluit vastgesteld dat de aankoop van grond op basis van de nota niet aan de raad hoeft te worden voorgelegd zolang de structurele lasten niet meer dan 50.000 euro bedragen.[38] Het concept van "Bergens bospad" zoals hierboven beschreven is niet bekend bij het college van Bergen of bij de medewerkers van de BUCH-gemeenten. Het college geeft aan dat het 'bospad' mogelijk wel geïmplementeerd is. Medewerkers wijzen erop dat de Visie 2020 niet verlengd is. Het is daardoor niet herleidbaar in hoeverre dit in de praktijk wordt uitgevoerd.

3.3.1 Kernenkaart

Bij de Visie 2020 hoort een in 2016 opgestelde kernenkaart waar een (niet uitputtend) overzicht te vinden is van de voorzieningen, accommodaties en activiteiten die Bergen kent.[39] Volgens het toenmalige college is dit een 'groeidocument' en is het aan verandering onderhevig. In het kader van dit rekenkameronderzoek is er geen geactualiseerde versie aangetroffen. In de visie van 2020 wordt eveneens verwezen naar de kernenkaart uit 2016 en benadrukt dat deze aan verandering onderhevig is.

In de kernkaart is een overzicht te vinden van de accommodaties inclusief de opbrengsten en de kosten per jaar en of de huurder een subsidierelatie heeft met de gemeente Bergen. Hierdoor is overzichtelijk (en transparant) gemaakt of er sprake is van maatschappelijke, kostendekkende of commerciële verhuur, welke activiteiten er ondernomen worden en welke bijdrage de huurder levert aan de gemeentelijke doelstellingen.

Het huidige college van Bergen geeft aan niet bekend te zijn met de kernenkaart en ook niet te weten waarom deze niet geactualiseerd wordt

De visie kent een directe relatie met het subsidiebeleid. In de Visie 2020 staat de volgende passage:

> Binnen het Subsidieplan zijn een aantal maatschappelijke missies voorgesteld die vierjaarlijks worden herijkt. Het Subsidieplan wordt gebruikt als afwegingskader voor de eventuele financiële bijdrage vanuit de gemeente. Het meten en het bereiken van het maatschappelijke effect en de afwegingen daarin zijn aan verandering onderhevig. Twee jaar na vaststellen van het Subsidieplan vindt een tussenevaluatie plaats die een verandering of aanscherping van het te bereiken effect zou kunnen betekenen.

Het instellen van het Subsidieplan volgt uit een aanbeveling van de RKC Bergen uit 2013.[40] Deze manier van werken is losgelaten met de herziening van het subsidiebeleid in 2021 en dat maakt dit aspect niet meer actueel.

---

[38] *https://bergen-nh.raadsinformatie.nl/document/15478401/1/rb-2020-06-23-voorzieningenbeleid-activiteiten-accommodaties?connection_type=1&connection_id=9311911*
[39] *https://www.raadbergen-nh.nl/Vergaderingen/Informatie-en-Presentatie-bijeenkomsten/2016/09-juni/19:29/Informatiebijeenkomst-voorzieningen-activiteiten-en-accommodatiebeleid-21-15-22-15-uur/Bij-2016-06-09-bijlagen-bij-nota-kernkaart-Bergen-2016.pdf*
[40] *Te vinden op: https://www.raadbergen-nh.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2013/23-mei/19:30/05-034-Aanbevelingen-rapport-Rekenkamercommissie-Subsidiebeleid/rv-2013-05-08-aanbevelingen-RKC-subsidiebeleid-1.pdf*

3.3.2 Grondbeleid

Het geldend beleidskader voor Vastgoed en Grondzaken vormt het grondbeleid samen met het grondprijsbeleid. De Nota uitgangspunten grondbeleid 2019 – 2022 is het actuele kader voor de gemeente Bergen en had in 2023 geactualiseerd moeten worden.

Nota Vastgoed portefeuillemanagement

In het kader van dit onderzoek is ook Nota Vastgoed portefeuillemanagement uit 2013 ingezien. Het laatste hoofdstuk van deze nota vormt volgens de leeswijzer het beleid voor het vastgoed portefeuillemanagement. De status van dit document is onbekend: het is formeel nog steeds het geldend beleidskader maar tot de start van dit onderzoek niet bekend bij de medewerkers. De 'primaire doelstelling' van de beleidsnota was het samenvoegen van alle vastgoedtitels van de gemeente Bergen in één enkele portefeuille en het professionaliseren van het beheer van die portefeuille. Met de inrichting van de werkorganisatie in 2018 en de komst van de Visie 'op zoek naar geluk' (In 2016 en 2020) is deze beleidsnota (waarschijnlijk) in onbruik geraakt. De in de beleidsnota genoemde doelen en afspraken zijn niet meer actueel.

3.3.3 Gevolgen ontbreken actueel overzicht

Het college van Bergen is bewust dat de afgelopen periode een actueel overzicht ontbrak. Het college heeft inmiddels een algemeen paraplustuk met betrekking tot vastgoed vastgesteld. Hierin is onder meer de Wet Markt en Overheid en de Didam-regels vastgelegd. Vanwege het algemene karakter heeft de gemeenteraad van Bergen dit stuk niet vastgesteld. Het betreft alleen een collegestuk dat nog verder uitgewerkt wordt.

Het college van Bergen geeft aan dat historisch inzicht ontbrak op objectniveau. De vastgoed- en financiële administratie waren niet gekoppeld en inkomsten/uitgaven liepen op één grootboek, waardoor sturing op objectniveau niet mogelijk was. Het college stelt dat de portefeuille is inmiddels opnieuw in kaart gebracht en in systemen ondergebracht. Dat betekent dat het gewenste overzicht komend jaar wel beschikbaar is. Medewerkers geven in aanvulling daarop aan dat de technische koppeling aan de boekhouding in de loop van 2026 nog moet worden afgerond. Daarbij wordt ook een nieuwe werkwijze ontwikkeld die moet zorgen voor dat de informatie structureel actueel blijft.

3.4 Monitoring, verantwoording en evaluatie

De subsidies in gemeente Bergen worden verleend via hetzelfde proces als in de andere BUCH-gemeenten. De meerderheid van de sport- en cultuursubsidies betreffen in Bergen 'kleine' subsidies. Dat betekent dat deze meteen uitbetaald worden na aanvraag en dat er geen verantwoording en vaststellingsprocedure gevolgd wordt. Om historische redenen wijken de subsidiedrempels in Bergen af van de andere drie BUCH-gemeenten. Dat betekent dat in Bergen subsidieaanvragers meer subsidie kunnen ontvangen voordat zij in een zwaarder regime terecht komen. Het voordeel hiervan is dat dit administratieve lasten voor zowel de verlener als ontvanger worden beperkt.

Het subsidiebeleid is in 2021 herzien en is (nog) niet geëvalueerd. De BUCH-gemeenten vragen sinds 2021 meer informatie op van subsidieaanvragers dan voorheen (onder meer een begroting en een activiteitenplan) waardoor de gemeenten meer inzicht krijgen in de individuele subsidierelaties en hun behoeften aan (extra) financiële ondersteuning. De opvraag van deze informatie is overeenkomstig met de regels die de gemeenteraad heeft vastgesteld.

Er zijn op grond van de vier dossiers geen aanwijzingen gevonden dat de subsidieverlening in Bergen niet rechtmatig zou gebeuren.[41] De verleningen kennen een wettelijk voorschrift als grondslag en de beschikkingen komen overeen met de ASV en bijhorende regelingen. Zoals eerder besproken is niet bij elke beschikking te herleiden hoe de aanvraag, doelen en verlening tot elkaar in verhouding staan. Dit heeft ook gevolgen voor de doeltreffendheid.

3.5 Relatie tussen directe en indirecte subsidies

Organisaties kunnen zowel ondersteuning krijgen in de vorm van subsidies als in de vorm van accommodatie. In de subsidiesystematiek van de gemeente Bergen is het belang van accommodaties gedeeltelijk terug te zien. Het duidelijkst komt dit naar voren in de sportregeling. De hoogte van de subsidie wordt direct bepaald door de accommodatie waar de sportinstelling de jeugdactiviteiten wenst plaats te vinden. De gedachte is dat verenigingen daardoor allemaal ongeveer hetzelfde bedrag aan huur betalen (en subsidie ontvangen) voor de voorzieningen voor de jeugdleden. Het uitgangspunt van de Visie 2020 is dat elke kern een sportgelegenheid kent. In de praktijk is dit in de subsidieregeling vertaald naar dat er subsidie aangevraagd kan worden per type accommodatie in de verschillende kernen.

Zoals besproken in de vorige paragraaf is in de Visie 2020 een stappenplan opgenomen om initiatieven die huren van een pand niet in gemeentelijk eigendom ook te kunnen financieren indien nodig. Dat betekent dat er in het beleid aandacht is voor instellingen die een particuliere verhuurder kennen en mogelijk daardoor met een ander financieringsvraag zitten dan concurrerende instellingen die van de gemeente zelf huren. Vanwege de onbekendheid met dit stappenplan binnen de organisatie en het college is niet te herleiden of het stappenplan in de praktijk ook zo toegepast wordt. Het college geeft aan dat per casus (dus per dorpshuis) het vraagstuk langskomt.

Binnen de cultuursubsidies wordt er in de subsidieverleningspraktijk eveneens rekening gehouden met de huurkosten van de accommodatie. Zo blijkt uit de dossiers. In het beleid en in de regelingen zelf is dit niet nadrukkelijk vastgelegd. In de visie 2020 ontbreekt specifieke aandacht voor culturele accommodaties.

Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat er naast de subsidies ook privaatrechtelijke afspraken gemaakt worden met de verschillende instellingen. De tennisclub betaalt voor het gebruik van de gymzaal een vast bedrag per uur aan de gemeente. Dit bedrag (tarief) wordt elkaar jaar opnieuw vastgesteld. De voetbalclub is onderhuurder van het sportcomplex waar de gemeente huurder is (van een andere overheid). Deze afspraken (geldend tot 2024) waren gemaakt in 2003 en worden automatisch verlengd met vijf jaar. Er is geen geactualiseerd contract aangetroffen. De huurprijs (vastgesteld in 2003) wordt jaarlijks geïndexeerd. Het is niet bekend of de huidige huurprijs marktconform is.[42]

De gemeente Bergen bestaat uit verschillende kernen. De regelingen en gemaakte privaatrechtelijke afspraken zien er op toe dat dezelfde voorzieningen in de verschillende kernen aangeboden kunnen worden. Dat betekent dat elk kern kan beschikken over een tennisclub. Medewerkers lichten toe dat het college per geval de afweging kan maken wat passend is.

---

[41] Op grond van vier dossiers kunnen er geen algemene uitspraken gedaan worden. Binnen de dossiers zijn er geen aanwijzingen aangetroffen.

[42] Beschreven in de nota vastgoed is dat bij nieuwe huurovereenkomsten en opengebroken oudere overeenkomsten het huurniveau doorgaans hoger ligt dan bij doorlopende oudere contracten. Dit is afhankelijk van verschillende factoren (en de grondslagen) waar de huur van afhankelijk is, zoals de staat van het gehuurde en het onderhoudsniveau.

3.6 Rol gemeenteraad

De gemeenteraad van Bergen krijgt (net als de andere BUCH-gemeenten) jaarlijks een overzicht van subsidies. In het verleden (rond 2020) heeft de gemeenteraad hier ook actief om gevraagd.[43] In dezelfde periode vroegen gemeenteraadfracties ook om actieve monitoring van de verleende cultuursubsidies.[44] In het jaarlijkse overzicht licht het college ook de manier van werken toe: subsidies worden gemonitord en er wordt bekeken of de doelen worden gehaald. Als het gaat om sport- en cultuursubsidies is deze geïdealiseerde werkwijze niet in de praktijk teruggezien in de gemeente Bergen. In de gemeente Bergen wordt het subsidiebeleid niet periodiek geëvalueerd. Voor de herziening van 2021 was dit – althans op papier – wel het geval met het 'oude' Subsidieplan. De gemeenteraad is door het college de afgelopen jaren niet betrokken geweest bij een evaluatie, de raad heeft eveneens niet om een evaluatie gevraagd. De gemeenteraad is actief betrokken geweest bij de herziening van de ASV.[45]

3.7 Afsluiting

Hoe doelmatig, rechtmatig, effectief en transparant is het subsidiebeleid op het gebied van sport- en cultuur en de uitvoering van de gemeente in relatie tot zowel directe als indirecte subsidies, zoals verstrekte accommodaties?

De gemeente Bergen hanteert dezelfde geharmoniseerde uitvoering van het subsidiebeleid als de andere BUCH-gemeenten. Met als afwijking dat in de ASV van Bergen nog enkele passages staan die op papier juridische risico's met zich meebrengen en dat Bergen de verantwoordingsdrempel hoger heeft liggen dan de andere BUCH-gemeenten waardoor Bergen meer aansluit op de landelijke richtlijnen.

Bergen beschikt over cultuurbeleid en subsidieregelingen. Bergen hanteert algemene doelen op het gebied van cultuur. Het is daardoor moeilijk te herleiden in hoeverre de verleende subsidies concreet bijdragen aan deze doelen. In het verleden was de gemeente Bergen transparant over hoe directe en indirecte subsidies in de verschillende kernen werden besteed. Dankzij de kernenkaart was dit inzichtelijk. Ondanks beloften van het toenmalige college om dit document te laten groeien is dit instrument in onbruik geraakt.

