

Onderzoeksrapport

Drechterland

Beheer gemeenschapsaccommodaties

9 mei 2014

Rekenkamercommissie Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland:

- Hans Gerrits Jans (voorzitter)
- Jeannette Riensema (lid)
- Martijn Dekker (lid)
- Martijn Mussche (secretaris/onderzoeker)

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Context	3
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	4
1.3	Probleemstelling, onderzoeksvragen en normenkader	4
1.4	Afbakening.....	5
1.5	Onderzoeksmethodiek	5
1.6	Leeswijzer	5
2.	Beleid.....	6
2.1	Beleidskader dorpsuizen	6
2.2	Beleidskader sportaccommodaties	7
2.3	Beleidskader zwembaden.....	8
2.4.	Gevolgen Wet Markt en Overheid.....	9
3.	Beheervormen.....	10
3.1	Beheervormen dorpsuizen	10
3.2	Beheervormen sportaccommodaties	13
3.3	Beheervormen zwembaden	16
3.4	Sturing en controle	18
3.5	Afweging uitbesteding of eigen beheer.....	19
4.	Beheer en exploitatie	21
4.1	Subsidies	21
4.2	Kosten en baten.....	23
4.3	Dekkingspercentage	27
4.4	Opvolging eerder rekenkameronderzoek.....	27
5.	Controle door de raad	29
6.	Conclusies en aanbevelingen	30
6.1	Conclusies	30
6.2	Aanbevelingen	32
Bijlage 1.	Geraadpleegde personen	33
Bijlage 2.	Geraadpleegde documenten.....	34
Bijlage 3.	Bestuurlijke reactie	36

1. Inleiding

1.1 Context

Dit rekenkameronderzoek richt zich op het beheer van gemeenschapsaccommodaties in Drechterland. Concreet gaat het over de dorpshuizen, sportaccommodaties en de zwembaden in de gemeente. Het onderzoek betreft alleen de accommodaties waar de gemeente bij betrokken is.

Landelijk beeld

Dorpshuizen hebben een sociaal-culturele functie. Het zijn openbare ontmoetingsplaatsen voor de dorpsbewoners. Ze bieden onderdak aan het verenigingsleven. Ook dragen ze bij aan de sociale cohesie in dorpen waar ze soms nog de enig overgebleven voorziening zijn. Kenmerk van dorpshuizen is dat ze multifunctioneel zijn, waardoor een breed scala aan functies en activiteiten mogelijk is. Daarom worden dorpshuizen wel de spiegel van de plattelandssamenleving genoemd; functies komen en functies gaan, al naar gelang de behoeften van de gebruikers en de actuele thema's in de samenleving. Dorpshuizen worden bestuurd door vrijwilligers. Meestal wordt gekozen voor de stichting als rechtsvorm. De omzet van de bar en het verhuren van ruimten zijn het fundament voor de exploitatie. De draagkracht van de primaire doelgroepen (verenigingen, ouderen, jongeren en initiatiefgroepen) maken een puur commerciële uitbating van dorpshuizen onmogelijk. Veel dorpshuizen in Nederland draaien helemaal op vrijwilligers. Anderen hebben een beheerder in dienst of hebben de horeca verpacht.¹

Drechterland: Dorpshuizen

Drechterland is een gemeente met meerdere kernen. Dorpshuizen vervullen een belangrijke functie met het oog op de leefbaarheid van de kernen. Er zijn vijf dorpshuizen waar de gemeente hetzij via een eigendomsrelatie, dan wel via een subsidierelatie bij betrokken is:

- De Dregt in Schellinkhout;
- De Wiekslag in Wijdenes;
- De Buurt in Venhuizen;
- Het Centrum in Venhuizen;
- De Schalm in Westwoud.

Drie van de vijf dorpshuizen zijn eigendom van een stichting en twee zijn gemeentelijk eigendom. Alle vijf dorpshuizen hebben een gymzaal.

Sportaccommodaties

Drechterland telt drie in erfpacht uitgegeven tenniscomplexen, zes voetbalaccommodaties, drie handbalaccommodaties, vier ijsbanen, zeven gymzalen en twee sporthallen. De binnensportaccommodaties worden gebruikt voor het bewegingsonderwijs van de scholen, door sportverenigingen en recreatieve groepen sporters. Uit een quick scan door de Rkc SED blijkt er meerdere beheervormen zijn, elk met eigen bekostigingsstructuur en specifieke sturingsmogelijkheid voor de gemeente.

Zwembaden

In Drechterland zijn twee (openlucht)zwembaden: 't Hemmerven in Hem en Het Streekbad in Hoogkarspel. Deze hebben elk een eigen beheervorm: 't Hemmerven wordt geëxploiteerd door een stichting die hiervoor jaarlijks een budgetsubsidie ontvangt. Het Streekbad wordt geëxploiteerd door de gemeente.

¹ Bron: Dorpshuizenbeleid op maat, Landelijke vereniging voor kleine kernen, juni 2013.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

Verzoek vanuit het presidium

De directe aanleiding voor dit rekenkameronderzoek is een verzoek vanuit de gemeenteraad van Drechterland. Het verzoek is afkomstig van de fractie Gemeente Belangen Drechterland (GBD), maar het onderwerp leeft bij meerdere raadsleden, zo bevestigt de griffie van Drechterland. Onderwerp van het onderzoek zijn de verschillende beheervormen van de dorpshuizen, sporthallen en zwembaden in de gemeente. De raad wil vanuit zijn controlerende taak inzicht in het beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties. Centraal in de vraagstelling staat in hoeverre de hier gekozen juridische en financiële constructies van belang zijn voor een doelmatig beheer. Aan de hand hiervan ontstaat wellicht een beeld of uniformiteit in het beheer al dan niet wenselijk is.

Opvolging eerder rekenkameronderzoek

In 2010 onderzocht de toenmalige rekenkamercommissie van Drechterland (Rkc WEDA) de doeltreffendheid en doelmatigheid van sportaccommodaties. De belangrijkste aanbevelingen uit dat onderzoek luiden (samengevat):

- a) Het verdient aanbeveling de kosten en opbrengsten van sportaccommodaties goed te administreren. Dat kan het beste gebeuren door deze op één plek bijeen te brengen.
- b) De verhuur van de accommodaties dient te geschieden tegen een huurprijs die de huurders ook daadwerkelijk gaan betalen.
- c) Uit het oogpunt van gelijkheid verdient het aanbeveling dat gemeenten voor eenzelfde product dezelfde prijs in rekening brengen. Verder verdient een eenvoudige, doorzichtige tarievenstructuur de voorkeur.
- d) Veldsportaccommodaties zijn geschikt om de verantwoordelijkheid ervoor over te dragen aan de gebruikers, via eigendomsoverdracht, via erfpacht dan wel op contractuele wijze. Gemeenten zouden deze richting moeten inslaan / vervolgen teneinde de kosten (aanleg, renovatie en jaarlijkse onderhoudskosten) terug te dringen.
- e) Bij overdekte sportaccommodaties is veel efficiencywinst behaald c.q. te behalen. Dat kan door deze bij private partijen onder te brengen, dan wel door het beheer ervan op een slimme manier te organiseren (bij voorbeeld koppelen aan horeca, selectieve aanwezigheid beheerders). Wij adviseren u een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden van privatisering.

Deze aanbevelingen richtten zich op meerdere gemeenten, waaronder Drechterland. De Rekenkamercommissie SED vindt het interessant om vier jaar na dit eerdere rekenkamerrapport te verifiëren of en op welke wijze de aanbevelingen door Drechterland zijn overgenomen².

1.3 Probleemstelling, onderzoeksvragen en normenkader

Probleemstelling:

Er zijn meerdere beheervormen van gemeenschapsaccommodaties, elk met eigen financiële en juridische kenmerken en sturingsmogelijkheden door de gemeente. Deze diversiteit en het ontbreken van een overzicht bemoeilijkt de sturing en controle door de gemeenteraad.

Centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre heeft de gemeente inzicht in beheer en exploitatie van gemeenschapsaccommodaties en in hoeverre is meer uniformiteit of meer doelmatigheid wenselijk?

