

Aan het College van Burgemeester en  
Wethouders van de gemeente  
Leidschendam-Voorburg  
Postbus 905  
2270 AX Voorburg

Aan het College van Burgemeester en  
Wethouders van de gemeente Rijswijk  
Postbus 5305  
2280 HH Rijswijk

Datum 9 juli 2009

Ons kenmerk 2009/19280

Uw brief/kenmerk --

Contactpersoon Mevrouw M. Mattern

Telefoon (070) 300 8592 fax (070) 300 8401

Bijlagen Onderzoeksrapport

Onderwerp Onderzoek beheer en onderhoud sportaccommodaties

Geacht college,

## 1. Inleiding

Bijgaand doe ik u toekomen het rapport "Onderzoek beheer en onderhoud sportaccommodaties in de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk". Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie Leidschendam-Voorburg en Rijswijk uitgevoerd door het onderzoeksbureau DSP te Amsterdam. In het onderzoek is voorzien in het onderzoeksprogramma 2009 van de rekenkamercommissie.

Bij brief van 25 mei 2009 heb ik het concept van het onderzoeksrapport in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor aan de gemeentesecretaris van beide gemeenten voorgelegd met het verzoek dit op feitelijke onjuistheden te doen controleren. De van hen ontvangen opmerkingen zijn zoveel mogelijk verwerkt in het thans voorliggende rapport. Er mag dus van uitgegaan worden dat het rapport geen feitelijke onjuistheden bevat.

Anders dan bij eerdere in opdracht van de rekenkamercommissie totstandgebrachte rapporten hebben de onderzoekers om hun moverende redenen in het afsluitende



hoofdstuk "Toetsing aan het normenkader" van het onderhavige rapport beide gemeenten met elkaar vergeleken. Om een dergelijke vergelijking te doorgronden is het noodzakelijk, indien de daaraan ten grondslag liggende bevindingen omtrent beide gemeenten ook beschikbaar zijn. Om die reden wordt reeds in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor een gezamenlijk rapport gepresenteerd voor beide gemeenten.

Naar aanleiding van het rapport heeft de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Deze treft u in het onderstaande aan. In het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor ontvangt de commissie gaarne hierop uw eventuele reactie. In artikel 10, derde lid, van de Verordening op de rekenkamercommissie Leidschendam-Voorburg en Rijswijk is sinds de laatste wijziging bepaald dat de reactietermijn voor dit hoor en wederhoor maximaal vier weken bedraagt. De rekenkamercommissie ziet uw eventuele reactie daarom uiterlijk .... augustus 2009 tegemoet.

Uw reactie en het eventuele antwoord van de commissie daarop zullen tegelijk met de aanbieding van het rapport ter kennis worden gebracht van de raad van uw gemeente. Indien daaraan uwerzijds behoefte bestaat, is de commissie gaarne bereid tot een mondelinge toelichting.

Voorafgaande aan de conclusies en aanbevelingen zijn aanleiding en vraagstelling van het onderzoek vermeld.

## **2. Aanleiding onderzoek**

De achtergrond van dit onderzoek ligt vooral bij de verschillende organisatievormen die binnen de gemeenten voorkomen en de daarmee samenhangende verschillende financiële en juridische aspecten. Het accommodatiebeleid is de kern van het gemeentelijk sportbeleid. Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het sportaccommodatiebeleid, de uitvoering van beheer en onderhoud en hoe de raad in voorkomende gevallen wordt geïnformeerd.

## **3. Vraagstelling**

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidde:

*Vinden beheer en onderhoud van de sportaccommodaties in Lidschendam-Voorburg en Rijswijk doeltreffend en doelmatig plaats?*

Van deze hoofdvraag is een aantal deelvragen afgeleid, die gegroepeerd zijn rond vier thema's:

*1. sportaccommodatiebeleid*

- Wat is het gemeentelijke beleidskader voor beheer en onderhoud van sportaccommodaties?
- Welke doelen en uitgangspunten zijn geformuleerd in het sportaccommodatiebeleid?
- Zijn de doelen en uitgangspunten vertaald in concrete prestatieafspraken/-indicatoren? Zo ja welke?
- Voert de gemeente expliciet beleid in de sportsector wat betreft privatisering of verzelfstandiging?
- Wat zijn de voordelen en nadelen bij beheer en onderhoud door private partijen in Rijswijk?

*2. huidige beheersituatie*

- Welke beheervormen komen op dit moment voor in de gemeente en welke kenmerken hebben zij?
- Wat is de rolverdeling en samenwerkingsrelatie binnen gemeente en tussen gemeente, exploitanten/beheerders en gebruikers?