De gemeenteraad krijgt – net als in de andere BUCH-gemeenten – jaarlijks een overzicht van de verleende subsidies. De informatie over de effectiviteit van deze subsidies ontbreekt. Daar heeft de raad in het verleden bij cultuursubsidies wel omgevraagd. In de door het college gehanteerde werkwijze zou deze informatie wel inzichtelijk moeten zijn.

[43] *Zie deze aangenomen motie uit 2020: https://bergen-nh.raadsinformatie.nl/document/15478939/1*
[44] *Onder meer door deze motie: https://bergen-nh.raadsinformatie.nl/document/15487200/1*
[45] *In 2021 vastgesteld per raadsbesluit: https://bergen-nh.raadsinformatie.nl/document/15476829/1/rb-2021-03-18-Wijziging-Algemene-subsidieverordening?connection_type=1&connection_id=9311125*

Uitgeest

4 Subsidies en accommodaties in Uitgeest

4.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord voor de gemeente Uitgeest. Daarbij wordt de volgende volgorde aangehouden:

- Hoe is het subsidiebeleid rondom sport- en cultuur in de BUCH-gemeenten georganiseerd?
- Hoe is het accommodatiebeleid rondom sport- en cultuurinstellingen in de BUCH-gemeenten georganiseerd?
- Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats van de sport- en cultuursubsidies?
- Hoe waarborgen de gemeenten een gelijke behandeling van partijen die in aanmerking komen voor subsidies, zowel direct als indirect?
- Hoe geven de gemeenteraden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rollen?

4.2 Organisatie van het subsidiebeleid

De Algemene subsidieverordening Uitgeest 2016 (hierna: ASV Uitgeest) vormt de kaderstellende verordening.[46] Deze ASV is (grotendeels) gebaseerd op de model-ASV 2013 van de VNG en volgt de lijn zoals besproken in hoofdstuk 2 paragraaf 2.3. In Uitgeest zijn er geen (opvallende) afwijkingen.

4.2.1 Nadere regels en beleidskaders

De gemeente Uitgeest geeft op jaarbasis de volgende bedragen uit aan sport & cultuursubsidies:

Gemeente Uitgeest	Bedrag in euro's
Verleende cultuursubsidies in 2024	12.632
Verleende sportsubsidies in 2024	24.532

Als het gaat om Sport en Cultuur zijn de volgende regelingen vastgesteld

Cultuur	Sport:
Subsidieregeling Cultuur Uitgeest 2020	**Subsidieregeling Sport Uitgeest 2020**

[46] *https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR62782/3*

De gemeente Uitgeest beschikt niet over een beleidskader Sport of Cultuur.[47] Het college stelt dat in de gemeente er veel door de inwoners zelf wordt georganiseerd en dat beleid niet nodig is. De gemeente Uitgeest faciliteert en subsidieert wel initiatieven die doorgaans door vrijwilligers worden uitgevoerd. De gemeente beschikt over een cultuurregeling waar een aantal doelen in staan. De gemeenteraad stelt wel actief vragen over de visie achter het culturele leven. In de meest recente programmabegroting wordt cultuur niet apart genoemd (betrokken bij toerisme en recreatie) en verwijst Sport alleen naar de bovenstaande subsidieregeling.

Dit betekent dat het Sportakkoord II uit 2023 feitelijk fungeert als het geldend beleidskader Sport voor de gemeente Uitgeest. Dit akkoord is (in navolging van het landelijk Sportakkoord) gesloten tussen de gemeente en zes partners in de Uitgeests-samenleving. Qua vormgeving en opbouw kan het gezien worden als een gemeentelijk document. Uitgeest heeft €7183 beschikbaar gesteld naast de inzet van 0.5FTE om het Sportakkoord II uit te voeren.

4.2.2 Beleidsdoelen

De gemeente Uitgeest heeft de beleidsdoelen vastgelegd in de kadernota 2024 die de opmaat vormde voor de programmabegroting 2025.[48]

Cultuur	Sport:
• We willen in Uitgeest de historie levend houden, door plaquettes of informatieborden in Uitgeest te plaatsen, waarop historische informatie weergegeven wordt	• We blijven investeren in sport en beweging waarmee we de gezondheid en de participatie van jong en oud op niveau houden. Ook voor mensen met een laag inkomen of lichamelijke of verstandelijke beperking die willen sporten krijgen (financiële) ondersteuning om dit mogelijk te maken. • Uitvoering geven aan het Sportakkoord

In de regelingen zijn de doelen opgenomen die Uitgeest wenst te behalen door middel van subsidies:

Naam regeling	Doelen
Subsidieregeling Cultuur gemeente Uitgeest 2020	a. het waarborgen van de huidige kwaliteit van de culturele infrastructuur;

[47] *De gemeente telt 13.500 inwoners. Het is niet ongebruikelijk dat er geen apart sport & cultuurbeleid wordt vastgesteld.*
[48] *https://www.uitgeest.nl/fileadmin/Uitgeest/documenten-per-onderwerp/begroting-jaarrekening/1ste-FinancieleRapportage-2024-Kaderbrief-2025.pdf*

	b. het versterken en de doorontwikkeling van de huidige culturele infrastructuur; c. het (verder) professionaliseren van de huidige culturele infrastructuur; d. het stimuleren en versterken van de artistieke kwaliteit van de huidige culturele infrastructuur.
Subsidieregeling Sport Uitgeest 2020:	• Het gemeentebestuur wil inzetten op het stimuleren van de sportbeoefening door jeugdigen door de toegankelijkheid van sportverenigingen te vergroten en voor jongeren aantrekkelijk te houden/maken en de sportparticipatie van inwoners met een beperking wil stimuleren, en zij dit wil bevorderen door het verstrekken van subsidies voor activiteiten die daaraan bijdragen • het stimuleren van de sportbeoefening door jeugdigen door de toegankelijkheid van sportverenigingen te vergroten en voor jongeren aantrekkelijk te houden/maken; en/of • het bevorderen van de sportparticipatie van inwoners met een beperking, die ingeschreven staan in de basisregistratie personen van de gemeente Uitgeest.

4.2.3 Relatie tussen beoogde doelen en afgesproken prestaties

Om de relatie tussen de doelen en de verleende subsidies inzichtelijk te maken, zijn voor dit onderzoek vier subsidiedossiers onderzocht. De relatie tussen de beoogde doelen en de daadwerkelijke beschikking (inclusief prestaties) is bij de bestudeerde cultuur dossiers niet eenvoudig te maken.

Casus: Toneelvoorstellingen

In 2023 vraagt een toneelvereniging €700 subsidie aan bij de gemeente Uitgeest voor het instuderen van toneelstukken en het geven van toneelvoorstellingen. De hoogte van de aanvraag komt overeen met de kosten die de vereniging maakt voor de zaalhuur voor de uitvoering. De vereniging huurt zaalruimte bij een pand in eigendom van de gemeente. De gemeente verleent €79,87 en weigert de rest van de aanvraag.

De vereniging telt 7 leden die woonachtig zijn in Uitgeest en dat leidt tot een beperkt bedrag aan subsidie. De vereniging heeft – naast het aantal leden – ook informatie ingediend over de activiteiten en de begroting.

Dit heeft te maken met de door Uitgeest gekozen systematiek. Een deel van de verleende subsidie (voor cultuur) wordt gebaseerd op het aantal leden dat de culturele vereniging heeft (zie ook de casus in het kader). Het andere deel betreft de vergoeding van de 'redelijk gemaakte kosten' (artikel 5 Cultuurregeling) voor het realiseren van de in de tabel genoemde doelen. De hoogte van de subsidie wordt door het college beoordeeld op grond van:

- de mate waarin de activiteiten bijdragen aan de realisatie van de in artikel 3 genoemde doelen;
- de verhouding tussen prijs en kwaliteit;
- de mate van samenwerking met professionele organisaties en/of vrijwilligersorganisaties;
- de hoogte van eventuele financiële bijdragen van sponsoren en/of andere inkomsten.

Deze systematiek is niet zichtbaar in de praktijk zoals blijkt in het kader beschreven casus waar alleen getoetst is aan de leden en niet aan de kosten voor de beschreven activiteiten zelf. Mogelijk speelt een rol dat de vereniging de uitvoeringen doet bij een pand van de gemeente.[49]

Die casus staat niet op zichzelf. In 2023 vraagt een harmonieorkest €2800 aan om inwoners van Uitgeest met elkaar te verbinden door muziek en door leerlingen op te leiden. Het harmonieorkest oefent in het gemeentehuis en speelt in het dorpshuis. Het college weigert €1105 van de aanvraag en verleent €1695. Uit de toelichting op het besluit valt niet op te maken hoe het college tot deze afweging is gekomen. De hoogte van de subsidie lijkt niet gebaseerd te zijn op bovenstaande doelen (en de beoordeling van het college) maar op het bedrag dat het orkest in 2022 heeft gekregen. Hierdoor is het niet te herleiden in hoeverre het college verwacht dat het verleende bedrag bijdraagt aan in de nadere regeling gestelde doelen.

4.2.4 Sportregeling

De opbouw van de sportsubsidies zijn eenvoudiger te herleiden vanwege de gekozen systematiek om per jeugdlid (afhankelijk van de omvang van het subsidieplafond) en per sporter met een beperking een vast bedrag aan de aanvragers te verlenen. Dit sluit ook direct aan op de doelen die genoemd staan in de sportregeling. Verenigingen vragen doorgaans meer aan dan verleend wordt, wat verklaard kan worden omdat het bedrag per jeugdlid bepaald wordt aan de hand van het subsidieplafond en het totaal aantal jeugdleden. Beiden zijn op het moment van aanvragen nog niet bekend.

4.3 Het accommodatiebeleid

Het accommodatiebeleid kent een bestuurlijke aanloop. In 2014-2015 is er door het toenmalige college accommodatiebeleid opgesteld. Vanwege een val van het college is dit pas in 2016 opnieuw opgepakt. In 2019 leidde dit tot het rapport "Accommodatiebeleid en eerste ruimtelijke uitwerkingen gemeente Uitgeest"

[49] *Het college kan hier desgevraagd geen uitsluitsel overgeven. De wethouder zegt dat het verleende bedrag verstrekt wordt op grond van het aantal leden, net zoals bij andere verenigingen het geval is. In de toekomst, als er een kostprijsdekkende huur gevraagd wordt, kan het subsidiebedrag stijgen. Dat moet dan opnieuw bekeken worden.*

(Hierna: rapport Uitgeest).[50] In de tussentijd vroeg de gemeenteraad actief naar de komst van dit beleid. Een amendement om geen ingrijpende keuzes te maken zolang het beleid niet was opgesteld werd in 2019 daarbij door de raad verworpen.[51] Het rapport Uitgeest biedt een overzicht van de beschikbare accommodaties en het gebruik ervan door partijen inclusief de boekwaardes van deze accommodaties. Het rapport leidde tot een raadsbesluit met daarin de volgende visie[52]: *Het accommodatiebeleid van de gemeente Uitgeest is gericht op het stimuleren van activiteiten die elkaar in samenhang en samenwerking versterken. Dat betekent dat ook in de vertaling naar accommodaties wordt gestreefd om activiteiten samen onder te brengen, waardoor er natuurlijke vormen van beheer en eigenaarschap ontstaan en een aanbod ontstaat dat (in onderdelen) voorjong en oud interessant en waardevol is. Daarbij denkt de gemeente niet in specifieke sectoren zoals zorg, onderwijs, sport en welzijn, maar juist in de combinaties ervan, waardoor een lichamelijk en geestelijk vitale gemeenschap ontstaat. Ook stimuleert de gemeente combinaties waarbij binnen- en buitenruimte wordt ingezet om ontmoeting, recreatie en verblijven te stimuleren. Voor accommodaties geldt dat ze veilig, goed toegankelijk en bereikbaar zijn.*

De raad gaf in hetzelfde raadsbesluit de opdracht om bovenstaande visie verder uit te werken en ook te betrekken bij het herijken van het subsidiebeleid. Deze uitwerkingen zijn voor dit onderzoek niet aangetroffen. Het college geeft aan dat er gewerkt wordt aan een vastgoedstrategie en dat raadsleden op dit moment een goed beeld hebben van het bezit van de gemeente Uitgeest. Het betreft een beperkt aantal panden. Het beleid is sindsdien niet meer verder doorontwikkeld. Het grondbeleid is vastgelegd in de Uitgangspunten Grondbeleid gemeente Uitgeest 2019 – 2022. Dit betreft een factsheet van 1 pagina. In de programmabegroting zijn de kosten die horen bij het beheren van vastgoed opgenomen.

Ontbreken algemeen belang besluit

De wet Markt & Overheid verplicht gemeenten die economische activiteiten willen uitvoeren zonder dat de gedragsregels van de Wet M&O van toepassing zijn om een algemeen belang besluit te nemen. Alleen dan kan gemeentelijk vastgoed verhuurd worden tegen een kostprijsdekkend of maatschappelijk tarief. De gemeente Uitgeest heeft geen algemeen belang besluit genomen. Het college licht toe dat in het geval van Uitgeest dat niet nodig is. Er is sprake van een beperkte hoeveelheid vastgoed dat tegen de kostprijs verhuurd wordt. Dit met de kanttekening dat het dorpshuis (zie casus: het dorpshuis op de volgende pagina) een tijd verhuurd is beneden de kostprijs.

4.4 Monitoring, verantwoording en evaluatie

De subsidies in gemeente Uitgeest worden verleend via hetzelfde proces als in de andere BUCH-gemeenten.

Het college stelt jaarlijks een subsidieoverzicht ter beschikking aan de gemeenteraad. In dit overzicht zijn niet alleen de gevraagde en verleende bedragen te vinden, maar ook een toelichting van het college op de verleningen. In 2024 verleende het college van B&W 12.632 euro aan cultuursubsidies en 24.532 euro aan sportsubsidies. Alleen bij de sportsubsidies betrof één verlening meer dan €10.000 (10.549 verleend).