Onderzoeksvragen en normenkader:

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. Aan de onderzoeksvragen zijn normen gekoppeld. Deze normen maken het mogelijk om te bepalen hoe de gemeente scoort op een bepaald onderwerp. Naast deze normen is in het onderzoek een relatie gelegd met hetgeen in het land gebruikelijk is.

² Op 10 januari 2011 is het rapport van de Rkc WEDA in het RTG besproken. Er is door raad of college geen besluit genomen of toezegging gedaan om aanbevelingen van de Rkc WEDA over te nemen.

	Onderzoeksvragen:	Norm
1.	Wat is het beleidskader voor het beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties?	Er is een vastgesteld beleidskader voor het beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties.
2.	Welke beheervormen kent de gemeente voor gemeenschapsaccommodaties?	[geen norm]
3.	In hoeverre heeft de gemeente - per accommodatie - zicht op het beheer en de exploitatie?	De gemeente heeft - per accommodatie - zicht op het beheer en de exploitatie.
4.	In hoeverre dragen de gekozen juridische en financiële constructies bij aan een doelmatig beheer?	De gekozen juridische en financiële constructies dragen bij aan doelmatig beheer van de accommodaties.
5.	In hoeverre dragen de gekozen juridische en financiële constructies bij aan een gelijke behandeling van de organisaties die de accommodaties gebruiken?	De gemeente behandelt de organisaties die de accommodaties gebruiken op gelijke wijze.
6.	Op welke wijze geeft het college de raad inzicht in beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties?	Het college informeert de raad tijdig, juist en compleet over het beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties.
7.	In hoeverre is invulling gegeven aan de aanbevelingen met betrekking tot sportaccommodaties van de Rekenkamercommissie WEDA uit 2010?	De gemeente heeft de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie WEDA uit 2010 met betrekking tot sportaccommodaties opgevolgd.

1.4 Afbakening

Dit rekenkameronderzoek betreft gemeenschapsaccommodaties, maar richt zich specifiek op dorpshuizen en sportaccommodaties, inclusief zwembaden in de gemeente Drechterland. De paardrijdaccommodatie OWF en het beachvolleybalveld Westwoud blijven buiten beschouwing omdat de eerste geprivatiseerd is³ en omdat het beachvolleybal enerzijds vervlochten is met het indoor-volleybal en anderzijds zeer beperkte gemeentelijke betrokkenheid kent. Andere gemeenschapsaccommodaties zoals onderwijsaccommodaties blijven ook buiten beschouwing omdat dat deze een bijzondere beheer- en exploitatievorm kennen en slecht te vergelijken zijn met andere gemeenschapsaccommodaties. Datzelfde geldt ook voor sociaal-culturele accommodaties zoals muziekscholen of bibliotheken. Het onderzoek beperkt zich tot de periode 2011 tot en met 2013.

1.5 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is gestart met een informatievraag bij de gemeente waarbij de basisgegevens van de gemeenschapsaccommodaties zijn opgevraagd. Het raadsinformatiesysteem is ook geraadpleegd en alle relevante gemeentelijke stukken van de afgelopen drie jaar rond gemeenschapsaccommodaties zijn bekeken. Na eerste bestudering van deze gegevens zijn gesprekken gevoerd met de betrokken ambtenaren en met de portefeuillehouder. Daarnaast is een verdiepend onderzoek uitgevoerd op basis van de financiële stukken die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke begroting. Ten slotte is een literatuuronderzoek uitgevoerd waarbij een kleine twintig rekenkameronderzoeken naar dorpshuizen, sportaccommodaties en zwembaden zijn bestudeerd. Dit is gedaan om goed in beeld te krijgen wat de issues rond gemeenschapsaccommodaties zijn en wat de gangbare praktijken zijn.

1.6 Leeswijzer

Het rapport volgt de thema's van de zeven onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 gaat in op het beleid. Hoofdstuk 3 belicht de diverse beheervormen. In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op beheer en exploitatie en in hoofdstuk 5 komt de controle door de raad aan bod. De conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 6.

In de meer beschrijvende hoofdstukken 2 en 3 hebben we ervoor gekozen om eerst enkele zinnen aan het landelijk beeld te wijden en vervolgens de Drechterlandse situatie te schetsen. Dit om de bevindingen in Drechterland in (landelijk) perspectief te plaatsen.

³ De gemeenteraad van Drechterland heeft op 27 september 2010 besloten om aan de Landelijke Rijvereniging OWF een eenmalige bijdrage beschikbaar te stellen van € 35.000,-. Met deze bijdrage werd zowel de subsidierelatie als het toekomstig onderhoud aan de accommodatie afgekocht.

2. Beleid

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 1:

Wat is het beleidskader voor het beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties?

In de onderstaande paragrafen komen achtereenvolgens het beleidskader voor de dorpshuizen, voor de sportaccommodaties en voor de zwembaden aan bod. In de laatste paragraaf belichten we de gevolgen van de nieuwe wet Markt en Overheid.

2.1 Beleidskader dorpshuizen

Landelijk beeld

In Noord-Holland heeft ongeveer 14% van de gemeenten een dorpshuizenbeleid⁴. Belangenverenigingen voor dorpshuizen bepleiten het opstellen van een specifiek dorpshuizenbeleid door de gemeente. Dit beleid zou onder meer de volgende elementen moeten bevatten⁵:

- een beschrijving van de sociaal culturele functie die dorpshuizen voor de gemeenschap hebben en de waarde die de gemeente daaraan hecht;
- een beschrijving van de activiteiten;
- een beschrijving van de rol van het dorpshuis in het kader van de Wmo;
- een beschrijving van de eigendomsverhouding(en), bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de organisatiestructuur;
- de financiële afspraken met betrekking tot gebruiksvergoeding, groot en klein onderhoud en subsidies.

Drechterland: Beleidskader dorpshuizen

Er is geen vastgesteld specifiek beleidskader voor dorpshuizen. Het Drechterlandse beleid rond dorpshuizen is af te leiden uit het Welzijnsbeleid en de Toekomstvisie⁶ van Drechterland waarin de nadruk wordt gelegd op de kernen in Drechterland⁷. Het uitgangspunt is dat er in alle dorpskernen basisvoorzieningen zijn, zoals een peuterspeelzaal, basisschool, sportveld en een dorpshuis. Bijna alle kernen van Drechterland hebben dan ook een dorpshuis. In dat licht is de volgende constatering uit het bestuurskrachtonderzoek uit 2011 relevant: *"De gemeentelijke organisatie vindt het van belang om in alle kernen hetzelfde voorzieningen niveau aan te bieden. Een deel van de bewoners en het maatschappelijke middenveld vindt het kernenbeleid achterhaald en vindt het belangrijker om tot eenduidige keuzes voor voorzieningen te komen in plaats van in alle kernen een beperkt minimumniveau aan te bieden."*⁸ De Programmabegroting 2014 vermeldt dat het noodzakelijk is dat er in 2014 een start wordt gemaakt met een visie over het toekomstige beleid binnen de kernen, dit als vervolg op de toekomstvisie en ontwikkelingen op het terrein van huisvesting, onderwijs, Wmo en de krimp van het aantal inwoners. Rond het nieuw op te stellen kernenbeleid spelen in Drechterland twee (tegengestelde) noties:

1. Er zijn veranderingen in de samenleving die ook invloed hebben op de behoefte aan voorzieningen. Bijvoorbeeld: Waar vroeger een winkel in de buurt belangrijk was, wordt nu veel via internet besteld, van dagelijkse boodschappen tot kleding. Dit speelt door alle bevolkings- en leeftijdsgroepen. Mogelijk kan het aantal voorzieningen in de dorpskernen teruggebracht worden, zonder dat de leefbaarheid wordt beïnvloed.
2. Om een bepaald leefbaarheidsniveau in stand te houden is een bepaald minimumniveau aan voorzieningen nodig. Kom je als dorpskern onder het minimale voorzieningenniveau terecht, dan neemt de leefbaarheid en aantrekkelijkheid sterk af.

De gemeente ziet dorpshuizen ook in de toekomst als platform voor diverse voorzieningen en gemeenschapsactiviteiten. Daarbij genereren dorpshuizen gemeenschapszin; een laagdrempelig te huren

⁴ Bron: Dorpshuizen in Noord-Holland, een stand van zaken – 2012, Platform Dorpshuizen Noord-Holland, februari 2013.