*3. doelrealisatie*

- Worden de genoemde prestatie-indicatoren gemonitord c.q. gemeten?
- Hoe is het gesteld met de kwaliteit (van beheer en onderhoud) van de accommodaties?
- Hoe is het gebruik en de bezetting van de accommodaties?
- Hoe liggen de gemeentelijke kosten voor onderhoud en beheer per accommodatiesoort?
- Hoe beoordelen de gebruikers (de kwaliteit van) de accommodaties op het gebied van beheer en onderhoud?

*4. informatie en controle*

- Beschikt de gemeenteraad over voldoende informatie over het beheer en onderhoud van gemeentelijke sportaccommodaties om zijn kaderstellende en controlerende taak te vervullen?

## 4. Conclusies

### 4.1. Algemene conclusie

Door het goeddeels ontbreken van geoperationaliseerde doelen, structurele monitorgegevens en zuivere financiële cijfers kan in feite niet worden vastgesteld of het beheer en onderhoud van de sportaccommodaties in *Leidschendam-Voorburg en Rijswijk* doeltreffend en doelmatig plaatsvinden. Het inzicht is onvoldoende om met zekerheid te kunnen vaststellen in welke mate beide gemeenten hun doelen op het gebied van sportaccommodaties halen en welke invloed de keuze van de beheervorm daarop heeft. Daarin speelt ook mee dat *Leidschendam-Voorburg* pas recentelijk haar beheerstrategie heeft gewijzigd: de gevolgen daarvan zijn nog niet in beeld.

Ondanks het onvoldoende inzicht kan wel worden geconcludeerd dat het sportaccommodatiebeleid van zowel *Leidschendam-Voorburg als Rijswijk* in het algemeen en de organisatie van het beheer en onderhoud in het bijzonder op een aantal punten tekortschiet voor wat doeltreffendheid en doelmatigheid betreft. Dat heeft niet zozeer te maken met de gehanteerde beheervormen als wel met de manier waarop deze worden toegepast. In beide gemeenten worden aan de voorkant niet altijd heldere en expliciete prestatieafspraken gemaakt met de uitvoerders van het beleid en vooral ook ontbreekt het aan toetsing c.q. monitoring van die afspraken. **PM: Raad.** In het onderstaande wordt deze algemene conclusie nader toegelicht.

### 4.2. Doeltreffendheid van het sportaccommodatiebeleid

Doeltreffendheid betreft de mate waarin de doelstellingen van het sportaccommodatiebeleid zijn bereikt door de uitvoering ervan.

Zowel *Leidschendam-Voorburg als Rijswijk* streven naar toegankelijke, betaalbare, veilige en kwalitatief goede sportaccommodaties met een hoge bezetting. Voor zover daar zicht op is scoren de buitensportaccommodaties van beide gemeenten op genoemde doelen goed en de binnensportaccommodaties redelijk. Op het punt van bezetting valt de grootste winst te boeken: verhuur aan derde gebruikers is vooralsnog beperkt. Daarmee voldoen beide gemeenten niet op alle punten aan de door henzelf gestelde doelen.

~~*Leidschendam-Voorburg* is zich meer bewust van de tekortkomingen dan *Rijswijk* en stuurt ook doelgerichter aan op verbetering. *Leidschendam-Voorburg* heeft een start gemaakt met het operationaliseren en monitoren van de doelstellingen, heeft de komende jaren een kwaliteitsinjectie gepland om ook de binnensportaccommodaties op het gewenste kwaliteitsniveau te krijgen en heeft een strategie bepaald om de~~

bezetting van zowel de binnen- als buitensportaccommodaties de komende jaren te optimaliseren. Met andere woorden: *Leidschendam-Voorburg* voert planmatig beleid, dat is gebaseerd op expliciete keuzes en uitgangspunten.

Het sportaccommodatiebeleid in *Rijswijk* is meer historisch gegroeid en sterk situationeel bepaald. De gemeente reageert vooral op signalen uit het veld. Op die manier kan flexibel worden ingespeeld op wensen en behoeften uit het veld. Tot op zekere hoogte is een dergelijke benadering doeltreffend. Voorwaarde is dat daadwerkelijk snel kan worden ingespeeld op signalen uit het veld, ook financieel. *Rijswijk* voldoet aan die voorwaarde. Er kleven echter ook nadelen aan. In de eerste plaats is het weinig doel- en toekomstgericht. Bovendien wekt het een zekere mate van willekeur in de hand of de schijn daartoe. Juist de beleidskeuze om te reageren op signalen uit het veld vraagt om een duidelijk kader, waartegen verzoeken kunnen worden afgezet. Op die manier zijn besluiten gemakkelijker te legitimeren en uit te leggen en weet iedereen beter waar hij of zij aan toe is.