---

[50] *https://uitgeest.raadsinformatie.nl/document/10319320/2/Rapport+Accommodatiebeleid?connection_type=1&connection_id=6103414*

[51] *https://uitgeest.raadsinformatie.nl/document/7802276/1*

[52] *https://uitgeest.raadsinformatie.nl/document/10320166/1/Bijlage+RB+Accomodatiebeleid+Uitgeest?connection_type=1&connection_id=6103414*

Voor de verlening van meer dan €10.000 vraagt het college van B&W een inhoudelijk en financieel jaarverslag om deze te kunnen vaststellen. Het college toetst vervolgens of de activiteiten (het organiseren van voetbaltrainingen en wedstrijden voor de jeugd) hebben plaatsgevonden. De grondslag van de hoogte van de subsidie is bepaald op basis van het aantal jeugdleden en niet aan de hand van de genoemde activiteiten.

Er zijn op grond van de vier dossiers geen aanwijzingen gevonden dat de subsidieverlening in Uitgeest niet rechtmatig zou gebeuren. De verleningen kennen een wettelijk voorschrift als grondslag en de beschikkingen komen overeen met de ASV en bijhorende regelingen. Zoals besproken in een eerdere paragraaf is niet bij elke beschikking te herleiden hoe de aanvraag, doelen en verlening tot elkaar in verhouding staan. Dit heeft ook gevolgen voor de doeltreffendheid.

4.5 Relatie tussen directe en indirecte subsidies

In de subsidiesystematiek van de gemeente Uitgeest is – als het gaat om cultuur en sportsubsidies – de verhouding met het gemeentelijk vastgoed niet eenvoudig terug te zien.[53] Het ontbreken van een cultuurnota of sportnota speelt hier een rol in. Evenals het gegeven dat het accommodatiebeleid nog niet verder is uitgewerkt. Daardoor is niet inzichtelijk welke vormen van ondersteuning – naast de subsidies – organisaties precies krijgen.

Casus: het dorpshuis

In 2019 heeft de gemeente Uitgeest Dorpshuis de Zwaan verworven met als doel dat deze ook in de toekomst nog gebruikt kon worden voor de sociale en culturele activiteiten.[54] De gemeente rekende een maatschappelijke huur voor het dorpshuis waardoor de exploitant (een stichting) een beperkte huur kon vragen aan de huurders (gebruikers) die er gebruik van maakten. In 2023 informeerde het college de raad dat de exploitant de huurovereenkomst niet wenste te verlengen.[55] Het college laat aan de raad weten: *Voor het huidige seizoen (1 september 2023 tot 1 september 2024) neemt de gemeente alle huidige contracten en afspraken over van SSL. Om te zorgen voor een transparant, helder en eenduidig financieel kader en verhuurbeleid wordt met ingang van 1 september 2024 een kostprijsdekkende huur in rekening gebracht aan alle huurders. Voor de maanden 1 september 2024 - 31 december 2024 worden de huurders, die als gevolg van deze kostprijsdekkende huur meer moeten gaan betalen voor het gebruik van dorpshuis, volledig gecompenseerd met een eenmalige subsidie.*

Het college licht toe dat dit voornemen pas in 2025 is ingegaan. Er bestaat een langlopend verschil van inzicht tussen de stichting die het gebouw gebruikt en de gemeente. Het conflict spitst zich onder meer toe op de vraag wie mag bepalen welke ruimte overdag (tussen 09.00 en 17.00) verhuurd mag worden. Het college wil de zalen tegen kostprijs verhuren aan alle geïnteresseerde partijen. De stichting die de ruimte dan gebruikt stelt dat zij het recht hebben op welke partijen kunnen huren.

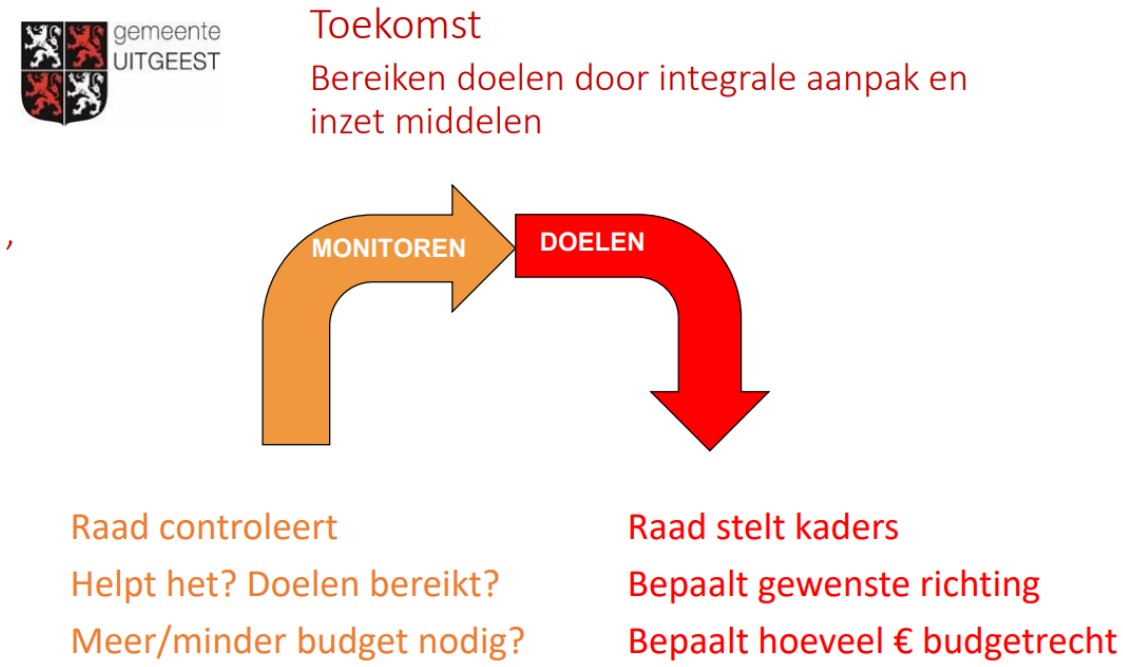
[53] *De wens van de gemeenteraad was dat bij de herijking van het subsidiebeleid de visie van accommodatiebeleid als uitgangspunt werd genomen. De herijking van het subsidiebeleid vond daarentegen BUCH breed plaats.*
[54] *RIB 2019: https://uitgeest.notubiz.nl/document/7921641/1*
[55] *https://uitgeest.notubiz.nl/document/13490560/1?connection_type=15&connection_id=61216*

Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de gesubsidieerde instellingen ook privaatrechtelijke relaties onderhouden met de gemeente Uitgeest.

De cultuurinstellingen oefenen in onder meer dorpshuizen (zie kader). Bij de beschikkingen van de subsidies lijkt het gegeven dat de verenigingen oefenen en uitvoeren in maatschappelijk vastgoed wel een rol te spelen. De verenigingen krijgen minder subsidie dan de subsidieregeling in voorziet. Het college licht toe dat wanneer de zaalhuur van het betreffende dorpshuis (zie kader) naar de kostprijs toegaat de subsidies aan deze verenigingen worden herzien. Het is niet de wens van het college dat sommige verenigingen niet verder kunnen gaan met de activiteiten na een dergelijke stijging van de kosten.

4.6 Rol gemeenteraad

De gemeenteraad van Uitgeest krijgt (net als de andere BUCH-gemeenten) jaarlijks een overzicht van subsidies. In dit overzicht licht het college ook de manier van werken toe: subsidies worden gemonitord en er wordt bekeken of de doelen worden gehaald. Deze manier van werken is in Uitgeest aan de raad gepresenteerd in 2021 in het kader van de toenmalige herijking van het subsidiebeleid.[56]



Net zoals in de andere BUCH-gemeenten is deze werkwijze op het gebied van sport en cultuur nog niet zichtbaar. In de toekomst – bij een verdere integratie met het sociaal domein – kan dat wijzigen.

In het verleden (bij de Kadernota 2020-2023) heeft de gemeenteraad van Uitgeest een taakstelling van €150.000 op subsidies gezet. Deze taakstelling had betrekking op alle subsidies genoemd in het subsidieoverzicht.

[56] *https://uitgeest.notubiz.nl/document/10770726/1*

Als het gaat om de wisselwerking tussen subsidies en accommodatie toont de raad betrokkenheid. Bij de raadsdebatten rondom het voortbestaan van Dorpshuis de Zwaan zijn er meerdere moties en amendementen ingediend die daar aandacht voor hadden.

Zoals eerder genoemd heeft de gemeenteraad het college de opdracht gegeven om bij de herijking van het subsidiebeleid ook de visie op accommodaties te betrekken.

4.7 Afsluiting

Hoe doelmatig, rechtmatig, effectief en transparant is het subsidiebeleid op het gebied van sport- en cultuur en de uitvoering van de gemeente in relatie tot zowel directe als indirecte subsidies, zoals verstrekte accommodaties?

De gemeente Uitgeest hanteert dezelfde geharmoniseerde uitvoering van het subsidiebeleid als de andere BUCH-gemeenten. De gemeente Uitgeest beschikt niet over een beleidskader Sport of Cultuur. Wel verleent de gemeente op dit gebied subsidies. Door het ontbreken van overkoepelend beleid is niet herleidbaar in hoeverre deze subsidies effectief zijn. De gemeenteraad krijgt – net als in de andere BUCH-gemeenten – jaarlijks een overzicht van de verleende subsidies. De informatie over de effectiviteit van deze subsidies ontbreekt in dit overzicht. De gemeenteraad van Uitgeest heeft een visie vastgesteld op het accommodatiebeleid en toentertijd ook opgedragen deze te betrekken bij het herijken van het subsidiebeleid. Dat laatste moet nog opvolging krijgen. Ondanks de relatief beperkte hoeveelheid maatschappelijk vastgoed waar de gemeente over beschikt is er wel bestuurlijke aandacht voor het onderwerp. In de uitvoering moet dit nog opvolging krijgen.

Castricum

5 Subsidies en accommodaties in Castricum

5.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord voor de gemeente Castricum. Daarbij wordt de volgende volgorde aangehouden:

- Hoe is het subsidiebeleid rondom sport- en cultuur in de BUCH-gemeenten georganiseerd?
- Hoe is het accommodatiebeleid rondom sport- en cultuurinstellingen in de BUCH-gemeenten georganiseerd?
- Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats van de sport- en cultuursubsidies?
- Hoe waarborgen de gemeenten een gelijke behandeling van partijen die in aanmerking komen voor subsidies, zowel direct als indirect?
- Hoe geven de gemeenteraden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rollen?

5.2 Subsidiekader

De Algemene subsidieverordening Castricum 2016 (hierna: ASV Castricum) vormt de kaderstellende verordening.[57] Deze ASV is (grotendeels) gebaseerd op de model-ASV 2013 van de VNG.

De gemeente Castricum geeft op jaarbasis de volgende bedragen uit aan sport & cultuursubsidies:

Gemeente Castricum	Bedrag in euro's
Verleende cultuursubsidies in 2024	471.355
Verleende sportsubsidies in 2024	108.971

In 2024 verleende het college van B&W 471.355 euro aan cultuursubsidies (op grond van de regelingen) en 108.971 euro aan sportsubsidies.

De gemeenteraad heeft de reikwijdte van de verordening beperkt tot de in artikel 3 genoemde programmaonderdelen. Deze formulering wijkt af van die model-verordening waarin gesproken wordt over 'beleidsterreinen'. Het lijkt dat de raad een directe koppeling heeft willen maken met de programma's zoals vastgesteld in de begroting. Het gevolg van deze keuze is dat veranderingen in de begrotingsstructuur ook doorgevoerd moeten worden in de ASV Castricum.

[57] *https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR385241/2*

5.2.1 Nadere regels en beleidskaders

Als het gaat om Sport en Cultuur zijn de volgende regelingen en nota's vastgesteld

Cultuur	Sport:
Subsidieregeling Cultuur 2018	**Subsidieregeling Sportstimulering Castricum 2018**
Subsidieregeling Castricum op de kaart 2023	
Cultuur met Kansen Beleidsnota 2020	

De subsidieregeling Cultuur is ingetrokken per 1 januari 2024.[58] De subsidieregeling sportstimulering zal ingetrokken worden per1 januari 2026.[59]

Het cultuurbeleid is vastgelegd in de beleidsnota Cultuur met Kansen. De gemeente zet in op een actieve culturele sector in Castricum met de volgende doelstellingen: het versterken van het woonklimaat, het verhogen van economisch rendement en het versterken van maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid.