⁵ Bron: Dorpshuizenbeleid op maat, Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen, juni 2013.

⁶ Toekomstvisie Drechterland, gemeente Drechterland, januari 2009.

⁷ Bron: Bestuurskrachtonderzoek Drechterland, PwC en Universiteit Tilburg, 28 oktober 2011.

⁸ Bron: Bestuurskrachtonderzoek Drechterland, PwC en Universiteit Tilburg, 28 oktober 2011.

ruimte, beheerd door gemotiveerde vrijwilligers/beheerders en actief gebruikt door verenigingen, kan een zichzelf versterkend effect op gemeenschapszin creëren. Het dorps huis als motor van de participatiesamenleving.

Op welke wijze een dorps huis georganiseerd moet worden, is door de gemeente niet expliciet gemaakt. De beheervormen van de vijf dorps huizen zijn historisch gegroeid en dateren grotendeels van voor de gemeentelijke fusie in 2006. Dit zorgt voor een diversiteit aan beheervormen en verschillende afspraken. Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat er een bestuurlijke voorkeur is voor beheer door een dorps huisstichting (eventueel met pachter). Dit beheermodel zorgt voor lokale betrokkenheid, terwijl de gemeentelijke inzet relatief beperkt kan blijven. Een dergelijk beheermodel moet dan ook volledig worden doorgevoerd waarbij zowel de inkomsten als ook de uitgaven voor rekening van de beheerstichting zijn. Voor de economische levensvatbaarheid van de beheerstichting vindt de gemeente het wenselijk dat de gemeente zich zelf ook flexibel opstelt en de voorwaarden schept waardoor de beheerder/pachter inkomsten kan genereren (zie ook vraagstuk markt en overheid in paragraaf 2.4).

Bevinding:

Drechterland heeft geen vastgesteld dorps huisbeleid. Hierdoor is er geen precies beeld van wat Drechterland beoogt met de dorps huizen, wat de gemeente daaraan wil bijdragen en wat daarbij acceptabele risico's zijn. Samengevat heeft Drechterland de volgende impliciete beleidsvisie op dorps huizen:

- dorps huizen vormen een platform voor diverse voorzieningen en gemeenschapsactiviteiten;
- een dorps huisstichting is de meest wenselijke beheervorm;
- het is aan de dorps huisstichting om een sluitende exploitatie op te stellen.

2.2 Beleidskader sportaccommodaties

Landelijk beeld

Sportbeleid en sportaccommodatiebeleid zijn nauw met elkaar verweven. Sterker nog, het sportaccommodatiebeleid is bepalend voor het gemeentelijk sportbeleid. Het is overigens niet vanzelfsprekend dat een kleinere gemeente sport(accommodatie)beleid heeft vastgesteld. Uit onderzoek⁹ blijkt dat 41% van de kleine gemeenten (tot 40.000 inwoners) geen sportnota heeft, laat staan een sportaccommodatiebeleid.

Drechterland

Drechterland heeft in 2013 een Sportnota vastgesteld. Onderdeel van de Drechterlandse sportnota is het accommodatiebeleid. Het daarin geformuleerde doel luidt: "Faciliteren van voldoende kwalitatief goede sportaccommodaties". Dit is verder geoperationaliseerd door de toepassing van normen, eisen en richtlijnen zoals die geformuleerd zijn door het NOC*NSF in het handboek sportaccommodaties.

Het sportaccommodatiebeleid bevat verder acht beleidsvoornemens. Deze spreken grotendeels voor zich, alleen bij het eerste, tweede en het zesde beleidsvoornemen geven we een korte verduidelijking:

1. De tarieven voor de sportaccommodaties baseren op basis van het uitgangspunt dat het tarievenbeleid zijn oorsprong dient te vinden in de gemeentelijke kosten (kostprijs). Bij de bepaling van de tarieven rekening houden met de tarieven in omliggende gemeenten en met de stelling dat sport betaalbaar moet blijven.

Het is aan het college om dit eerste beleidsvoornemen om te zetten in aangepaste huurtarieven voor sportaccommodaties. Dit beleidsvoornemen stond in het collegeprogramma 2010-2014 en is ten tijde van dit rekenkameronderzoek nog niet in gang gezet.

2. In de nieuwe bestuursperiode moet energie en tijd worden gestoken in het dilemma m.b.t. krimp en gemeenschapszin (kernenbeleid).

⁹ Bron: Integraal, Interactief en SMART. Een inventarisatie van lokaal sport- en beweegbeleid, W.J.H. Mulier Instituut, in opdracht van het Nederlands Instituut voor Sport en Beweging, 's Hertogenbosch, 2011.

Met betrekking tot dit tweede beleidsvoornemen wijzen we op de Drechterlandse bestuurskrachtmeting uit 2011. Hierin werd gesteld: "Het herzien van het kernenbeleid zou volgens de partijen ook besparingen kunnen opleveren als bijvoorbeeld niet in elke kern dezelfde (sport)voorzieningen worden aangeboden. Het is volgens hen beter om een selectie te maken van welke voorzieningen in welke kern aangeboden moeten worden."¹⁰ Het huidige uitgebreide niveau van voorzieningen hangt samen met historisch gegroeide situaties (twee zwembaden, elke kern eigen voetbalvelden). Een nieuwe visie op kernen kan leiden tot andere keuzes.

3. Bij aanvragen voor investeringssubsidies in primaire accommodaties of voor uitbreiding van de buitensportaccommodaties de normen van het NOC*NSF hanteren.
4. Voor het bepalen van het benodigde aantal velden voor veldhandbal een norm hanteren van 18 teams per handbalveld.
5. Investeren in kunstgras voetbalvelden is aan de orde indien knelpunten op sportparken niet anders opgelost kunnen worden.
6. Fusies tussen sportverenigingen worden in principe niet door de gemeente opgelegd. De gemeente Drechterland neemt een faciliterende rol in bij fusies.

Met betrekking tot dit zesde beleidsvoornemen is duidelijk dat de gemeente niet vanuit een rationaliseringsgedachte actief streeft naar het samenvoegen van verenigingen: iedere vereniging is vanuit een plaatselijk initiatief en plaatselijk enthousiasme ontstaan en heeft wat de gemeente betreft daarmee bestaansrecht. Bovendien heeft ook een kleine (voetbal)vereniging een belangrijke bindende functie als voorziening in een kleine kern. Een fusie kan in beeld komen als een vereniging zelfstandig niet meer levensvatbaar is. De gemeente bekijkt daarbij vervolgens ook het grotere plaatje: als het voor de gemeente (en daarmee voor de gemeenschap) economisch zinnig is om de gemeentelijke grond anders in te zetten dan voor een gemeenschapsaccommodatie, dan kan dat een stimulans vormen voor een fusie.

7. Het huidige onderhoudsniveau aan de buitensportaccommodaties handhaven.
8. De gemeente Drechterland onderschrijft het belang van goed bewegingsonderwijs en is hierin voorwaardenscheppend.

Bevinding:

Drechterland heeft een vastgesteld sportaccommodatiebeleid met acht beleidsvoornemens. Het is aan het (nieuwe) college om concreet invulling te geven aan deze beleidsvoornemens. Een aandachtspunt betreft het beleidsvoornemen om de tariefstelling te baseren op de gemeentelijke kostprijs. Omdat er op dit moment nog geen beleidskader (norm) voor de tariefstelling is vastgesteld, is er geen basis voor de gemeenteraad om te controleren of de uitvoering conform het beleidskader is.

2.3 Beleidskader zwembaden

Landelijk beeld

Het zwembadbeleid is in de regel integraal onderdeel van het sportaccommodatiebeleid. Er zijn in Nederland ongeveer 445 openbare solitaire zwembaden (overdekt + openlucht) in Nederland, gemiddeld 1,1 zwembad per gemeente c.q. 0,3 zwembad per 10.000 inwoners.