#### 4.2. Doelmatigheid van het sportaccommodatiebeleid

Doelmatigheid betreft de mate waarin de gewenste doelen met inzet van zo weinig mogelijk middelen worden bereikt. Hier ligt de vraag voor in hoeverre beheer en onderhoud in beide gemeenten op een efficiënte manier zijn ingericht en worden toegepast.

##### **Buitensport**

Wat betreft de buitensport is de beheersituatie, die *Leidschendam-Voorburg* en *Rijswijk* voorstaan, niet wezenlijk verschillend: beide gemeenten willen steeds meer taken bij de verenigingen neerleggen als prikkel richting de verenigingen en ter ontlasting van de gemeente. Klein onderhoud en doorverhuur van velden, alsmede eigendom, beheer en onderhoud van de clubhuizen ligt zo veel mogelijk bij de verenigingen. De gemeente blijft te allen tijde eigenaar van de grond en daarmee verantwoordelijk voor het groot onderhoud van de velden. Dit in verband met eventuele uitplaatsing of verplaatsing in de toekomst.

Op twee punten verschilt het beleid ten aanzien van de buitensportaccommodaties van elkaar. Belangrijkste verschil is dat *Leidschendam-Voorburg* de afgelopen jaren nadrukkelijk heeft aangestuurd op een geharmoniseerde beheersituatie, volgens het hierboven geschetste model. Dat is ook grotendeels gelukt. *Rijswijk* daarentegen wil in grote lijnen hetzelfde, maar stuurt daar nauwelijks op. Als gevolg daarvan blijven historische gegroeide verschillen in de beheersituatie van sportparken hier bestaan met als risico dat verenigingen zich benadeeld kunnen voelen. Bijvoorbeeld omdat zij wel en andere verenigingen niet verantwoordelijk zijn voor beheer, onderhoud en afschrijving van de opstallen.

**Opmerking [WB1]:** Vraag is of dit klopt

Een tweede verschil is dat in *Leidschendam-Voorburg* per sportpark een zogeheten beheerstichting is opgericht met daarin vertegenwoordigd alle verenigingen die het park als thuisbasis gebruiken. Hoewel dat niet wezenlijk verschilt van de situatie in Rijswijk, waar met verenigingen in principe dezelfde afspraken kunnen worden gemaakt, biedt dit in de praktijk – voor zover daar nu al zicht op is<sup>1</sup> – toch een aantal voordelen. De beheerstichtingen voelen zich verantwoordelijk voor het reilen en zeilen op de sportparken: zij houden de bespeelbaarheidsnormen nauwlettend in de gaten, signaleren knelpunten, trekken waar nodig aan de bel bij gemeente en/of gebruikers en zijn zich aan het oriënteren op kansen voor medegebruik. In het geval dergelijke taken bij individuele verenigingen liggen, zoals in Rijswijk, schieten deze taken er eerder bij in, omdat ze opgaan in de vele andere taken en werkzaamheden die op de vereniging afkomen. Bovendien zijn de stichtingen een krachtigere gesprekspartner richting de gemeente, omdat de verenigingen samen sterker staan. Naar het zich laat aanzien zijn de beheerstichtingen meer dan een papieren constructie, omdat het taken die de capaciteit en expertise van verenigingen vaak te boven gaan, als het ware uit de verenigingen tilt. Voorwaarde is natuurlijk wel dat er voldoende menskracht en expertise bij de beheerstichtingen aanwezig is of via externe ondersteuning wordt ingebracht. Dat geldt feitelijk ook voor verenigingen, die dezelfde taken op zich af zien komen.