In de nota staat ook toegelicht wat de gewenste situatie is met betrekking tot de cultuursubsidies: *Voor de bibliotheek en Toonbeeld wordt een eigen subsidieregeling opgesteld, gericht op de speerpunten van het Programma Publieke Bekostiging talentontwikkeling en het creëren en stimuleren van maatschappelijke betrokkenheid. Een nieuwe subsidieregeling richt zich op de amateurkunstbeoefening en op lokale evenementen. Ook deze subsidieregeling beantwoordt aan maatschappelijke doelstellingen van de gemeente. Deze regelingen worden in overleg met de betrokken instellingen en verenigingen opgesteld. Hierbij wordt ingezet op heldere regelingen met duidelijke criteria. De afspraken rond het Jeugdfonds Sport en Cultuur en de Cultuurprijs regio Alkmaar worden voortgezet.*

Het college omschrijft de rol van financiële ondersteuning op het gebied van cultuur als volgt*: De gemeente heeft binnen kunst en cultuur meestal een faciliterende en ondersteunende rol, maar is soms ook aanjager. De culturele sector is grotendeels autonoom en organiseert zelf haar activiteiten. Het cultuuraanbod wordt veelal vanuit de markt en de bevolking gefinancierd. De financiële rol van de gemeente is aanvullend hierop, wanneer activiteiten niet volledig vanuit de markt gefinancierd kunnen worden en wel bijdragen aan onze doelstellingen, zoals bijvoorbeeld de bereikbaarheid van cultuur voor kinderen uit alle inkomensgroepen.*

Om de doelstellingen genoemd in de cultuurnota te kunnen bereiken zet de gemeente Castricum in op twee programmalijnen: Cultuur voor iedereen' en 'Gemeente Castricum op de kaart'. Het eerste programma zet vooral in op de maatschappelijke doelen en de voorzieningen. Het tweede programma is gericht op het versterken van toerisme en recreatie en de aantrekkelijkheid van de gemeente. De huidige portefeuillehouder licht toe dat er inmiddels een koerswijziging heeft plaatsgevonden. Het versterken van

[58] *https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR614368*
[59] *Terug te zien in de regeling: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR614367*

het toerisme gebeurt nu via een programma dat in samenwerking met zes regio gemeenten (waaronder Alkmaar) is ontwikkeld.

Het college omschrijft de doelen (genoemd in de cultuurnota) als 'breed' en geeft aan dat er veel activiteiten onder kan vallen. In een toekomstige herziening moet de wenselijkheid daarvan tegen het licht worden gehouden.

Sportbeleid
Het college van B&W heeft het sportbeleid vastgelegd in de "Aanpak bewegen Sport en Spelen 2025 – 2035" (hierna: Aanpak Bewegen). In deze Aanpak bewegen is de visie en ambitie van de gemeente Castricum te lezen op het gebied van bewegen, sport en spelen uitgewerkt naar doelstellingen. In de Aanpak Bewegen licht het college toe dat het eerdere sportbeleid van de gemeente Castricum de periode 2013 – 2016 betrof en in de tussentijd niet was herijkt. In de Aanpak Bewegen geeft het college aan getracht te hebben zoveel mogelijk aansluiting te vinden met andere beleidsterreinen zoals sociaal domein en vastgoed en beheer. De gemeente zegt over voorzieningen: *Alle verenigingen hebben de beschikking over voldoende en kwalitatief goede sportaccommodaties. Castricum heeft gemiddeld meer buitensportaccommodaties dan de andere BUCH-gemeenten. Er zijn ook voldoende gymzalen en sporthallen, er is geen sprake van overbezetting.* In de Aanpak Bewegen is een apart hoofdstuk geweid aan het beheer van de buiten- en binnensportaccommodaties en de afwegingen die daarin gemaakt worden, bijvoorbeeld wanneer een (sport)vereniging in aanmerking komt voor een (kostbaar) kunstgrasveld.

In een bijlage op de Aanpak Bewegen is een passage opgenomen waarin de gemeente toelichting geeft op de tarieven voor binnensport. Deze worden in Castricum door de gemeente vastgesteld. Volgens het college van B&W blijkt uit onderzoek dat deze tarieven 34% boven het landelijke gemiddelde liggen.

5.2.2 Beleidsdoelen

De gemeente Castricum heeft de beleidsdoelen vastgelegd in de kadernota 2024 die de opmaat vormde voor de programmabegroting 2025.[60] Vanwege zorgen over het financieel perspectief heeft de gemeenteraad in de kadernota maar een beperkte hoeveelheid bestuurlijke en politieke wensen opgenomen. Er zijn geen (extra) doelen te vinden op het gebied van sport en cultuur. Met betrekking tot subsidies is er door de raad een taakstelling opgelegd. Eerder heeft de raad in 2023 afgesproken dat de subsidies tegen het licht gehouden zouden worden op grond van een doelmatigheidsonderzoek. De gemeenteraad heeft een amendement aangenomen om een eerder verstrekte tegemoetkoming ook voor 2025 te verstrekken aan organisaties die subsidies ontvangen.[61] Het college geeft in een memo aan dat de gewenste taakstelling (321.000 euro) als uitgangspunt heeft *'dat de besparing zoveel als mogelijk wordt gerealiseerd door minder geld uit te geven aan gebouwen en energielasten, maar dat de uitvoering van taken zo min mogelijk wordt geraakt.'*[62]

In de regelingen zijn de doelen opgenomen die Castricum wens te behalen:

Naam regeling	Doelen

[60] *https://www.castricum.nl/fileadmin/Castricum/documenten-per-onderwerp/begroting-jaarrekening/1e-Firap-2024-Kadernota-2025-Castricum-versie-NA-raad-4_juli_2024.pdf*
[61] *ttps://castricum.raadsinformatie.nl/document/14295438/1*
[62] *https://castricum.raadsinformatie.nl/document/15231951/1*

Subsidieregeling Sportstimulering 2018 (vervallen per 1 januari 2024)	a. Voor jeugdleden om de sportbeoefening door jeugdigen te stimuleren door de toegankelijkheid van sportverenigingen te vergroten en deze voor jongeren aantrekkelijk te houden/maken; b. Voor organisaties die een aanbod voor sporters met een beperking aanbieden om de sportparticipatie voor deze doelgroep te bevorderen; c. Voor (top) sportevenementen om “het meedoen op sportief gebied” te stimuleren, waarbij topsporters als voorbeeld dienen. Daarnaast versterkt het evenement het toeristische klimaat en wordt Castricum gepromoot.
Subsidieregeling Cultuur 2018	1. Het versterken en benadrukken van de uniciteit van de gemeente (zichtbaar en beleefbaar maken van het cultureel aanbod, de cultuurhistorie en de unieke landschappelijke elementen). a. Speerpunt: Het bevorderen van cultuurparticipatie specifiek voor de jeugd uit de gemeente. b. Speerpunt: Vindbaar en zichtbaar maken van het totale culturele aanbod. c. Speerpunt: Behoud van monumenten en archeologie. 2. Ruimte te bieden aan innovatie en experiment en zodoende beweging en beleving aanjagen. a. Speerpunt: Ruimte bieden voor innovatie en experiment, door dit te faciliteren en aan te jagen. 3. Meer samenhang in het aanbod & programmering realiseren door samenwerking te stimuleren tussen de sectoren cultuur, recreatie en toerisme, verenigingen, onderwijs, ondernemers en inwoners. Zodoende bevorderen dat het cultureel aanbod van de gemeente gezamenlijk uitgedragen wordt. a. Speerpunt: Gastvrijheid bevorderen door cultuur te verbinden aan toerisme: verbinden, versterken en promoten van culturele en recreatieve activiteiten. b. Speerpunt: Het bevorderen van de samenwerking tussen onderwijs, culturele organisaties, amateurs, professionals en ondernemers.

Subsidieregeling Programmalijn Gemeente Castricum op de kaart 2023	**De activiteiten dragen bij aan het behalen van de doelstellingen uit de beleidsnota Cultuur met Kansen 2020, zoals het versterken van een positief profiel voor de in cultuur geïnteresseerde toeristen, die langer verblijven, meer besteden en (ook) buiten het hoogseizoen de gemeente willen bezoeken, vooral afkomstig buiten de regio en de gemeente aantrekkelijker maken voor kunstenaars, die initiatief willen tonen en zich willen vestigen in de gemeente;** **De activiteiten zijn aantoonbaar gericht op de verbreding, verdieping en innovatie van het toeristisch aanbod;** **De activiteiten zijn gericht op de bevordering van de toegankelijkheid en aantoonbaar vergroten van het aantal toeristen.**
Subsidieregeling Cultuur voor iedereen - eenmalige aanvragen Castricum 2023	Een eenmalige subsidie wordt uitsluitend verleend voor culturele activiteiten die aantoonbaar zijn gericht op het bereiken van de sociale doelgroepen én bijdragen aan een van de volgende maatschappelijke doelen: **a.** een zo breed mogelijke cultuurparticipatie; **b.** talentontwikkeling; **c.** sociale cohesie; **d. p**reventie.
Subsidieregeling Cultuur voor iedereen - amateurkunst en erfgoed Castricum 2023	Subsidie wordt uitsluitend verstrekt voor culturele activiteiten die aantoonbaar zijn gericht op het bereiken van de sociale doelgroepen én bijdragen aan een van de volgende maatschappelijke doelen: **a.** een zo breed mogelijke cultuurparticipatie; **b.** talentontwikkeling; **c.** sociale cohesie; **d. p**reventie.

5.2.3 Relatie tussen beoogde doelen en afgesproken prestaties

Om de relatie tussen de doelen en de verleende subsidies inzichtelijk te maken, zijn voor dit onderzoek vier subsidiedossiers onderzocht. Daarbij valt op dat de relatie tussen de beschikking en de doelen in gemeente Castricum wel te maken is als het gaat om de bestudeerde dossiers.

Casus: seniorenkoor

In 2023 vraagt een seniorenkoor €2.250 subsidie aan voor het zingen in ensemblevorm (4-stemmig koor) onder leiding van een dirigent op grond van de Subsidieregeling Cultuur voor iedereen - amateurkunst en erfgoed Castricum 2023 . De vereniging kent vijf leden die behoren tot de door de raad vastgestelde sociale doelgroepen. Het college verleent op grond van de rekenformule en de bedragen zoals genoemd in de regeling het aangevraagde bedrag. De aanvrager kan op grond van de regeling maximaal €1000 voor de kosten voor professionele ondersteuning en krijgt deze ook. De overige €1250 krijgt de aanvrager vanwege de vijf leden uit een sociale doelgroep. Het college verwijst voor toekomstige aanvragen wel naar een door de raad aangenomen Amendement/Motie Bezuiniging op subsidies 2024.

Dit heeft te maken met de door Castricum gekozen systematiek zoals beschreven in de casus in de kader. Het doel van de regeling is om de culturele participatie van inwoners en sociale doelgroepen te bevorderen, daarvoor is door het college een vast bedrag aan subsidie vastgesteld. Voor de aanvragers is het op voorhand duidelijk wat het bedrag is dat zij kunnen verwachten.

Het door een vereniging aangevraagde bedrag kan in de praktijk wel anders zijn dan het verleende bedrag. Een cultuurvereniging die voor de activiteiten €12.000 aanvroeg krijgt van de gemeente Castricum €13.500 verleend. Dat is meer dan om werd gevraagd vanwege een hoger aantal jeugdleden. Omdat deze subsidie hoger is dan €5000 moet deze later vastgesteld worden. In de vaststelling toetst de gemeente op grond van het inhoudelijk en financieel jaarverslag of de activiteiten (zoals beschreven) zijn uitgevoerd en of het ontvangen geld besteed is aan deze activiteiten. Daarmee toetst het college wel op de rechtmatigheid maar niet op de doeltreffendheid of doelmatigheid. Het verleende bedrag is niet gekoppeld aan de omvang en vorm van de activiteiten. Mocht een activiteit niet door zijn gegaan dan zou dat geen effect hebben gehad op de hoeveelheid (jeugd)leden waar de subsidie op gebaseerd is. Toch zou dit tot een herziening kunnen leiden van de verlening.

5.2.4 Sportregeling

De opbouw van de sportsubsidies zijn net als die van de cultuurregeling eenvoudig te herleiden vanwege de gekozen systematiek om per jeugdlid (afhankelijk van de hoogte van het subsidieplafond) en per sporter met een beperking een vast bedrag aan de aanvragers te verlenen. Dit sluit ook direct aan op de doelen die genoemd staan in de sportregeling. Verenigingen vragen doorgaans meer aan dan verleend wordt, wat verklaard kan worden omdat het bedrag per jeugdlid bepaald wordt aan de hand van het subsidieplafond en het totaal aantal jeugdleden. Beiden zijn op het moment van aanvragen nog niet bekend. Zoals blijkt uit paragraaf 5.3 zet de gemeente Castricum zelf vraagtekens bij doelmatigheid van de sportregeling en is deze inmiddels getrokken.

5.3 Het accommodatiebeleid

De gemeente Castricum beschikt niet over apart sport- en cultuuraccommodatiebeleid. Zoals besproken in bovenstaande paragraaf is accommodatie wel onderdeel van het sport- en cultuurbeleid zelf. Het college licht toe dat sportaccommodaties nu de bestuurlijke belangstelling hebben.

Voor afzonderlijke sportaccommodaties (zoals een sportpark) zijn meerjarenonderhoudsplannen gemaakt. Deze worden gedeeld met de raad. Vraagstukken rondom accommodaties worden “ad-hoc” opgepakt. Een voorbeeld daarvan is Omnipark Akersloot waar de gemeenteraad per raadsinformatiebrief over wordt geïnformeerd.[63] Het college licht toe dat dit een initiatief betreft van de verenigingen zelf. Daar zitten dan mogelijkheden en onmogelijkheden in. De gemeente is dan bereid om per project mee te denken en in kansen te denken. Het college laat in het verlengde daarvan weten dat Castricum bestaat uit verschillende kernen en dat er gekeken moet worden naar hoe iets verstandig gedaan kan worden. Het aanleggen van een skeelerbaan (de wens van meerdere dorpen) kan beter één keer goed gedaan worden en dan worden gedeeld met meerdere kernen.

De gemeente beschikt eveneens niet over (gemeentelijk / maatschappelijk) vastgoedbeleid. Het grondbeleid is vastgelegd in de Uitgangspunten Grondbeleid gemeente Castricum 2019 – 2022.[64] Dit betreft een factsheet van 1 pagina. In de programmabegroting zijn de kosten die horen bij het beheren van vastgoed opgenomen. Het college noemt dat veel van de (binnen)sportaccommodaties aan onderhoud, verduurzaming of vervanging toe zijn. Veel zijn gebouwd in de jaren zeventig en tachtig toen de gemeente snel begon met groeien. Er is toen logischerwijs geen rekening gehouden met de normen die nu bepalend zijn. In de toekomst wil het college daar op gaan inzetten.