Drechterland

In Drechterland is het zwembadbeleid niet expliciet opgenomen in de Sportnota; er is geen beleidsmatige onderbouwing van de bestuurlijke keuze om in Drechterland twee openluchtzwembaden te financieren. Uit de budgetsubsidie voor zwembad Hemmenven en de gemeentelijke begroting voor het Streekbad is af te leiden dat het gemeentelijk beleid is om in Drechterland twee zwembaden te hebben. Met twee zwembaden heeft Drechterland ten opzichte van het landelijk gemiddelde van 1,1 zwembad per gemeente, relatief veel zwembaden. Gerelateerd aan het aantal zwembaden per 10.000 inwoners zou 0,5 zwembad voor een gemeente als Drechterland "normaal" zijn. Uit de gevoerde gesprekken is duidelijk dat beide zwembaden een sociaal-recreatieve functie vervullen. Ze dragen bij aan de aantrekkelijkheid van de gemeente als

¹⁰ Bron: Bestuurskrachtonderzoek Drechterland, PwC en Universiteit Tilburg, 28 oktober 2011.

woongemeente. Dit zorgt ervoor dat er bij politiek en bestuur draagvlak is voor twee zwembaden in de gemeente.

Bevinding:

Drechterland heeft geen vastgesteld zwembadbeleid. De gemeente heeft met twee zwembaden een bovengemiddeld aantal openbare zwembaden. Er is politiek en bestuurlijk draagvlak voor twee zwembaden in de gemeente.

2.4. Gevolgen Wet Markt en Overheid

Landelijk beeld

De nieuwe Wet Markt en Overheid (Wet MenO, per 1 juli 2012 van kracht) kan gevolgen hebben voor de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties. Een overheidsorganisatie die economische activiteiten verricht, zoals het exploiteren van een zwembad, of het verhuren van dorps- of sportaccommodaties, is op grond van de Wet MenO verplicht daarvoor in principe ten minste de integrale kosten in rekening te brengen aan afnemers¹¹. In de huidige praktijk rekenen veel gemeenten echter niet de integrale kostprijs, maar een veel lager tarief. De reden is dat gemeenten veelal een bepaalde activiteit willen ondersteunen en stimuleren (sportbeoefening, sociale activiteiten). De nieuwe wet biedt ook mogelijkheden hiervoor. Voor een economische activiteit "*in het algemeen belang*" hoeft de gemeente niet een tarief van minimaal de integrale kostprijs te rekenen. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen welke economische activiteiten van algemeen belang zijn. De algemeen belangvaststelling door de raad heeft het karakter van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹²

Uit landelijk onderzoek¹³ komt niet naar voren dat op de markt van sportaccommodaties op grote schaal sprake is van oneerlijke concurrentie door overheden. Wel zijn er voorbeelden van oneerlijke concurrentie met betrekking tot fitnessvoorzieningen, doordat overheden hun eigen fitnessvoorzieningen onder de kostprijs openstellen voor eigen medewerkers en medewerkers van andere (overheids)organisaties.

Drechterland

Uit dit rekenkameronderzoek is niet naar voren gekomen dat er partijen zijn die Drechterlandse gemeenschapsaccommodaties betichten van oneerlijke concurrentie (paracommercie). Maar in beginsel zou dit zich wel kunnen gaan voordoen. Als Drechterlandse gemeenschapsaccommodaties niet de integrale kostprijs doorberekenen, dan is in beginsel sprake van oneerlijke concurrentie. De gemeente kan echter besluiten dat het om maatschappelijke redenen niet wenselijk is om een kostendekkend tarief te rekenen. De gemeenteraad moet dan formeel vaststellen dat de activiteiten rond de gemeenschapsaccommodaties een economische activiteit "*in het algemeen belang*" zijn. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) gaat de wet MenO vanaf 1 juli 2014 handhaven. In hoeverre de gemeente de voorbereiding op de wet MenO gestart heeft, is in het kader van dit rekenkameronderzoek niet verder onderzocht.

Bevinding:

Net als andere gemeenten heeft Drechterland te maken met de wet Markt en Overheid die bepaalt dat gemeenschapsaccommodaties in beginsel kostendekkende tarieven moeten rekenen. Drechterland rekent op dit moment niet met kostendekkende tarieven. Dit betekent dat de gemeente hetzij de tarieven moet bijstellen, dan wel een raadsbesluit moet nemen over de economische activiteiten van gemeenschapsaccommodaties die "*in het algemeen belang*" zijn.

¹¹ Bron: Handreiking Wet Markt en Overheid, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 1 juli 2012.

¹² Dit betekent dat het besluit aan de vereisten van de Awb moet voldoen (motivering, inspraak, bezwaar en beroep).

¹³ Bron: Nulmeting Wet Markt en Overheid, Eindrapport Kwink Groep, Den Haag, 1 mei 2013.

3. Beheervormen

Dit hoofdstuk gaat in op de tweede en de derde onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag 2 (zie par. 3.1 t/m 3.3):

Welke beheervormen kent de gemeente voor gemeenschapsaccommodaties?

Onderzoeksvraag 3 (zie par. 3.4):

In hoeverre heeft de gemeente - per accommodatie - zicht op het beheer en de exploitatie?

In de onderstaande paragrafen komen achtereenvolgens de beheervormen van de dorpshuizen, sportaccommodaties en zwembaden aan bod. Daarna gaat het rapport in op kosteninzicht en sturingsmogelijkheden bij de diverse beheervormen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met korte beschouwing over eigen beheer versus het op afstand zetten van een gemeenschapsaccommodatie.

3.1 Beheervormen dorpshuizen

Landelijk beeld

In de provincie Noord-Holland is het beheer van de dorpshuizen als volgt¹⁴:

- 77% is in eigendom van een stichting of vereniging;
- 14% is eigendom van een gemeente;
- 3% is eigendom van een woningbouwvereniging.

In veel plattelandsgemeenten zijn dorpshuizen geprivatiseerd en ontvangt een stichting een exploitatievergoeding van de gemeente. Soms zijn gemeenten verantwoordelijk voor het groot onderhoud. In het algemeen zien we dat kleine exploitatiestichtingen het vaak moeilijk hebben om de exploitatie en het beheer uit te voeren. De wet- en regelgeving wordt steeds complexer, het aandeel vrijwilligers dat zich structureel wil verbinden neemt af en voor onderhoud ontbreekt regelmatig dekking¹⁵.

Drechterland

Er zijn in Drechterland vijf dorpshuizen waar de gemeente hetzij via een eigendomsrelatie, dan wel via een subsidierelatie bij betrokken is (zie onderstaande tabel). De verschillende beheervormen zijn historisch gegroeid.

Dorpshuis	Locatie	Eigenaar	Beheerder	Functies
De Dregt	Schellinkhout	Gemeente	Stichting/pachter	Dorpshuis Gymzaal
De Wiekslag	Wijdenes	Gemeente	Stichting (dorpshuis) Gemeente (gymzaal)	Dorpshuis Gymzaal
De Buurt	Venhuizen	Stichting	Stichting	Dorpshuis Gymzaal
Het Centrum	Venhuizen	Stichting	Stichting	Dorpshuis Gymzaal Bibliotheek Medisch
De Schalm	Westwoud	Stichting	Stichting	Dorpshuis Gymzaal

De dorpshuizen worden gewaardeerd en vervullen een functie als sociale voorziening. In de kernen Hem, Schellinkhout, Venhuizen, Wijdenes/Oosterleek en Westwoud bezoekt 62%-74% van de inwoners wel eens het

¹⁴ Bron: Dorpshuizen in Noord-Holland, een stand van zaken – 2012, Platform Dorpshuizen Noord-Holland, februari 2013.

¹⁵ Bron: Een behouden (dorps)huys voor iedere kern, een onderzoek naar de effecten van privatisering van de dorpshuizen, Grontmij Nederland in opdracht van de Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland en Tholen, 8 februari 2011.

dorpshuis. In de kernen Hoogkarspel en Oosterblokker is geen dorpshuis; dat wordt door inwoners als een gemis ervaren¹⁶.