### ***Binnensport***

Terwijl het beheerbeleid voor wat betreft de buitensport niet wezenlijk verschilt, houden *Leidschendam-Voorburg en Rijswijk* er wel een verschillend beleid op na waar het gaat om de binnensport. Het eigendom en daarmee groot onderhoud van de sporthallen ligt in beide gevallen bij de gemeente. Klein onderhoud, zaalverhuur en exploitatie houdt *Rijswijk* van oudsher in eigen hand, terwijl *Leidschendam-Voorburg* dit overlaat of wil gaan overlaten aan commerciële exploitanten en beheerstichtingen. De gedachte is dat die meer kennis en ervaring hebben op het gebied van het bedrijfsmatig, efficiënt en marktgericht exploiteren van sporthallen. Het is sterk de vraag of dat laatste het geval is bij overdracht van deze taken aan beheerstichtingen. Ook wat betreft de gymzalen gaat *Rijswijk* uit van de bestaande situatie: eigendom, onderhoud en doorverhuur ligt soms bij de schoolbesturen, soms bij de gemeente zelf. In *Leidschendam-Voorburg* is dat nu ook het geval, maar hier stuurt men doelgericht aan op een geharmoniseerde beheersituatie met volledige overdracht van gymzalen naar schoolbesturen.

---

Noot <sup>1</sup> De beheerstichtingen bestaan nog te kort om vergaande conclusies te

Wat voor invloed deze verschillen in beheervorm hebben op de doelmatigheid van het sportaccommodatiebeleid valt niet exact vast te stellen. Een zuivere vergelijking tussen beide gemeenten is onmogelijk, onder meer door een verschil in opbouw van kosten, leeftijd van gebouwen, grondprijs en berekeningssystematiek voor loonkosten en overhead. De gegevens die er zijn rechtvaardigen evenwel de conclusie dat doelmatigheid niet zozeer samenhangt met de keuze van de beheervorm, als wel met de manier waarop die beheervorm wordt toegepast.

### ***Prestatieafspraken met de uitvoerders van het beleid***

Hoe beheer, onderhoud en verhuur van binnen- en buitensportaccommodaties ook wordt geregeld, de gemeente is en blijft altijd regisseur van het sportaccommodatiebeleid. Zij is opdrachtgever, of dat nu is aan een ambtelijke dienst, een commerciële exploitant, een beheerstichting, een schoolbestuur of een vereniging die taken uitvoert.

Sportaccommodaties worden immers betaald met overheidsgeld. Het gaat om basisvoorzieningen die zonder overheidsbijdrage commercieel niet aantrekkelijk zijn. De gemeente bepaalt de doelen en uitgangspunten van het beleid en dient die zoveel mogelijk te waarborgen door goede (prestatie)afspraken te maken met de uitvoerders van het beleid. Daarbij gaat het om aspecten als de kwaliteit en de toegankelijkheid van accommodaties, het bereik van achterstandsgroepen en bijzondere doelgroepen, de hoogte van tarieven enzovoorts.

Vooraf in *Rijswijk*, maar ook in *Leidschendam-Voorburg* worden over dit soort zaken onvoldoende prestatieafspraken 'aan de voorkant' gemaakt. Met private partijen, zoals beheerstichtingen, verenigingen, commerciële exploitanten en schoolbesturen, worden wel afspraken vastgelegd, maar veelal niet concreet en expliciet genoeg.<sup>2</sup> Waar uitvoeringstaken plaatsvinden door een ambtelijke dienst, ontbreken prestatieafspraken vrijwel volledig.

### ***Monitoren van het beleid c.q. de afspraken***

Goede afspraken maken alleen is niet voldoende. Daarnaast moet de gemeente als opdrachtgever toetsen of het sportbeleid ook daadwerkelijk adequaat wordt uitgevoerd. Toetsing en controle kan plaatsvinden door het beleid te monitoren. Die monitoring dient betrekking te hebben op de doelen en uitgangspunten van het sportbeleid. Dat is iets waar het zowel in Leidschendam-Voorburg als Rijswijk goeddeels aan ontbreekt. De verantwoordelijkheid voor het nakomen van de afspraken leggen beide gemeenten nu nog te zeer bij uitvoerders van het beleid. Daar schuilt een gevaar in, want in geval

---

kunnen trekken.

van financieel wanbeleid of niet nakomen van afspraken is tijdig ingrijpen en bijsturen gewenst. Uiteindelijk dient de gemeente vanuit het maatschappelijk belang immers toch bij te springen als een private partij omvalt. Een zekere mate van toezicht is dan ook nodig. Dat geldt overigens óók voor accommodaties, die volledig in gemeentelijk beheer zijn. Ook dan is het zaak om tijdig te kunnen ingrijpen als een accommodatie uit de pas loopt.