5.4 Monitoring, verantwoording en evaluatie

De subsidies in gemeente Castricum worden verleend via hetzelfde proces als in de andere BUCH-gemeenten (beschreven in het algemene hoofdstuk).

Het college stelt jaarlijks een subsidieoverzicht ter beschikking aan de gemeenteraad. In dit overzicht zijn niet alleen de gevraagde en verleende bedragen te vinden, maar ook een toelichting van het college op de verleningen.

Van de 28 sportinstellingen die een subsidie ontvingen betroffen er vijf meer dan €5000. Via een begrotingspostsubsidie ontvangt een zwembad 593.000 euro in 2024. Sportverenigingen die gebruik maken van het zwembad kunnen (een deel) van hun huur eveneens vergoed krijgen op grond van de sportregeling.

Van de zeven amateurkunstorganisaties die een aanvraag hebben ingediend, ontvangt geen enkele organisatie meer dan €5000. Van de twee professionele organisaties ontvangt er een meer dan 5000 euro. Het gaat dan om een bedrag van circa 450.00 euro aan subsidie. Dit betekent dat de overgrote meerderheid van de subsidies bij sport en cultuur kleine verleningen betreffen die direct worden vastgesteld en niet inhoudelijk worden gecontroleerd. De gemeente beschikt niet over een wijze om de impact van de verleningen systematisch te monitoren.

Er zijn op grond van de vier dossiers geen aanwijzingen gevonden dat de subsidieverlening in Castricum niet rechtmatig zou gebeuren. De verleningen kennen een wettelijk voorschrift als grondslag en de beschikkingen komen overeen met de ASV en bijhorende regelingen.

[63] *https://castricum.raadsinformatie.nl/document/14409594/1*
[64] *Gedurende het onderzoek is dit grondbeleid geactualiseerd.*

Evaluatie
In antwoord op raadsvragen over hoe het college evalueert dat de toegekende subsidies daadwerkelijk bijdragen aan de doelen zoals deze in de subsidieregelingen staan, geeft het college aan dat[65]*: "Subsidies boven de € 5.000 worden jaarlijks aan de hand van een inhoudelijk en financieel verslag vastgesteld. Bij de vaststelling wordt beoordeeld of de subsidie heeft bijdragen aan daar waar het voor bedoeld is."* Het college evalueert niet afzonderlijk of de regelingen doeltreffend zijn. Kleine subsidies die niet verantwoord hoeven worden blijven bij deze methode buiten schot.

Doelmatigheidsanalyse
Het college van B&W heeft op verzoek van de gemeenteraad in 2024 een doelmatigheidsanalyse uitgevoerd naar de verleende subsidies per domein.[66] In deze analyse constateert het college dat de verleende subsidies doelmatig zijn, maar dat de Subsidieregeling Sportstimulering 2018 niet meer doelmatig is. De gemeente Castricum doet mee met het landelijk Jeugdfonds Sport waardoor de toegankelijkheid voor kinderen en jongeren van sportverenigingen voldoende geborgd is volgens het college. Het college licht desgevraagd toe dat de sportstimuleringsregeling als neveneffect had dat ook de contributie van sporters die geen financiële ondersteuning behoeven gesubsidieerd werd.

Uit de cultuursubsidie-analyse blijkt volgens het college dat alle subsidie uitgaven doelmatig zijn. Alle activiteiten die gesubsidieerd worden dragen naar verwachting bij aan de doelen genoemd in Cultuur met kansen.

5.5 Relatie tussen directe en indirecte subsidies

De ondersteuning van sportinstellingen gebeurt in Castricum voornamelijk via de privaatrechtelijke weg namelijk het beheren, onderhouden en aanbieden van accommodaties voor (sport)verenigingen. De zogeheten indirecte subsidies.

Er is geen overkoepelende accommodatiestrategie. In het sportbeleid zijn wel enkele uitgangspunten opgenomen die gelden voor alle sportverenigingen in Castricum. Zo beschikt de gemeente over kunstgrasbeleid waarin de criteria staan wanneer een vereniging in aanmerking komt voor een investering in kunstgras. Daarnaast beschikken alle gemeentelijke accommodaties over een meerjarenonderhoudsplan, daarin staan renovaties, vervangingen en eventueel aanleg van nieuwe velden. Het college licht toe dat het kunstgrasbeleid verouderd is en herijkt kan worden.

In het beleid staat genoemd dat binnen de gemeente Castricum veel actuele vraagstukken op het gebied van sportaccommodaties spelen zoals de zwembadontwikkeling, de ontwikkeling van een multisportpark in Akersloot en de accommodatie van VV Limmen. Aan de hand van deze aanpak moet een accommodatieplan opgesteld worden met daarin een strategisch accommodatie- en ruimtegebruik erin. Het college geeft aan dat als het gaat om het zwembad de wens is om in 2028 een nieuw overdekt zwembad te realiseren. Dan is de vraag (die nu al speelt) hoe dat goed geëxploiteerd gaat worden.

De meerderheid van de sportsubsidies zijn gebaseerd op ledenaantallen en niet op (gemaakte) kosten voor accommodatie. Bij het verlenen van subsidies wordt doorgaans dus geen rekening gehouden met indirecte

[65] *https://castricum.raadsinformatie.nl/document/14408859/1*
[66] *https://castricum.raadsinformatie.nl/document/14814141/2*

subsidies. Dit is anders bij de zwemverenigingen die gebruik maken van het zwembad (de Witte Brug). Deze verenigingen komen op grond van de regeling in aanmerking voor een bijdrage in de huurkosten.

Het college beargumenteert dat artikel 3 van de Sportregeling deze optie biedt. Dat komt overeen met de systematiek van de regeling, maar roept de vraag op waarom andere sportinstellingen in de praktijk geen subsidie aanvragen voor de huur. In de bestudeerde dossiers blijkt dat een voetbalclub alleen subsidie krijgt voor de aantallen jeugdleden. Het college beantwoord deze vraag door te stellen dat deze subsidierelatie al decennia oud is en historisch zo gegroeid is. Met de komst van het nieuwe zwembad en de nieuwe exploitatievorm is het de wens om deze relatie te herzien.

5.6 Rol gemeenteraad

De gemeenteraad van Castricum krijgt (net als de andere BUCH-gemeenten) jaarlijks een overzicht van subsidies. In dit overzicht licht het college ook de manier van werken toe: subsidies worden gemonitord en er wordt bekeken of de doelen worden gehaald. Zoals besproken in hoofdstuk 2 is deze manier van werken nog niet geïmplementeerd. De monitoringsgegevens zijn ook niet bij de raad bekend.

De gemeenteraad van Castricum is actief betrokken bij het subsidiebeleid en de verstrekte subsidies. Dit blijkt onder meer uit het gegeven dat een raadsfractie initiatief heeft genomen om zelf een subsidieverordening op te stellen en dat er jaarlijks gedebatteerd wordt over de taakstelling op subsidies.[67] Het onderwerp subsidies wordt als apart onderwerp besproken tijdens de raadscommissiebehandelingen van de meerjarenbegroting.[68] De taakstelling zelf stamt uit 2021 en elk jaar wordt er een amendement ingediend om de taakstelling met een jaar uit te stellen. De raad heeft ook om de eerder besproken doelmatigheidsanalyse gevraagd. Gemeenteraadsfracties stellen daarnaast regelmatig raadsvragen over de subsidies.

De betrokkenheid bij subsidies blijkt ook uit de raadsdebatten. In 2024 stelde het college de raad voor om de deelverordeningen vast te stellen op grond waarvan de subsidies verstrekt worden.[69] Hiervoor zou de ASV Castricum moeten worden herzien, want zoals besproken in paragraaf 5.2 is de bevoegdheid tot vaststellen van nadere regels in de ASV belegd bij het college.

De getoonde betrokkenheid duidt op een wens om grip te houden (of te krijgen) op de besteding van subsidies. Daarbij benadert de gemeenteraad het onderwerp subsidies als een bespreekpunt op zichzelf. De genoemde taakstelling ziet toe op alle subsidies en niet zozeer op de doelen die gehaald worden met het inzet van het instrument. In de informatie die het college aan de raad verstrekt (over de werking van het instrument) wordt benadrukt dat de inzet van het instrument afhankelijk is van de achterliggende doelen. Een besparing op subsidies wordt dan gerealiseerd door de inzet van het instrument te beperken in plaats van de beschikbare budgetten.

De gemeenteraad heeft geen zicht op de indirecte subsidies. Zoals besproken in paragraaf 2.2.3 ontbreekt daarvoor het benodigde overzicht binnen de organisatie. De raad spreekt wel over (sport)accommodaties maar niet in relatie tot de verleende subsidies.

---

[67] *Het initiatief is besproken tijdens het gesprek met de raadsleden in het kader van het rekenkameronderzoek.*
[68] *https://castricum.raadsinformatie.nl/vergadering/1228645#ai_8607400*
[69] *Deze keuze is toegelicht in de volgende presentatie van het college: https://castricum.raadsinformatie.nl/document/14514718/1/Presentatie+uitvoering+amendement+overbruggingsjaar+subsidies?connection_type=1&connection_id=8607400*

5.7 Afsluiting

Hoe doelmatig, rechtmatig, effectief en transparant is het subsidiebeleid op het gebied van sport- en cultuur en de uitvoering van de gemeente in relatie tot zowel directe als indirecte subsidies, zoals verstrekte accommodaties?

De gemeente Castricum hanteert dezelfde geharmoniseerde uitvoering van het subsidiebeleid als de andere BUCH-gemeenten. De gemeente Castricum beschikt over zowel sport- als cultuurbeleid en is voornemens deze in de toekomst te actualiseren. Castricum heeft op verzoek van de raad een doelmatigheidsanalyse gedaan naar de verleende subsidies op grond waarvan er besloten is een subsidieregeling in te trekken. De gemeente evalueert de verleende subsidies aan de hand van de verantwoordingen wat betekent dat de effectiviteit van de kleine subsidies niet geëvalueerd worden.

De gemeenteraad is betrokken bij het subsidiebeleid en de verleende subsidies. Jaarlijks wordt over een taakstelling op subsidies gedebatteerd. Net als in de andere BUCH-gemeente ontbreekt een actueel overzicht van indirecte subsidies.

Heiloo

6 Subsidies en accommodaties in Heiloo

6.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord voor de gemeente Heiloo. Daarbij wordt de volgende volgorde aangehouden:

- Hoe is het subsidiebeleid rondom sport- en cultuur in de BUCH-gemeenten georganiseerd?
- Hoe is het accommodatiebeleid rondom sport- en cultuurinstellingen in de BUCH-gemeenten georganiseerd?
- Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats van de sport- en cultuursubsidies?
- Hoe waarborgen de gemeenten een gelijke behandeling van partijen die in aanmerking komen voor subsidies, zowel direct als indirect?
- Hoe geven de gemeenteraden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rollen?

6.2 Subsidiekader

De Algemene subsidieverordening Heiloo 2020 (hierna: ASV Heiloo) vormt de kaderstellende verordening.[70] Deze ASV is (grotendeels) gebaseerd op de model-ASV 2013 van de VNG.

Gemeente Heiloo	Bedrag in euro's
Verleende cultuursubsidies in 2024	438.317

De gemeente Heiloo registreert de verstrekte sportsubsidies niet als dusdanig. Het is onderdeel van het welzijnsbeleid. Het voornaamste deel van het budget van de cultuursubsidies (€395.338) gaat naar één voorziening: de muziek- en dansschool.

6.2.1 Nadere regels en beleidskaders

Als het gaat om Sport en Cultuur zijn de volgende regelingen en nota's vastgesteld

Cultuur	Sport:
Subsidieregeling Cultuur Heiloo 2021 **Nota Kunst en cultuur 2016**	**Subsidieregeling maatschappelijke initiatieven Heiloo 2021**

[70] *https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR385241/2*

Heiloo beschikt niet over een aparte sportregeling. De subsidieregeling maatschappelijk initiatief ziet toe op activiteiten op het gebied van Welzijn, Jeugd, Kunst en Cultuur of Sport.

6.2.2 Beleidsdoelen

De gemeente Heiloo heeft de beleidsdoelen vastgelegd in de kadernota 2025 die de opmaat vormde voor de programmabegroting 2025.[71] In deze kadernota (en begroting) is rekening gehouden met teruglopende inkomsten vanwege de veranderingen het gemeentefonds. Op het gebied van Sport en Cultuur zet de gemeenteraad geen nieuwe ambities of doelen.

In de regelingen zijn de doelen opgenomen die Heiloo wenst te behalen met subsidies:

Naam regeling	Doelen
Subsidieregeling maatschappelijk initiatief 2021	Ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven en ideeën uit de samenleving en/of experimenten die bijdragen aan goede oplossingen en een relatie hebben met een van de volgende beleidsterreinen: Welzijn, Jeugd, Kunst en Cultuur of Sport.
Subsidieregeling Cultuur 2021	Subsidie kan uitsluitend worden verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan de realisatie van het ambitieniveau 'Heiloo zet in op behoud van het huidig cultureel aanbod', zoals omschreven in de Nota Kunst en Cultuur *Leven en beleven* (raadsbesluit 11 juli 2016).