Dorpshuis De Wiekslag, Wijdenes (bron: 't Kwetternest)



Dorpshuis De Dregt, Schellinkhout (bron: Google)

De beheervormen van de dorpshuizen laten een gemengd beeld zien. Twee van de vijf dorpshuizen zijn van de gemeente en drie zijn in eigendom van een stichting. De keuze voor eigendom en beheer is in het verleden gemaakt. Er heeft niet een recente (her)overweging plaatsgevonden van de keuze voor beheer en eigendom van de dorpshuizen. Alle vijf dorpshuizen hebben naast een dorpshuisfunctie ook een gymzaalfunctie. Het beheer en exploitatie van dorpshuis- en gymzaalfunctie is vervlochten. Er zijn in Drechterland drie beheermodellen te herkennen:

1. Gemeente is eigenaar, gemeente + stichting beheerder (Dorpshuis De Wiekslag)

Dit gebouw is volledig eigendom van de gemeente. Dit houdt in dat het onderhoud onder verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Het beheer is gemengd: het dorpshuisgedeelte wordt gehuurd door een stichting en het gymzaalgedeelte wordt door de gemeente zelf beheerd. Verder biedt het gebouw ruimte aan een peuterspeelzaal. Deze huurt een gedeelte van het dorpshuis. Er is geen directe subsidierelatie tussen gemeente en beheerstichting, maar omdat de gebruiker (beheerstichting) niet een kostendekkende huur betaalt, is sprake van indirecte subsidiëring.

Kosten voor gemeente:

- uitgaven gebouwbeheer;
- inzet gemeentelijke gebouwbeheerder (fte);
- (kapitaalslasten)¹⁷;
- NB: er is geen subsidierelatie.

Baten voor gemeente:

- de gemeente ontvangt huur voor het gebruik van de gymzaal;
- de gemeente ontvangt huur voor het gebruik van het dorpshuis.

2. Gemeente is eigenaar, stichting is beheerder (Dorpshuis De Dregt)

Dit gebouw is - net als De Wiekslag - volledig eigendom van de gemeente. Het dorpshuisgedeelte wordt voor een symbolisch bedrag gehuurd door een stichting en het dorpshuisgedeelte is verpacht aan een pachter. In het dorpshuis vinden allerlei sociale en culturele activiteiten plaats (pianoconcert, darttoernooi). De gemeente heeft geen bemoeienis met de organisatie daarvan. De zaalverhuur wordt geregeld door de beheerstichting. Het gymzaalgedeelte wordt ook door de stichting beheerd. De stichting ontvangt van de gemeente huur voor het gebruik van de gymzaal. De beheervorm van De Dregt lijkt op die van De Wiekslag, ook voor De Dregt geldt dat het onderhoud volledig onder verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Een verschil tussen De Wiekslag en De Dregt is dat beide gebouwen eigendom van de gemeente zijn, maar bij De Wiekslag ontvangt de gemeente huurinkomsten (voor 't Kwetternest) en bij De Dregt ontvangt de gemeente een symbolische bijdrage. In beide gevallen is overigens sprake van indirecte subsidiëring doordat de gebruikers niet een kostendekkende huur betalen.

Kosten voor gemeente:

- uitgaven gebouwbeheer;
- inzet gemeentelijke gebouwbeheerder (fte);

¹⁶ Bron: De kernen in beeld, gemeente Drechterland, I&O Research, januari 2011.

¹⁷ Er staan voor De Wiekslag geen kapitaalslasten in de boeken: mogelijk is het gebouw al boekhoudkundig afgeschreven.

- kapitaalslasten;
- NB: er is geen subsidierelatie.

Baten voor gemeente:

- de gemeente ontvangt een symbolische huur van € 1,-;
- de gemeente ontvangt een (niet kostendekkende) bijdrage voor de zakelijke lasten.



Dorpshuis Het Centrum, Venhuizen (bron: Rkc SED)



Dorpshuis De Schalm, Westwoud (bron: De Schalm)

3. Stichting is eigenaar, stichting is beheerder (Dorpshuizen Het Centrum, De Buurt en De Schalm)

De drie dorps huizen De Buurt, Het Centrum en De Schalm hebben grofweg hetzelfde beheermodel: er is een stichting die zowel eigenaar, als ook beheerder van het dorps huis is. Daar houdt de overeenkomst tussen de drie dorps huizen op. Het Centrum is het grootste dorps huis in Drechterland. Het biedt onderdak aan een groot aantal verenigingen en instellingen. Het gebouw is eigendom van woningstichting 'De Woonschakel' en wordt door de gemeente gehuurd. Op haar beurt verhuurt de gemeente delen van het dorps huis weer door aan het bestuur van de dorps huisstichting en aan de bibliotheek West-Friesland. In december 2013 heeft de raad besloten in te stemmen met het inkrimpen van de bibliotheek in Het Centrum. De vrijgekomen ruimte wordt opgevuld door realisering van een HOED (huisartsen onder een dak)-voorziening in het dorps huis. Er moest een verbouwing plaatsvinden en de raad heeft hiervoor eenmalige bijdrage van € 350.000 beschikbaar gesteld¹⁸. De gemeente verleent een subsidie aan de dorps huisstichting, voor dorps huis en gymzaal. Ook de dorps huizen De Buurt en De Schalm ontvangen subsidie voor de dorps huisfunctie en de gymzaal. In beginsel moeten alle dorps huisstichtingen de kosten voor onderhoud dragen. Met De Buurt is de afspraak dat groot onderhoud voor rekening van de gemeente komt. De dorps huisstichting De Schalm heeft de dorps huisfunctie verpacht. Uit gesprekken blijkt dat in de praktijk ook voor gebouwen die niet in eigendom zijn van de gemeente, een beroep wordt gedaan op de expertise van de gemeentelijke gebouwbeheerder.

Kosten voor gemeente:

- subsidie;
- groot onderhoud (alleen De Buurt);
- huur gymzaal (gymnastiek primair onderwijs);
- vervanging van sport- en spelmateriaal (trampoline, evenwichtsbalk et cetera).

Baten voor gemeente:

- Erfpacht (alleen De Schalm)

Bevinding:

Er is een drietal beheervormen bij de vijf dorps huizen, met een diversiteit aan afspraken over huur, subsidie, erfpacht, onderhoud en beheer. De gemeente heeft in principe alleen bij De Wiekslag en De Dregt een (gedeeltelijke) beheerrol. In de praktijk is de gemeente in meer of mindere mate betrokken bij alle vijf dorps huizen. De diversiteit en complexiteit als geheel maakt dat het voor de gemeente weinig overzichtelijk is.

¹⁸ Deze besluitvorming blijft in dit rekenkameronderzoek buiten beschouwing.

3.2 Beheervormen sportaccommodaties

Vanwege de verschillende karakteristieken maken we in de onderstaande subparagrafen onderscheid tussen de binnensport- en de buitensportaccommodaties.

3.2.1 Binnensportaccommodaties

Landelijk beeld

Uit onderzoek¹⁹ blijkt dat het exploiteren van sportaccommodaties door gemeenten relatief veel voorkomt: 71% van de gemeenten zijn actief op dit terrein. Eigendom en exploitatie van sportaccommodaties zijn vaak historisch gegroeid. Gemeenten zagen sportaccommodaties van oudsher als een echte overheidstaak vanwege het algemeen belang dat ermee wordt gediend en de rol van de overheid als grondbezitter. Dit kan nog steeds de actuele bestuurlijke visie zijn, maar voor veel gemeenten ligt er geen recente bestuurlijke afweging ten grondslag aan de huidige beheer- en exploitatievormen van sportaccommodaties.

Drechterland

De gemeente heeft een financiële betrokkenheid bij de volgende binnensportaccommodaties:

Binnensportaccommodatie	Locatie	Eigenaar	Beheerder	Kosten gemeente
Gymzaal De Dregt	Schellinkhout	Gemeente	Stichting/pachter	zie par. 3.1 bij dorps huis
Gymzaal De Wiekslag	Wijdenes	Gemeente	Gemeente	„ „
Gymzaal De Buurt	Venhuizen	Stichting	Stichting	„ „
Gymzaal Het Centrum	Venhuizen	Stichting	Stichting	„ „
Gymzaal De Schalm	Westwoud	Stichting	Stichting	„ „
Gymzaal De Brug	Oosterblokker	Gemeente	Gemeente	Beheer, exploitatie, kapitaalslasten
Gymzaal Om de Noord	Hoogkarspel	Gemeente	Gemeente	Beheer, exploitatie, kapitaalslasten
Spoorthal De Sluis	Hoogkarspel	Gemeente	Gemeente	Beheer, exploitatie, kapitaalslasten
Spoorthal De Banne	Venhuizen	Stichting	Stichting	Groot onderhoud
Schietsportaccommodatie Westwoud	Westwoud	Vereniging	Vereniging	Subsidie

In 2009 heeft de gemeente een eigen onderzoek uitgevoerd naar de binnensportaccommodaties²⁰. Dit onderzoek biedt een uitgebreid en overzichtelijk beeld van de binnensportaccommodaties. Voor nadere achtergrondinformatie verwijzen we naar dit onderzoek. Onderstaand benoemen we enkele in het oog springende zaken.