### ***Kerntakendiscussie***

~~Samenvattend kunnen we stellen dat de gemeente altijd het eerste en laatste woord heeft e.g. moet hebben inzake het sportaccommodatiebeleid, ongeacht de gekozen beheervorm. De kerntaken zijn altijd hetzelfde: doelen en uitgangspunten in relatie tot budget bepalen, om daar vervolgens de voorzieningen op af te stemmen en te monitoren. Of de gemeente de uitvoering grotendeels uitbesteedt (buiten- en binnensport in Leidschendam-Voorburg en buitensport in Rijswijk) of in eigen handen houdt (binnensport in Rijswijk) is op zichzelf secundair.~~

~~Wel kan worden geconstateerd dat de gemeentelijke rol ten aanzien van sport aan verandering onderhevig is. De sportmarkt is veel dynamischer dan pakweg 25 jaar geleden: zo heeft, naast de georganiseerde sport, de ongeorganiseerde (hardlopen, skaten, streetsports) en commerciële sport (fitnesscentra, sportscholen, squashhallen enz.) een enorme vlucht genomen.~~

~~Daarnaast is veel meer aandacht gekomen voor de maatschappelijke betekenis van sport (gezondheid, leefbaarheid enz.). Was sportbeleid voorheen nog vooral accommodatiebeleid, inmiddels is het veel meer dan dat. Van de gemeentelijke afdeling sportbeleid wordt verwacht dat zij aan sportstimulering doet, aansluit bij landelijke impulsen en projecten<sup>3</sup>, oog heeft voor talentontwikkeling en multifunctionele accommodaties en brede scholen ontwikkelt. Dat vraagt ook om meer afstemming met andere sectoren, zoals ruimtelijke ordening, onderwijs, wijkaanpak, integratiebeleid en jeugdbeleid.~~

~~De gemeentelijke beleidstaken op het gebied van sport zijn, kortom, enorm uitgebreid. In het verlengde daarvan is het steeds de vraag of uitvoeringstaken, waaronder ook het beheer, onderhoud en exploitatie van sportaccommodaties, daar nog wel bij passen en niet ten koste van het beleid gaan.~~

---

Noot <sup>2</sup> Dit vereist een onderhandelingsproces, want hoe meer grenzen de gemeente oplegt aan het ondernemerschap, hoe minder aantrekkelijk het is voor een private partij om taken over te nemen.

Noot <sup>3</sup> Denk aan de breedtesportimpuls, de BOS-impuls (buurt-onderwijs-sport), Meedoen Allochtone Jeugd door Sport, combinatiefunctionarissen enz.

## 5. Aanbevelingen

### *Leidschendam-Voorburg en Rijswijk*

- Operationaliseer de doelen van het sportaccommodatiebeleid in specifieke en meetbare doelen.
- Daag de gemeenteraad uit tot een meer kaderstellende en proactieve rol door haar hier nadrukkelijk in te betrekken.
- Maak – in het verlengde van de geoperationaliseerde doelen – heldere, concrete en expliciete prestatieafspraken met de uitvoerders van het beleid. Dat geldt voor private partijen die taken uitvoeren (verenigingen, beheerstichtingen, commerciële exploitanten, schoolbesturen), maar ook voor een ambtelijke dienst die belast is met uitvoeringstaken.
- Toets of het sportbeleid ook daadwerkelijk adequaat wordt uitgevoerd door het beleid, vertaald in prestatieafspraken per accommodatie, structureel monitoren;
- grijp in of stuur bij indien de monitorgegevens daartoe aanleiding geven.
- Zorg voor ondersteuning en/of deskundigheidsbevordering van de beheerstichtingen en verenigingen, opdat zij beschikken over voldoende capaciteit en expertise om de veelal specialistische taken te kunnen uitvoeren. Dat geldt in versterkte mate voor de beheerstichtingen, aan wie klein onderhoud, zaalverhuur en exploitatie van de sporthallen is of wordt overgedragen.

**Opmerking [WB2]:** Kan wat mij betreft geschrapt worden.

### *Rijswijk*

- Stel, in samenspraak met het college en de gemeenteraad, vast of de uitvoering van het sportaccommodatiebeleid nog altijd tot de kerntaken van de gemeente behoren.
- Zorg voor een duidelijk beleidskader, waartegen verzoeken uit het veld kunnen worden afgezet en dat (de schijn van) willekeur zoveel mogelijk uitsluit.
- Stuur aan op een geharmoniseerde beheersituatie voor de buitensportparken.
- Zorg voor ondersteuning en/of deskundigheidsbevordering van de buitensportverenigingen, die taken hebben die om specialistische kennis vragen, zoals verhuur aan derden en financiële exploitatie van opstallen.

Hoogachtend,

De voorzitter van de rekenkamercommissie  
Leidschendam-Voorburg en Rijswijk,

mr. W.J.K. Brugman