In de nota Kunst en cultuur 'leven en beleven' 2016 staan geen doelen opgenomen. Doel van deze nota was om de raad verschillende ambitieniveaus aan te reiken voor het culturele aanbod voor Kunst en Cultuur in Heiloo. In de regeling Cultuur 2021 is vastgesteld dat er gekozen is voor het ambitieniveau 'Heiloo zet in op behoud van het huidig cultureel aanbod'. In de toelichting staat dat de gemeente Heiloo beschikt over een cultureelvoorzieningenniveau dat voor gemeenten met minder dan 30.000 inwoners als 'uitgebreid' valt te kwalificeren. De ambitie is om dat in stand te houden en de subsidieregelingen draagt daar aan bij.

6.2.3 Relatie tussen beoogde doelen en afgesproken prestaties

In de regeling is opgenomen dat activiteiten die meer bijdragen aan het gewenste ambitieniveau voorrang krijgen op de beschikbaar gestelde gelden dan activiteiten die minder bijdragen aan het ambitieniveau. Deze systematiek veronderstelt dat er in de besluitvorming een directe koppeling zichtbaar is tussen activiteiten, verleend bedrag en bijdrage aan het ambitieniveau.

In de beschikkingen van de bestudeerde dossiers is die koppeling niet terug te zien. Organisaties vragen elk jaar ongeveer hetzelfde bedrag aan en krijgen dat verleend (iets hoger of iets lager dan aangevraagd) op basis van de indexering. Er valt niet te herleiden hoe de aanvraag en de hoogte van het verleende bedrag zich tot elkaar verhouden.

[71] *https://heiloo.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/a9a31f53-5ec6-4ed6-9eaa-f49f029e2f60?documentId=5c1d0380-5b70-4ee6-be8a-09e2fce50614&agendaItemId=a7d666b0-84ae-4436-bb57-2a5b3d42f299*

Dat dezelfde organisatie voor dezelfde activiteit hetzelfde bedrag krijgt, valt te begrijpen als het doel is hetzelfde culturele aanbod te behouden. Het roept wel de vraag op hoe organisaties – conform de systematiek – minder of meer kunnen bijdragen aan de doelen.

6.2.4 Maatschappelijk initiatief

De gemeente Heiloo beschikt niet over een sportregeling. Om die reden moeten sportverenigingen een aanvraag indienen op grond van een andere regeling. De regeling maatschappelijk initiatief biedt ook voor sportactiviteiten financiële ondersteuning tot €2000. Uit de dossiers blijkt dat een vereniging die voor 2023 meer aanvraagt (€6000) dat doet op grond van de regeling Welzijn[72]. De activiteiten betreffen het aanbieden van zwemactiviteiten en training. Deze activiteiten moeten volgens de regeling laagdrempelig en algemeen toegankelijk zijn en bijdragen aan de volgende doelen:

a. het vergroten van de zelfredzaamheid en eigen regie;

b. het versterken van het sociaal netwerk;

c. het versterken van de leefbaarheid en samenhang in wijken;

d. preventie en vroegsignalering;

e. het ondersteunen van mantelzorgers en/of de inzet van (zorg)vrijwilligers.

Het college van B&W verleent van de aangevraagde €6000 een bedrag van €4873. Het college stelt dat de activiteiten bijdragen aan onder meer het verbeteren van de conditie, veiligheid en kracht. Een directe relatie met de doelen ontbreekt, maar mogelijkerwijs redeneert het college dat sport op deze wijze bijdraagt aan preventie (doel D). Een consequentie van deze redenering is dat alle sportactiviteiten dan in aanmerking zouden komen voor subsidie op grond van deze regeling. In de regeling zelf is een bepaling opgenomen hoe het geld verdeeld wordt onder de aanvragen. Uit de beschikking blijkt niet hoe deze beoordeling tot stand kwam voor deze aanvrager. Het is eveneens niet inzichtelijk waarom het college afwijkt van het aangevraagde bedrag. Het college houdt de in 2022 gegeven subsidie aan als uitgangspunt. Ook in de vaststelling (het bedrag voor 2024 komt net boven de €5000 uit dankzij een 3.1% indexering) is niet te herleiden hoe de gesubsidieerde activiteiten (die hebben plaatsgevonden) bijdragen aan de gemeentelijke doelen waarvoor de subsidie is verstrekt. De stijging van het bedrag in 2024 betekent wel dat de aanvrager de subsidie moet verantwoorden en dat deze in twee delen wordt uitgekeerd in plaats van in één keer.

Bovenstaande verlening is besproken met het college. Het college benadrukt dat dit juridisch gezien een ingewikkelde beschikking is en eigenlijk onwenselijk. Mogelijk dat in de toekomst er nieuw sportbeleid wordt opgesteld.

6.3 Het accommodatiebeleid

De gemeente Heiloo beschikt niet over apart sport- en accommodatiebeleid. Wel beschikt de gemeente over door de raad vastgestelde Nota Integraal accommodatiebeleid uit 2012.[73]

---

[72] *https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR657236 (deze regeling gold tot 2025)*
[73] *https://www.heiloo.nl/fileadmin/BUCH/visie-en-beleid/Heiloo/bouwen-wonen/wonen-bouwen/Nota_Integraal_Accommodatiebeleid._openbaar_pdf.pdf*

Deze nota heeft geleid tot raadsvoorstel Kaderstelling accommodatiebeleid dat op 1 oktober 2013 vastgesteld is door de raad.[74] In zoverre bekend is dit kader hierna niet meer geactualiseerd. In dit kader stelt de raad vast dat men geen accommodaties meer wil subsidiëren, maar activiteiten. In de kunstnota wordt nadrukkelijk stil gestaan bij 'indirecte subsidies':

> *Indirecte subsidie ontstaat door het onder de kostprijs verhuren van gemeentelijke accommodaties. Door deze lagere huur 'ontvangen' organisaties als het ware een indirecte subsidie van de gemeente. De indirecte subsidie in 2016 voor Kunst en Cultuur bedraagt € 210.000. In totaal geeft de gemeente circa € 580.000 uit aan indirecte subsidie.*
>
> *Eind 2014 heeft uw raad besloten om met ingang van 2016 over te gaan op een kostprijsgeoriënteerde huur voor gemeentelijke accommodaties. Organisaties, die een pand huren van de gemeente waar het algemeen belang van is vastgesteld, betalen vanaf 1 januari 2016 een maatschappelijk huurtarief. Zij betalen 70% van de kostprijsgeoriënteerde huur. Door de invoering van dit maatschappelijk huurtarief daalt de indirecte subsidie voor Kunst en Cultuur van € 210.000 naar € 105.000,- en betalen de kunst- en cultuurorganisaties € 105.000,- meer huur.*
>
> *In de bijlage vindt u een overzicht van de verdeling van de directe en indirecte subsidie over de kunst en cultuurorganisaties. Ook is in de bijlagen een overzicht opgenomen van de gevolgen van de invoering van het maatschappelijk huurtarief.*

In de bijlages (waar in bovenstaande passage naar verwezen wordt) zijn overzichten te vinden van de indirecte subsidie naar kunst- en cultuurorganisaties. Deze overzichten zijn sinds 2016 niet meer geactualiseerd.

6.3.1 Algemeen belang besluit

De wet Markt & Overheid verplicht gemeenten die economische activiteiten willen uitvoeren zonder dat de gedragsregels van de Wet M&O van toepassing zijn om een algemeen belang besluit te nemen. Alleen dan kan gemeentelijk vastgoed verhuurd worden tegen een kostprijsdekkend of maatschappelijk tarief. De gemeenteraad van Heiloo heeft in 2014 een algemeen belang besluit genomen.[75] Hierin is opgenomen dat verschillende (sport)accommodaties tegen niet-kostendekkende tarieven in gebruik worden gegeven aan sportverenigingen. Het college geeft aan dat de raad toentertijd het initiatief had genomen voor het algemeen belang besluit. In 2017 hebben de betreffende verenigingen en instellingen ook een aangepast huurcontract gekregen. Het college licht toe dat op dit moment de muziekschool een andere overeenkomst heeft gekregen.

6.4 Monitoring

De subsidies in gemeente Heiloo worden verleend via hetzelfde proces als in de andere BUCH-gemeenten (beschreven in het algemene hoofdstuk).

Het college stelt jaarlijks een subsidieoverzicht ter beschikking aan de gemeenteraad. In dit overzicht zijn niet alleen de gevraagde en verleende bedragen te vinden, maar ook een toelichting van het college op de verleningen. Van de zestien cultuurinstellingen die een subsidie ontvingen betroffen er drie meer dan €5000.

---

[74] *https://heiloo.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f8a4277f-25ca-4ca4-a7c2-43e22c45e6f1?documentId=09ba67db-b034-4f6d-9a95-4a290bb56286&agendaItemId=f01a92e0-f130-4de8-a80b-a249ea3f7a66*

[75] *https://heiloo.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/189f64bd-60dd-4749-a817-09db378f8682?documentId=cf2e2192-9197-4e65-8b95-a2da669fe8a5&agendaItemId=69a4216d-204d-4b85-ab7e-3e5d4b6a60f7*

De meeste subsidie €395.338 ging naar een muziek- en dansschool. De overige instellingen vroegen kleine subsidies aan.

Er zijn op grond van de drie dossiers geen aanwijzingen gevonden dat de subsidieverlening in Heiloo niet rechtmatig zou gebeuren.[76] De verleningen kennen een wettelijk voorschrift als grondslag en de beschikkingen komen overeen met de ASV en bijhorende regelingen.

6.5 Relatie tussen directe en indirecte subsidies

De gemeente Heiloo heeft aandacht voor de relatie tussen het accommodatie- en subsidiebeleid. De gemeenteraad is hier door middel van een presentatie in 2021 over geïnformeerd.[77] Het college geeft aan dat de aandacht voor de wisselwerking tussen beide onderwerpen zijn oorsprong heeft in een onderzoek dat in 2014 is gedaan naar publieke financiering.

Het college stelt desgevraagd zo transparant mogelijk te willen zijn en dus zoveel mogelijk keuzemogelijkheden bij de gemeenteraad te leggen. De langer lopende privaatrechtelijke overeenkomsten die de gemeente heeft afgesloten maken het vaak niet mogelijk nieuwe keuzes te maken, ook als veranderende omstandigheden daar om vragen. Het college wil de subsidies daarom meer transparant organiseren zodat het in de begroting helder is waar de publieke middelen op worden ingezet. Daarnaast vindt het college dat er rekening moet worden gehouden met politieke cycli en dat nieuwe (beleids-)ambities uitgevoerd moeten kunnen worden hetgeen kan worden belemmerd door langer lopende privaatrechtelijke overeenkomsten.

Het college geeft in onderstaande tabel weer hoe zij de relatie tussen beide zien en welke sturingsmogelijkheden er zijn:

Relatie accommodatie- en subsidiebeleid

Sturing accommodatiebeleid			Sturing subsidiebeleid
Huurt niet van de gemeente	Betaalt marktconforme huur	Geen indirecte subsidie	Geen subsidie
Huurt niet van de gemeente	Betaalt marktconforme huur	Geen indirecte subsidie	Wel directe subsidie (o.b.v. subsidieregeling)
Huurt van de gemeente (pand waar *algemeen belang* op is gevestigd door raad)	Betaalt maatschappelijke huur (70%)	Indirecte subsidie 30%	Geen subsidie
Huurt van de gemeente (pand waar *algemeen belang* op is gevestigd door raad)	Betaalt maatschappelijke huur (70%)	Indirecte subsidie 30%	Wel directe subsidie (o.b.v. subsidieregeling)

[76] *Van de dossiers hadden slechts drie een subsidierelatie. Dit vanwege het ontbreken van een sportregeling*
[77] *https://heiloo.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/a00fd658-1421-4b3f-b273-ff8026b00dae?documentId=a91be217-0ff2-4380-818a-acf0da298004&agendaItemId=d6b8abe3-9b06-460e-ad34-1bcf2a10dd5b*

Het college communiceert in de presentatie dat de wettelijke en juridische basis van het accommodatie- en subsidiebeleid van Heiloo op orde is.

Het college geeft aan in een het bestuurlijk gesprek in het kader van dit onderzoek dat de gemeente Heiloo stappen kan zetten als het gaat om de omgang met maatschappelijk vastgoed. Om die reden wordt er momenteel voor het sociaal domein een koersdocument opgesteld met daarin de maatschappelijke elementen en de infrastructuur die nodig zijn om de maatschappelijke doelstellingen te ondersteunen. Dit koersdocument wordt door het college vastgesteld en moet uiteindelijk dienen als onderlegger voor een strategisch vastgoedbeleid. Het doel is om met dit koersdocument meer structuur te geven aan beleid dan voorheen werd gedaan waarbij het beleid voornamelijk bestond uit het verleningen van een huurcontract als dit aan de orde was.
De afwezigheid van een sportregeling in de gemeente Heiloo betekent dat sportorganisaties die financiële ondersteuning nodig hebben in beginsel afhankelijk zijn van de 'indirecte subsidies'. In de gemeente Heiloo zijn er volgens het college vijf grote verenigingen die een langlopende overeenkomst hebben voor sportvoorzieningen. Deze overeenkomsten zijn privaatrechtelijk: het is niet openbaar om welke bedragen het gaat. Hierdoor blijft dit ook buiten het blikveld van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft op enkele complexen het algemeen belang gevestigd waardoor deze beneden de kostprijs verhuurd kunnen worden. Het betreft volgens het college veelal lange overeenkomsten van 10 jaar die begin 2027 aflopen. De gemeente wil de overeenkomsten in de huidige vorm aanpassen en wil nog in 2025 met de betreffende partijen aan tafel om de veranderingen aan te kondigen

Voor dit onderzoek is een dossier bekeken van een voetbalvereniging die huurt van de gemeente Heiloo. Bij de totstandkoming van de huurovereenkomst is gekeken naar de kosten van de aanleg van het veld (circa €100.000) en dat de huurder hier jaarlijks circa 9.5% van betaald. De meerkosten voor een duurder type kunstgrasveld wordt apart in rekening gebracht. Het tarief dat de voetbalvereniging betaalt lijkt op grond van de kosten kostprijsdekkend te zijn en in lijn gebracht met wat de andere verenigingen op het park betalen.