Gymzalen

Vijf van de zeven gymzalen zijn gekoppeld aan de dorps huizen, de overige twee gymzalen (De Brug en Om de Noord) zijn apart. Gymzaal De Brug is van de gemeente en wordt ook beheerd door de gemeente. Deze gymzaal heeft als bijzonderheid dat deze bij de tennisvereniging LTC Wings ligt en dat de tennisvereniging de kantine in het pand van de gemeente huurt. Gymzaal Om de Noord is ook van de gemeente en wordt ook volledig beheerd door de gemeente. De gemeente constateert zelf dat deze beheervorm de gemeente het beste inzicht in beheer en exploitatie geeft.

De gemeente ontvangt via de algemene uitkering middelen voor de onderwijshuisvesting inclusief een vergoeding voor de kosten van het gymnastiekonderwijs. Bij gebouwen in gemeentelijk eigendom boekt de gemeente de lasten en opbrengsten administratief (er volgt geen betaling). Bij gebouwen in eigendom van anderen betaalt de gemeente een vergoeding op basis van vastgelegde huurovereenkomsten.

¹⁹ Bron: Nulmeting Wet Markt en Overheid, Eindrapport Kwink Groep, Den Haag, 1 mei 2013.

²⁰ Bron: Onderzoek binnensportaccommodaties gemeente Drechterland, 2009.



Sporthal De Sluis, Hoogkarspel (bron: Google)



Sporthal De Banne, Venhuizen (bron: Rkc SED)

Sporthal De Sluis

Deze sporthal wordt zowel voor gymnastiekonderwijs als ook voor diverse binnensporten gebruikt. De gemeente is eigenaar en beheerder. Daarnaast is de kantine verpacht.

Sporthal De Banne

Sporthal De Banne wordt - in tegenstelling tot De Sluis - niet gebruikt voor gymnastiekonderwijs. Het eigendom en het beheer van deze sporthal ligt bij een stichting. In principe zouden de onderhoudskosten voor rekening van deze stichting moeten komen. Er ligt echter een toezegging²¹ van de gemeenteraad van voormalig Venhuizen van 30 januari 1997: *“Indien de uitvoering van het onderhoudsplan financiële problemen gaat opleveren kan de stichting zich wenden tot de gemeente voor subsidie. Hierbij wordt wel als voorwaarde gesteld dat de stichting vanaf heden voor investeringen en/of groot onderhoud altijd van tevoren contact zal moeten opnemen met de gemeente”*. Deze toezegging, in combinatie met het feit dat de stichting in de praktijk economisch niet in staat is te reserveren voor onderhoud, leidt ertoe dat het (groot) onderhoud voor rekening van de gemeente komt. De gemeente heeft daarvoor enkele jaren terug een eenmalige subsidie van € 75.000 ter beschikking gesteld en de afrekening daarvan loopt nog. Voor de gemeente is het inzicht in mogelijk toekomstig onderhoud minimaal. Ook de sturingsmogelijkheid voor de gemeente is beperkt.

Bevinding:

De beheervorm van sporthal De Banne zorgt voor weinig sturingsmogelijkheden voor de gemeente, terwijl de gemeente in de praktijk (een deel van) de onderhoudskosten draagt.

De aanbevelingen uit eigen onderzoek²² van de gemeente worden herhaald in de Sportnota uit 2013 en zijn nog steeds actueel:

- In de welzijnsvisie van de gemeente Drechterland worden een basisschool en een sportvoorziening gerekend tot de basisvoorzieningen die in elke kern aanwezig moeten zijn. Zolang in de betreffende kern een basisschool aanwezig is, blijft een gymzaal noodzakelijk.
- Gezien de bezetting van de binnensportaccommodaties in Hoogkarspel en Venhuizen voor de nieuwbouw van een binnensportaccommodatie oriënteren op de kern Hoogkarspel.
- De sporthal in Venhuizen in stand houden vanwege de behoefte aan het beoefenen van grote zaalsporten in Venhuizen/Hem.
- Het is nodig om een eenduidig beleid te formuleren voor de financiering van gymzalen bij dorpshuizen.
- Om voor een langere termijn inzicht te krijgen in het onderhoud en de investeringen in de gebouwen, een start maken met een meerjaren onderhoudsbegroting voor alle binnensportaccommodaties (10 of 20 jaar).

Bevinding:

De gemeente constateerde zelf in 2009 op basis van eigen onderzoek dat het nodig is om een eenduidig beleid te formuleren voor de financiering van gymzalen bij dorpshuizen. Dit is tot nu toe nog niet gebeurd.

Voor de binnensportaccommodaties heeft de gemeente een meerjaren onderhoudsplan opgesteld tot en met 2030. Hiermee gaf de gemeente invulling aan de aanbeveling uit het eigen onderzoek (zie hierboven). Op basis van dit onderhoudsplan zouden zowel de gemeente als ook geprivatiseerde verenigingen in staat moeten zijn om eigen middelen te reserveren voor onderhoud. Het is gebruikelijk dat een meerjarenonderhoudsplan

²¹ Bron: Onderzoek binnensportaccommodaties gemeente Drechterland, 2009.

²² Bron: Onderzoek binnensportaccommodaties gemeente Drechterland, 2009.

periodiek wordt geactualiseerd, bijvoorbeeld om de drie jaar. Dit is in Drechterland nog niet de gangbare praktijk.

Bevinding:

De gemeente heeft een meerjarenonderhoudsplan voor de binnensportaccommodaties voor de periode tot 2030. Dit meerjaren onderhoudsplan geeft ook inzicht in het onderhoud van niet-gemeentelijke accommodaties. Een aandachtspunt is de periodieke actualisatie van het plan.

3.2.2 Beheervormen buitensportaccommodaties

Landelijk beeld

Er is bij de beheervormen van buitensport een duidelijk onderscheid naar de verschillende sporten te herkennen²³:

- 95% van de gemeenten heeft tennisaccommodaties die (gedeeltelijk) zijn geprivatiseerd;
- 53% van de gemeenten heeft voetbalaccommodaties die (gedeeltelijk) zijn geprivatiseerd.

Kortom, bij tennis is privatisering gebruikelijk, bij voetbal is dat minder het geval. Voetbal werd als volkssport in beginsel ondersteund door de overheid als verantwoorde vrijetijdsbesteding. Tennis en hockey waren elitaire sporten waar geen overheidsbemoeienis plaatsvond en sporters zelf in hun accommodatie moesten voorzien. Tegenwoordig investeren gemeenten weliswaar ook in tennisbanen en hockeyvelden, maar nog wel altijd duidelijk in mindere mate dan bij andere buitensporten het geval is. Verder blijkt dat wanneer gemeenten investeren in deze hockey- en tennisaccommodaties een groter deel van de werkelijke kosten bij de verhuur wordt doorbelast aan de gebruiker²⁴.

Drechterland

De gemeente heeft een financiële betrokkenheid bij de volgende buitensportaccommodaties:

Buitensportaccommodatie	Locatie	Eigenaar	Beheerder	Kosten gemeente
Voetbal:				
ASV '55	Venhuizen	Veld: gemeente Gebouw: vereniging	Gemeente + vereniging	Subsidie, beheer, onderhoud, kapitaalslasten
De Valken	Venhuizen	„ „	„ „	„ „
WSW	Wijdenes	„ „	„ „	„ „
VV Schellinkhout	Schellinkhout	„ „	„ „	„ „
VV Woudia	Westwoud	„ „	„ „	„ „
SC Spirit '30	Hoogkarspel	„ „	„ „	„ „
Handbal:				
De Valken	Venhuizen	Veld: gemeente Gebouw: vereniging	Gemeente + vereniging	Subsidie, beheer, onderhoud, kapitaalslasten
DTS '48	Westwoud	Veld: gemeente	„ „	„ „
HV Blokker	Oosterblokker	Veld: gemeente Gebouw: vereniging	„ „	„ „
Tennis:				
TV De Drieban	Venhuizen	Banen: vereniging Gebouw: vereniging	Vereniging	Subsidie
LTC Wings	Oosterblokker	Banen: vereniging Gebouw: gemeente	„ „	„ „
HTC Santana	Hoogkarspel	Banen: vereniging Gebouw: vereniging	„ „	„ „

In het bovenstaande overzicht laten we de vier ijsbanen en het beachvolleybalveld buiten beschouwing omdat deze seizoensgerelateerd zijn en bovendien relatief weinig beheer en onderhoud vergen.

Voetbal

De beheervorm voor de voetbalverenigingen is overzichtelijk. Het komt erop neer dat de gemeente verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de velden (maaien,rollen et cetera). De verenigingen

²³ Bron: Nulmeting Wet Markt en Overheid, Eindrapport Kwink Groep, Den Haag, 1 mei 2013.

²⁴ Bron: Factsheet Exploitatie en beheer van buitensportaccommodaties, Mulier Instituut, mei 2013.

zijn verantwoordelijk voor het (eigen) gebouw en het onderhoud van het sportmateriaal (doelen, netten). Dit betekent dat een groot deel van het onderhoud voor rekening van de gemeente komt. Dit is een bewuste keuze. Door het onderhoud van de buitensportaccommodaties grootschalig te organiseren (voor een deel aanbesteed, voor een deel door eigen afdeling beheer openbare ruimte), creëert de gemeente schaalvoordelen. Het is kostenefficiënter om onderhoud voor alle zes voetbalverenigingen gezamenlijk te organiseren, dan om iedere vereniging zelf een grasmaaier te laten aanschaffen. Er is een totaalbudget voor onderhoud aan de buitensportaccommodaties. De gemeente administreert niet standaard de onderhoudskosten per accommodatie. Dit is "handmatig" wel te doen, maar wordt vanuit het oogpunt van sturing en kostenbeheersing niet nodig geacht.



Kantine De Valken (bron: Rkc SED)

Drechterland heeft één kunstgrasveld, bij SC Spirit '30. Deze investering is gedaan door de gemeente en is terug te vinden in de kapitaalslasten. Er zijn geen nieuwe kunstgrasvelden voorzien. Het huidige kunstgrasveld ligt er sinds 2010. Over ca. 8-9 jaar zal deze voorzien moeten worden van een nieuwe toplaag.

De omvang van de voetbalaccommodaties in Drechterland voldoet aan de richtlijnen van NOC*NSF. Zo beschikt elk van de zes voetbalverenigingen over voldoende trainings- en wedstrijdvelden en kleedkamers. Een mogelijk aandachtspunt vanuit doelmatigheid, is het relatief grote aantal van zes voetbalverenigingen. Het uitgangspunt is dat elk van de verenigingen minimaal één wedstrijdveld en één trainingsveld moet hebben. Dit zorgt ervoor dat er in Drechterland 11 wedstrijdvelden en 7 trainingsvelden zijn.

Bevinding:

Drechterland heeft met zes verenigingen relatief veel voetbalaccommodaties. Omdat elk van deze verenigingen een minimum aantal velden moet hebben, heeft Drechterland in totaal 18 voetbalvelden. Ook dit is relatief veel. De beheervorm is overzichtelijk.

Handbal

De beheervorm voor de handbalaccommodatie is vergelijkbaar met die van de voetbalaccommodaties. De gemeente neemt het onderhoud van de verharde buitenvelden voor haar rekening, maar in principe vergen deze nauwelijks onderhoud, afgezien van het nu en dan repareren van een scheur.

Tennis

Tennisverenigingen zijn zogeheten geprivatiseerde verenigingen. De gemeente subsidieert de verenigingen, maar regelt of bekostigt niet het onderhoud, ook niet bij grote vervangingen aan de accommodaties. De verenigingen reserveren zelf voor de vervanging van de tennisbanen. Onlangs heeft de gemeente zich wel garant gesteld voor een lening van de bank aan LTC Wings. Deze vereniging heeft onlangs het gehele park gerenoveerd. Net als bij de voetbalaccommodaties, is ook het aantal tennisaccommodaties ruim voldoende, gemeten aan de norm van de KNLTB²⁵.

3.3 Beheervormen zwembaden

Landelijk beeld

Er zijn ongeveer 500 openbare solitaire zwembaden (overdekt + openlucht) in Nederland, gemiddeld 1,1 zwembad per gemeente. Uit onderzoek²⁶ volgt dat 32% van de zwembaden door een commerciële partij wordt

²⁵ Norm KNLTB 90 leden per verlichte tennisbaan, zie ook de Drechterlandse Sportnota.

²⁶ Bron: Effecten van privatiseren van zwembaden, Mulier Instituut, Sven Bakker, vrijetijdstudies nummer 2, jaargang 31, 2013.

geëxploiteerd, 23% door een stichting en 27% door de gemeente zelf. Ongeveer 12 procent van de zwembaden wordt met sluiting bedreigd²⁷.



Het Streekbad, Hoogkarspel (bron: Google)



Zwembad Hemmerven, Venhuizen (bron: Google)

Drechterland

De gemeente heeft een financiële betrokkenheid bij de twee zwembaden in de gemeente:

Zwembad	Locatie	Eigenaar	Beheerder	Kosten gemeente
Het Streekbad	Hoogkarspel	gemeente	Gemeente	Beheer, onderhoud, exploitatie
Hemmerven	Venhuizen	gemeente	Stichting	Subsidie

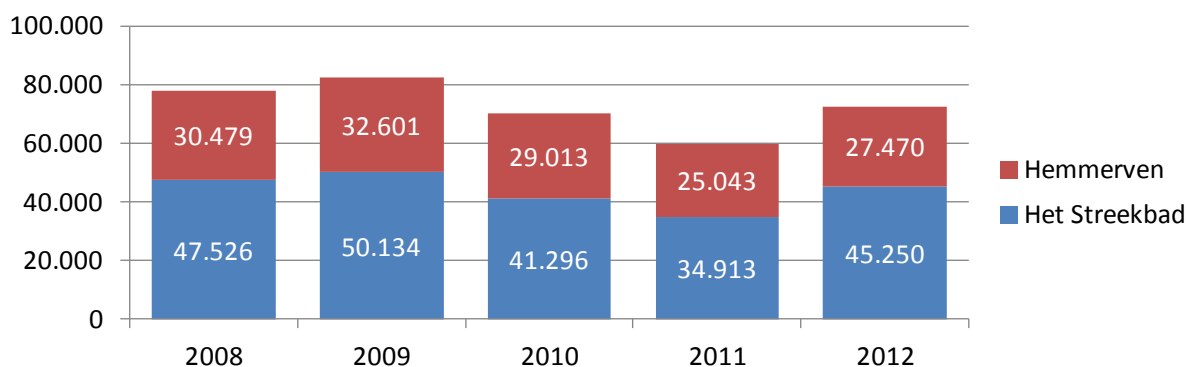
Het Streekbad is het gemeentelijke zwembad in Hoogkarspel. Het beheer van het zwembad is volledig in handen van de gemeente. Het Hemmerven is eigendom van de gemeente, maar het beheer is in handen van een beheerstichting. Beide zwembaden zijn tientallen jaren oud. Dit brengt met zich mee dat er een aanzienlijk risico is op grote investeringen voor onderhoud, vervanging of renovatie. In beginsel draagt de beheerstichting van Hemmerven zelf de kosten, maar de reserves zijn niet dusdanig dat daaruit een investering van tientallen duizenden Euro's kan worden gedaan. Dit maakt dat zowel voor het Streekbad, als ook voor het Hemmerven een grote noodzakelijke investering ten laste van de gemeentebegroting zal gaan.

Betrokkenen geven aan dat er geen sprake is van concurrentie tussen de zwembaden. Zo zijn de tarieven gestroomlijnd. Een quick scan onder vergelijkbare openluchtzwembaden leert dat de tariefstelling met € 3,50 lager is dan veel andere zwembaden²⁸: deze rekenen € 0,50 - € 1,00 méér per bezoek (volwassenenkaartje). Voor een precieze beoordeling is nader onderzoek nodig, Dat valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

De bezoekersaantallen zijn weergegeven in de onderstaande grafiek. Over de periode 2008-2012 trokken de zwembaden gezamenlijk gemiddeld 73.000 bezoekers. Er lijkt sprake te zijn van terugloop in de bezoekersaantallen. De oorzaak hiervan is in dit onderzoek niet verkend (klimaat, demografie, economie?).