6.6 Rol gemeenteraad

De gemeenteraad is actief betrokken bij de subsidies. Het college geeft aan 'veel' van de besluitvorming over te willen laten aan de raad. In het verleden zond het college de subsidies als een bijlage bij met de begroting. Het college stelde de subsidieplafonds op grond van de ASV vast. De raad kon op grond van het budgetrecht nog wel amenderen. Deze manier van werken doorkruiste in de praktijk de besluitvorming van het college. In 2024 is dit veranderd.

6.7 Afsluiting

Hoe doelmatig, rechtmatig, effectief en transparant is het subsidiebeleid op het gebied van sport- en cultuur en de uitvoering van de gemeente in relatie tot zowel directe als indirecte subsidies, zoals verstrekte accommodaties?

De gemeente Heiloo hanteert dezelfde geharmoniseerde uitvoering van het subsidiebeleid als de andere BUCH-gemeenten. De gemeente beschikt niet over sport- of cultuurbeleid. Uitzondering daarop is de cultuurnota uit 2016. Op grond daarvan heeft de gemeenteraad gekozen om met de subsidieregeling de al bestaande culturele infrastructuur te behouden. Deze keuze is in het voordeel van al bestaande organisaties en vermindert de mogelijkheid voor nieuwe toetreders om in aanmerking te komen voor een subsidies.

De gemeenteraad is betrokken bij het subsidiebeleid en de verleende subsidies. In het verleden waren de subsidies zelfs onderdeel van de begroting. De gemeenteraad heeft – als enige van de vier BUCH-gemeenten – algemeen belang besluiten genomen.

Toch ontbreekt bij de gemeenteraad inzicht in de precieze ondersteuning die via indirecte subsidies gegeven wordt omdat deze informatie alleen bekend is bij het college en – net als bij de andere BUCH-gemeenten – nog niet centraal inzichtelijk is gemaakt.

Normenkader

7 Toetsing aan het normenkader

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de vorige hoofdstukken getoetst aan het normenkader. Bij elke deelvraag is een normenkader opgesteld. Deze normen toetsen of het gevoerde beleid doelmatig, rechtmatig en doeltreffend is. De normen zijn opgesteld in samenspraak met de rekenkamer en daarbij is gebruik gemaakt van de landelijke richtlijnen (zoals die van de VNG) en uitgangspunten per onderwerp.

Uit de bevindingen blijkt dat het mogelijk is om de normen te toetsen voor alle BUCH-gemeenten in één keer. Dit komt doordat de uitvoering vanuit de BUCH grotendeels geharmoniseerd is en de geconstateerde knel en leerpunten relevant zijn voor alle vier de gemeenten. Als een specifieke gemeente ten positieve of ten negatieve afwijkt wordt dat apart benoemd.

7.1 De organisatie van het subsidiebeleid

Norm	Toetsingscriterium
• De BUCH-gemeenten beschikken over actueel subsidiebeleid	• Het subsidiebeleid is afgelopen vier jaar geactualiseerd • Het subsidiebeleid is lijn met de VNG richtlijnen • Het subsidiebeleid is in lijn met het Raamwerk uitvoering Subsidies
Oordeel:	Het subsidiebeleid van de BUCH-gemeenten is afgelopen vier jaar geactualiseerd. Alle BUCH-gemeenten beschikken over onder meer een algemene subsidieverordening die in lijn is met de modelverordening van de VNG en de door de VNG geformuleerde uitgangspunten. Het subsidiebeleid is grotendeels in lijn met de uitgangspunten genoemd in het landelijke subsidiekader (RUS). Gemeenten beschikken over een grote mate van vrijheid om gegevens op te vragen bij de aanvrager, zolang deze noodzakelijk zijn voor het beoordelen van de aanvraag. Dat betekent dat gemeenten ervoor kunnen om weinig stukken op te vragen en pas bij hogere bedragen (vanaf 10.000 of 20.000 euro) om een verantwoording te vragen. Een gemeente kan er eveneens voor kiezen om meerdere aanvullende documenten (zoals statuten of begrotingen) op te vragen en al bij kleinere bedragen (bijvoorbeeld 5000 euro) een verantwoording te eisen. De BUCH-gemeenten kiezen ervoor om op grond van hun ASV en nadere regelingen om ‘relatief veel’ informatie op te vragen van (vrijwilligers)organisaties en al bij ‘relatief’ lage bedragen om een (financiële) verantwoording te vragen. Het landelijk uitgangspunt is om de administratieve lasten voor organisaties (en de ambtelijke organisatie) op dit punt juist te beperken. De gemeente Bergen wijkt dit op dit punt af van de andere drie BUCH-gemeenten. Daar wordt pas bij hogere bedragen gevraagd om een verantwoording.
• Het subsidiebeleid is doeltreffend	• In het subsidiebeleid zijn doelen te vinden die gehaald moeten worden • Het subsidiebeleid kent een herleidbare beleidstheorie • Het subsidiebeleid kent evaluatiebepalingen
Oordeel:	Alle BUCH-gemeenten hebben in hun subsidieregelingen (sport en cultuur) de beleidsdoelen genoemd die zij wensen te behalen met de inzet van de subsidies.

	Niet alle BUCH-gemeenten beschikken over een overkoepelend beleidskader voor sport- en cultuur. Alleen de gemeente Castricum heeft zowel sport- als cultuurbeleid. De gemeente Uitgeest heeft beide niet. In Bergen is er wel actueel cultuurbeleid maar (nog) geen eigen nota voor sporten. Heiloo beschikt wel over een cultuurnota maar deze is niet geactualiseerd. Het gevolg is dat het achterhalen van de beleidstheorieën die horen bij de in de subsidieregeling genoemde doelen en bijhorende bepalingen vaak niet mogelijk is. Een beleidstheorie is het geheel van aannames en verwachte causale verbanden die ten grondslag liggen aan een beleidsmaatregel. Het is de theorie waarom een bepaalde subsidie zou moeten of kunnen bijdragen aan het achterliggende doel. Het huidige in 2021 herziene subsidiebeleid van alle BUCH-gemeenten kent geen evaluatiebepaling. De gemeente Bergen hanteerde eerder het Subsidieplan en daar zat de bepaling wel in. Het evalueren van de verleende subsidies is daarmee niet bestuurlijk gewaarborgd.
• Het subsidiebeleid is doelmatig	• De beschikbare middelen (o.a via subsidieplafonds) staan in relatie tot de behalen doelen • Het subsidiebeleid voorkomt dubbelingen • Het beleid besteedt aandacht aan kostenefficiëntie
Oordeel:	Op het gebied van sport en cultuur valt doorgaans niet te achterhalen (bij alle BUCH-gemeenten) in hoeverre de beschikbare middelen in relatie staan tot de behalen doelen. Met andere woorden: zou de gemeente met minder geld de doelen niet gehaald hebben? Of zou deze juist met een hoger bedrag wel worden gehaald? De gemeente Castricum heeft als enige gemeente een doelmatigheidsanalyse uitgevoerd. De volgende beleidsmatige-oorzaken spelen een rol: • De meerderheid van de verleende subsidie bij alle BUCH-gemeenten op het gebied van sport- en cultuur betreffen kleine subsidies (< €5000). Soms niet meer dan €70. De administratieve en uitvoeringslasten voor deze subsidies zijn traditioneel hoog. Organisaties en de gemeentelijke organisaties moeten relatief veel werk verrichten voor kleine bedragen. • In het beleid is niet opgenomen wat dit betekent voor de doelmatigheid (de kostenefficiëntie) en of de doelen ook zonder de subsidies gehaald zouden worden. • De beleidsdoelen zijn niet SMART beschreven maar algemeen en veelomvattend. Het huidige subsidiebeleid kent geen nadrukkelijke waarborgen tegen dubbelingen. Dat betekent dat organisaties in beginsel voor dezelfde activiteiten terecht kunnen bij meerdere regelingen. Omdat de BUCH-gemeenten overzicht hebben over wie waar en wat aanvraagt zal dat in de praktijk niet leiden tot dubbele aanvragen. Enkele aandachtspunten zijn dat er sportvereniging ook terecht kan voor sportactiviteiten bij een welzijnsregeling. In de toekomst moet dit verschijnsel met de komst van de Sociale Basis worden verholpen. De gemeente Castricum is de enige gemeente die in de gedane doelmatigheidsanalyse onderzocht heeft of er sprake is van dubbelingen. Uit die analyse volgde dat er geen dubbelingen waren. Het geharmoniseerde beleid besteedt geen aandacht aan kostenefficiëntie. Er zijn geen waarborgen om onnodige kosten te voorkomen.

• Het subsidiebeleid is rechtmatig	• Het beleid is conform landelijke wet- en regelgeving • Het beleid voorkomt ongeoorloofde staatssteun
Oordeel	Het geactualiseerde en geharmoniseerde subsidiebeleid is conform landelijke wet- en regelgeving en heeft oog voor het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun.

7.2 De organisatie van het accommodatiebeleid

Norm	Toetsingscriterium
• De BUCH-gemeenten beschikken over actueel accommodatiebeleid	• Het accommodatiebeleid is afgelopen vier jaar geactualiseerd • Het accommodatiebeleid is in lijn met actuele juridische ontwikkelingen • Het accommodatiebeleid is in lijn met actuele ambities van de BUCH-gemeenten
Oordeel	De BUCH-gemeenten beschikken niet over actueel integraal en of strategisch accommodatiebeleid. Gedurende het rekenkameronderzoek werd hier door de organisatie wel aan gewerkt in samenhang met het vastgoedbeleid. Het gebrek aan actueel beleid betekent dat het beleid niet in lijn is gebracht met actuele juridische ontwikkelingen of met de actuele ambities van de BUCH-gemeenten.
• Het sport- en cultuuraccommodatiebeleid is doeltreffend	• De betreffende beleidsstukken beschikken over concrete doelen • De doelstellingen zijn voldoende meetbaar om een mate van doelbereiking te kunnen bepalen.
Oordeel	BUCH-gemeenten besteden in hun sport- en cultuurnota's aandacht aan de rol van accommodaties. Daarbij worden geen meetbare doelen genoemd. Het blijft vaak algemeen (voldoen aan de vraag uit de samenleving). Het is om die reden niet te herleiden of accommodaties doeltreffend ingezet worden. Binnen de BUCH-werkorganisatie was gedurende het onderzoek wel een omslaggaande om dit in de toekomst wel inzichtelijk te maken.
• Het sport- en cultuuraccommodatiebeleid is doelmatig	• Werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd. • De inzet van middelen (personeel/financiën) passen bij de ambities. • De bepaling van tarieven en exploitatiekosten is herleidbaar

Oordeel	Het accommodatiebeleid is niet centraal belegd binnen de organisatie. Gedurende het onderzoek werden er wel inspanningen ondernomen om dit te veranderen. De afgelopen jaren zijn de werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden niet duidelijk belegd en beschreven. Dit werd door zowel de colleges als ambtelijke organisatie erkend en als een groot gemis omschreven. De breed gedragen verklaring binnen de organisatie is dat door gebrek aan middelen en mensen het actualiseren van het beleid en het reorganiseren van de betreffende afdelingen geen prioriteit had. De inzet van middelen passen niet bij de ambities. De ambitie van alle colleges is om de tarieven en exploitatiekosten kostendekkend te maken. In de praktijk is niet herleidbaar of dit gebeurt dit doordat het benodigde inzicht (in de gegevens) ontbreekt bij de colleges. Er zijn wel (ook in het kader van dit onderzoek) veel signalen gezien dat de tarieven te hoog of juist te laag liggen ten aanzien van de kostprijs.
• Het accommidatiebeleid is rechtmatig	• Het beleid is conform landelijke wet- en regelgeving • Het beleid voorkomt ongeoorloofde staatssteun
Oordeel	De wet Markt & Overheid verplicht gemeentebesturen om een algemeen belang besluit te nemen als zij panden willen verhuren beneden de kostprijs. In drie van de vier BUCH-gemeenten is dit besluit niet genomen. In Heiloo hebben enkele panden wel een algemeen belang, maar valt niet uit te sluiten dat andere panden ook beneden de kostprijs verhuurd worden. Daarmee is het gedateerde beleid niet conform landelijke wet- en regelgeving en voorkomt het eveneens geen ongeoorloofde staatssteun.

7.3 De monitoring van de uitvoering

Norm	Toetsingscriterium
• De processen rondom het verlenen van subsidies is vastgelegd	• Werkwijzen zijn schriftelijk vastgelegd in schema's of instructies • Aanvragen worden geregistreerd in een zaaksysteem • Er is sprake van interne controle bij toekenningen en of afwijzingen
Oordeel	De BUCH-werkorganisatie beschikt over een subsidieloket. De werkwijzen zijn vastgelegd in schema's en interne instructies. Aanvragen worden geregistreerd in een zaaksysteem. Er is sprake van een interne controle bij toekenningen en of afwijzingen.
• Proces rondom verantwoorden en vaststellen is vastgelegd	• Subsidies worden verleend op grond van een uniform format • De subsidient maakt het herleidbaar hoe de prestaties in verhouding staan tot de doelen • Voor de subsidieontvanger is het op voorhand duidelijk hoe de subsidie verantwoord moet worden • De administratieve lasten voor zowel de verlener als ontvanger staan in verhouding tot het verleende bedrag

Oordeel	Subsidies worden door alle BUCH-gemeenten verleend op grond van een uniform format. Bij de sport & cultuur subsidies is in alle vier de BUCH-gemeenten niet gewaarborgd hoe de prestaties in verhouding staan tot de gemeentelijke doelen. Dit komt door de gekozen financieringssystematiek: verenigingen kunnen doorgaans op basis van ledenaantallen of kosten een subsidie verkrijgen en niet op grond van de gewenste prestaties. Een directe relatie tussen het doel, de financieringsgrondslag en de gewenste prestaties ontbreekt dan. Dankzij het uniforme format is het voor subsidieontvangers duidelijk hoe en wanneer zij de subsidie moeten verantwoorden. De BUCH-gemeenten kiezen ervoor om veel informatie op te vragen van (vrijwilligers)organisaties en al bij €5000 te vragen om een vaststelling. Uitzondering is de gemeente Bergen. Tegelijkertijd verlenen de gemeenten doorgaans kleine subsidies (minder dan €5000 en soms niet meer dan €70). De uitvoeringskosten en administratieve lasten per subsidie liggen dus relatief hoog binnen de sport- en cultuursector.
• Het proces van aanvragen en verwerken verloopt in de praktijk volgens de afgesproken werkwijze	• Medewerkers zijn bekend met de werkwijzen • Medewerkers zijn bekend met het relevante beleid • De werkwijze wordt gevolgd zoals afgesproken
Oordeel	Het proces van aanvragen en verwerken staat op papier beschreven en is bekend bij de medewerkers van het subsidieloket. Deze zijn bekend met het relevante beleid en worden daar ook bij betrokken. De medewerkers volgen de werkwijze zoals afgesproken. In de bestudeerde dossiers zijn slechts enkele kleine foutjes gezien zonder grote betekenis.
• De subsidie wordt geëvalueerd	• Het subsidiebeleid wordt minimaal eens in de vijf jaar geëvalueerd • Verstrekte subsidies worden geëvalueerd indien dit in verhouding staat tot de omvang of duur van de subsidie • Indien nodig wordt het beleid aanpast
Oordeel	Een evaluatiebepaling om het subsidiebeleid periodiek te evalueren ontbreekt. In het verleden was die verplichting (onder het Subsidieplan) in de gemeente Bergen er wel. De BUCH-gemeenten evalueren de grote subsidies die zij verlenen aan instellingen. Uit de bevindingen blijkt dat in de gemeenten vaak 90% van het cultuurbudget gaat naar één instelling (een theater of muziekschool) en de overige 10% verleend wordt als kleine subsidie. Voor dit onderzoek is voornamelijk gekeken naar de kleinere subsidies. Er zijn hiervoor geen evaluaties gevonden. De grotere subsidierelaties worden periodiek geëvalueerd en indien nodig wordt het beleid aangepast. Het college van Castricum geeft aan dat zij subsidies evalueren aan de hand van de ingediende verantwoordingen. Dat betekent automatisch dat de vele kleine subsidies niet geëvalueerd worden.

7.4 Het waarborgen van een gelijk speelveld

Norm	Toetsingscriterium
• De BUCH-gemeenten houden rekening met indirecte subsidies bij het verlenen van subsidies	• Subsidieverleners zijn bekend met andere bijdragen aan instellingen • Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bijdrages kruisen elkaar niet • Beleidsdoelen van de subsidieregeling en andere bijdragen sluiten op elkaar aan
Oordeel	Het college van de BUCH-gemeenten zijn de uiteindelijke subsidieverleners. Binnen het college is er per casus vaak een beeld van wat de instelling krijgt aan subsidie en aan andere vormen van ondersteuning (via bijvoorbeeld een accommodatie of hulp van een medewerker). Deze kennis zit grotendeels in 'de hoofden van mensen' en is niet centraal vastgelegd of geregistreerd. Voor gemeenteraadsleden is deze kennis daardoor niet eenvoudig toegankelijk. In het verleden zijn er pogingen gedaan om deze kennis wel inzichtelijk te maken en oog te hebben dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bijdrages elkaar niet kruisen. Het voorbeeld hiervan is de kernenkaart uit Bergen. Deze pogingen zijn niet doorgezet. Uit de casussen blijkt dat bijdrages uit de gemeente elkaar kunnen kruisen. Een sportvereniging met een voordelig huurcontract komt in aanmerking voor dezelfde subsidies als andere verenigingen. De beleidsdoelen van de subsidieregelingen zijn doorgaans niet afgestemd op andere bijdrages. In enkele van de cultuur- en sportnota's is er wel aandacht voor hoe accommodaties zich verhouden tot de verstrekte subsidies.
• De BUCH-gemeenten dragen zorg voor een gelijk speelveld	• Er is sprake van een gelijk speelveld voor bestaande relaties en nieuwe toetreders • De BUCH-gemeenten staan herleidbaar open voor nieuwe aanvragers • Subsidietoekenningen zijn niet gekoppeld aan privaatrechtelijke afspraken
Oordeel	Een gelijk speelveld bij subsidies betekent dat nieuwe toetreders vooraf, tijdig, transparant en onder gelijke voorwaarden kunnen meedingen, en dat zittende partijen geen structureel voordeel hebben dat niet objectief en proportioneel is gemotiveerd. Als het gaat om directe subsidies zijn de voorwaarden en doelen transparant opgenomen in de regelingen. Het is voor iedereen inzichtelijk waarvoor er subsidie aangevraagd kan worden en op grond waarvan. In de praktijk hebben zittende organisaties enkele belangrijke voordelen. De gemeente Heiloo heeft in het cultuurbeleid (en regeling) opgenomen dat het in stand houden van de bestaande culturele infrastructuur het beleidsdoel, wat als consequentie heeft dat vernieuwing moeilijker is. De gemeente Bergen zet eveneens in op het behouden van de huidige culturele infrastructuur. Uit de beschikkingen blijkt dat het verleende bedrag doorgaans gelijk is (op indexering na) als eerdere verleende bedragen. Er wordt niet jaarlijks opnieuw een integrale heroverweging gemaakt. Op grond van de regelingen kan het college ook tot een oordeel komen die bestaande partijen gunstig gezind is. Zo krijgt in de gemeente Castricum een zwemvereniging wel een subsidie om de accommodatie mee te betalen, omdat daar al oude afspraken zijn gemaakt. In de gemeente Uitgeest is

	het bedrag dat de toneelvereniging krijgt gebaseerd op de accommodatie waar zij zitten. Wat betekent dat subsidietoekenningen gekoppeld kunnen zijn aan (oude) privaatrechtelijke afspraken. Bovenstaande betekent niet dat de verleningen onrechtmatig zijn, maar dat de gemeentebesturen beleidskeuzes maken waar bestaande partijen meer van profiteren.

7.5 De rol van de gemeenteraad

Norm	Toetsingscriterium
• De gemeenteraden stellen kaders vast.	• De gemeenteraden stellen de relevante kaders vast • De gemeenteraden sturen tussentijds bij indien daar aanleiding toe is
Oordeel	In alle BUCH-gemeenten zijn de gemeenteraden betrokken geweest bij het vaststellen van de kaders voor het subsidiebeleid. Daarnaast stellen de gemeenteraden (indien beschikbaar) de relevante andere nota's vast. De meerderheid van de bestudeerde beleidsstukken zijn gedateerd of zijn verlengd. Gemeenteraden sturen niet altijd tussentijds bij ook als daar aanleiding toe is. Uitzondering is het debat over de taakstelling die in enkele gemeenten speelt, maar met name in Castricum. De raad van Castricum dient jaarlijks een amendement in om de taakstelling op subsidies uit te stellen. Met de komst van het integraal kader sociaal domein en de Sociale Basis wordt het cultuur- en sportbeleid stapsgewijs geïntegreerd met de Sociale Basis. De raad stelt deze kaders vast. Dit is een proces dat nog in gang is. Op het gebied van vastgoed- en accommodatiebeleid ontbreken er (actuele) door de raad vastgestelde kaders. Een aantal stukken (zoals visies) zijn alleen door het college vastgesteld.
• De gemeenteraad is op de hoogte van de werking van het subsidiebeleid	• De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de werking van het subsidiebeleid • De gemeenteraad wordt op de hoogte gesteld van subsidie-evaluaties • De gemeenteraad stelt proactief vragen over de effectiviteit van het subsidiebeleid
Oordeel	De gemeenteraden van alle BUCH-gemeenten krijgen jaarlijks een overzicht van de verstrekte subsidies inclusief een uitleg van de werking van het beleid en het instrument. Indien er evaluaties gedaan worden, worden deze gedeeld met de raad maar er zijn voor de sport- en cultuursubsidies geen evaluaties gevonden. Alle gemeenteraden stellen proactief vragen over de effectiviteit van het subsidiebeleid. Dit blijkt uit raadsvragen en de begrotingbehandelingen.

• De raad kan zijn taken vervullen	• De raad beschikt over voldoende informatie om kaders vast te stellen • De raad beschikt over voldoende informatie om te controleren
Oordeel	Als het gaat om de verleende directe subsidies beschikt de raad over voldoende informatie om kaders vast te stellen en het college te controleren. De raad wordt door het college geïnformeerd en gemeenteraadsleden vragen zelf om aanvullende informatie. Als het gaat om de verleende indirecte subsidies beschikt de gemeenteraad niet over voldoende informatie om kaders vast te stellen en het college te controleren. De werkorganisatie beschikt niet over benodigde inventarisaties en overzichten. Het gevolg is dat de gemeenteraad geen actueel beleid vaststelt en niet de benodigde algemeen belang besluiten heeft genomen.

Bijlagen

A Geraadpleegde literatuur

Gemeentelijke regelingen

Algemene subsidieverordening Bergen 2016

Algemene subsidieverordening Uitgeest 2016

Algemene subsidieverordening Castricum 2016

Algemene subsidieverordening Heiloo 2020

Subsidieregeling cultuur Bergen 2021

Subsidieregeling amateurkunst Bergen 2021

Subsidieregeling kunst in de kern Bergen 2023

Subsidieregeling sport Bergen 2021

Subsidieregeling cultuur Uitgeest 2020

Subsidieregeling sport Uitgeest 2020

Subsidieregeling cultuur Castricum 2018 (ingetrokken per 1 januari 2024)

Subsidieregeling sportstimulering Castricum 2018 (vervalt per 1 januari 2026)

Subsidieregeling programmalijn gemeente Castricum op de kaart 2023

Subsidieregeling cultuur voor iedereen - eenmalige aanvragen Castricum 2023

Subsidieregeling cultuur voor iedereen - amateurkunst en erfgoed Castricum 2023

Gemeente Bergen

Accountantsverslag 2024

Beleidsnota kunst en cultuur 2021 – 2026

Visie op voorzieningen, activiteiten en accommodaties 2020-2022

Nota uitgangspunten grondbeleid gemeente Bergen 2019 – 2022

Nota Vastgoed portefeuillemanagement 2013

Sportakkoord II

Gemeente Uitgeest

Accountantsverslag 2024

Rapport Accommodatiebeleid Uitgeest 2019

Sportakkoord II

Uitgangspunten Grondbeleid Uitgeest

Gemeente Castricum

Aanpak Bewegen, Sport en Spelen Castricum 2025 – 2035

Beleidsnota Cultuur met Kansen 2020

Doelmatigheidsanalyse subsidies 2025

Memo subsidies 2021 – 2026 Castricum

Sportakkoord II

Uitgangspunten grondbeleid gemeente Castricum 2019

Heiloo

Nota grondbeleid Heiloo 2017

Nota Kunst en Cultuur 2016

Sportakkoord II

B Interviews

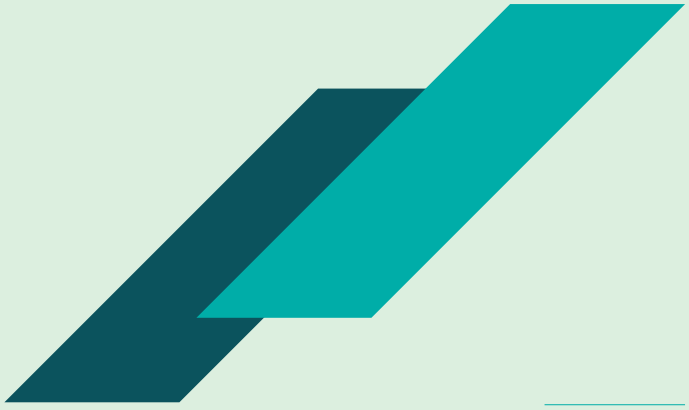
Ambtelijk medewerkers	Bestuurlijke interviews
Accountmanager cultuur	Wethouder Bergen
Coördinator subsidieloket	Wethouder Uitgeest
Domeinmanager Ruimtelijke Ontwikkeling	Wethouder Castricum
Teammanager Vastgoed	Wethouder Uitgeest
Beleidsmedewerker vastgoed	
Beleidsmedewerker kunst en cultuur	
Teamleider sociaal domein	
Accountmanager cultuur	

Voor dit onderzoek is eveneens gesproken met een delegatie van raadsleden vanuit de verschillende BUCH gemeenten tijdens een bijeenkomst in het gemeentehuis van Castricum.

Contactgegevens

Ipsos I&O

Zuiderval 70
7543 EZ Enschede
053 - 200 52 00

Amstelveenseweg 760
1081 JK Amsterdam
020 - 607 07 07

Ericssonstraat 2
5121 ML Rijen
020-607 07 07