²⁷ Bron: Zwemmonitor 2012, Een beeld van het aanbod van zwemwater in Nederland, Mulier Instituut, 12 juli 2012.

²⁸ De rekenkamercommissie heeft een steekproef onder 10 willekeurige vergelijkbare openluchtzwembaden gedaan.



Figuur Ontwikkeling bezoekersaantallen zwembaden Drechterland.

Bevinding:

Het Streekbad is in eigen beheer en zwembad Hemmerven wordt door een stichting beheerd. Dit houdt in dat de gemeente relatief weinig bemoeienis heeft met het Hemmerven. Echter, bij beide zwembaden draagt de gemeente uiteindelijk het risico. Er is een aanzienlijke kans op grote investeringen. Zowel bij het Streekbad als bij het Hemmerven zal een grote investering uiteindelijk ten laste van de gemeentelijke begroting gaan.

3.4 Sturing en controle

Uit dit onderzoek volgt dat er voor de gemeinschapsaccommodaties een zestal hoofdvormen te onderscheiden is. Elke beheervorm heeft - vanuit het perspectief van de gemeente - voor- en nadelen. Er is niet een ideaalmodel dat in alle gevallen de voorkeur geniet. Indicatief zijn in de onderstaande tabel per beheervorm de voor- en nadelen opgesomd.

Beheervorm	Voorbeelden	Sturing en verantwoordelijkheid	Lokale betrokkenheid	Kosteninzicht	Kosten-niveau	Risico (beheersing)
1. Gemeente is eigenaar, gemeente is beheerder	Streekbad gymzaal De Brug, gymzaal Om de Noord	+++	-	++	---	++
2. Gemeente is eigenaar, gemeente + stichting/pachter beheerder	Dorpshuis De Wiekslag, Sporthal De Sluis	++	+	-	-	+
3. Gemeente is eigenaar, stichting is beheerder	Dorpshuis De Dregt, zwembad Hemmerven	+	++	-	-	+
4. Stichting is eigenaar, stichting is beheerder	Dorpshuis Het Centrum Dorpshuis De Buurt Dorpshuis De Schalm Sporthal De Banne	+	+++	--	+	-
5. Gemeente + vereniging zijn eigenaar, gemeente + vereniging zijn beheerder	Voetbalverenigingen Handbalverenigingen	++	+++	+	-	-
6. Vereniging is eigenaar, vereniging is beheerder	Tennisverenigingen	+	+++	--	+	+

+ : voordeel voor de gemeente
- : nadeel voor de gemeente

De sturingsmogelijkheid door de gemeente is het grootst als de gemeente zowel eigenaar als ook beheerder is. Naarmate de gemeente meer op afstand staat en minder verantwoordelijkheid draagt, neemt ook de sturingsmogelijkheid af. Bij beheervorm 1 is heeft de gemeente volledig zelf de verantwoordelijkheid en is de sturingsmogelijkheid optimaal. Bij beheervormen 2 t/m 5 draagt de gemeente een verantwoordelijkheid als eigenaar (beheervorm 3 en 5), als beheerder (beheervorm 5) of als subsidieverstrekker (beheervorm 2 t/m 6). Als subsidieverstrekker kan de gemeente sturen bij de subsidietoekenning (voorwaarden, hoogte bedrag,

bepaalde activiteiten). De verantwoordelijkheid als subsidieverstrekker behelst ook dat de gemeente zich moet verantwoorden richting de raad over de inzet van de subsidie; het betekent dat de gemeente de gesubsidieerde activiteit moet controleren (begroting, jaarrekening) en waar nodig bijsturen. Als de gemeente alleen subsidieverstrekker is, is de sturingsmogelijkheid kleiner dan als de gemeente (ook) eigenaar en/of beheerder is.

Lokale betrokkenheid is van belang om een accommodatie goed te laten werken. Veel gemeenschapsaccommodaties draaien op de inzet van vrijwilligers. Het is financieel niet haalbaar (en ook niet wenselijk) om medewerkers en bestuurders te betalen. Het is dan ook van belang dat de beheervorm zo gekozen wordt dat deze optimaal aansluit op de intrinsieke motivatie van vrijwilligers (verantwoordelijkheid, mogelijkheid om eigen keuzes te maken, bijdrage aan de lokale gemeenschap).

Naarmate de gemeente meer op afstand staat, is ook het kosteninzicht minder. Als eigenaar én beheerder heeft de gemeente in beginsel optimaal inzicht in de kosten. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar bij de voetbalverenigingen waar de gemeente het onderhoud grotendeels voor haar rekening neemt uitvoert en van daaruit goed zicht heeft op wat dat kost. Hoe nauwer de gemeente betrokken is bij beheer en exploitatie, des te beter is het kosteninzicht. Uit dit rekenkameronderzoek blijkt echter ook dat er voor de gemeentelijke accommodaties sprake is van verschillende budgetten en verschillende wijzen van toerekening. De gemeente is enerzijds in staat inzicht te bieden in de kosten van gemeenschapsaccommodaties (zie hoofdstuk 4). Anderzijds kost het de gemeente inspanning om het overzicht compleet te maken. De kosten worden niet standaard per gemeenschapsaccommodatie geregistreerd waardoor het overzicht ontbreekt.

Wat betreft kostenniveau en risico spelen diverse voor- en nadelen. Als de gemeente eigenaar en beheerder is, dan zijn de kosten relatief goed te beheersen. Een nadeel is dat bij inzet van eigen mensen (ambtenaren) de gemeentelijke CAO geldt, zodat het kostenniveau relatief hoog is. Als de gemeente de verantwoordelijkheid meer heeft overgedragen aan bijvoorbeeld een stichting, dan draagt die stichting ook het risico op kostenoverschrijdingen. In beginsel beperkt de gemeente daarmee haar risico. In de praktijk is het echter zo dat beheerstichtingen van gemeenschapsaccommodaties weinig kapitaalkrachtig zijn. Het is vaak al moeilijk de dagelijkse exploitatie rond te krijgen, laat staan dat er ruimte is om te reserveren voor grote investeringen. Dat maakt dat grote en soms onverwachte kosten - via een extra subsidievraag - toch voor rekening van de gemeente komen. Met andere woorden: ondanks het "op afstand zetten" is het risico uiteindelijk voor de gemeente. In Drechterland zijn hiervan concrete voorbeelden (Sporthal De Banne, zwembad Hemmerven).

Bevinding:

Bij de Drechterlandse gemeenschapsaccommodaties is een zestal beheervormen te herkennen. Daarbij zijn er varianten door diverse relaties vanuit subsidies, erfpacht, pachtovereenkomsten, vergoedingen voor gebruik van de gymzaal et cetera. Voor de gemeente ontstaat een ingewikkelde situatie als er voor een bepaald type gemeenschapsaccommodatie verschillende beheervormen in het spel zijn. Het springt met name in het oog bij de dorpshuizen, die onder beheervormen 2,3 en 4 vallen. Deze variëteit aan beheervormen maakt sturing en controle lastig.

Binnen de gemeentelijke administratie zijn er per accommodatie verschillende budgetten; de kosten worden niet standaard per gemeenschapsaccommodatie geadministreerd. Enerzijds is de gemeente in staat een uitgebreid kostenoverzicht aan te leveren. Dit, in combinatie met de gevoerde gesprekken, voedt het beeld dat de gemeente op hoofdlijnen zicht heeft op de kosten. Anderzijds kost het de gemeente moeite om het kostenoverzicht aan te vullen. Dit voedt het beeld dat sturing en controle lastig is.

3.5 Afweging uitbesteding of eigen beheer

Landelijk beeld: Dorpshuizen

Een aanname die vaak wordt gedaan is dat het op afstand zetten van een accommodatie voor de gemeente leidt tot een besparing. Dat dit niet zo hoeft te zijn blijkt uit rekenkameronderzoek in Schouwen-Duiveland

(34.000 inwoners)²⁹. Daar leidde de overdracht van zeven dorps huizen van de gemeente aan de woningcorporatie in 2005-2009 niet tot de beoogde daling, maar tot een stijging van 20% van de gemeentelijke nettokosten. Vier posten verklaren een groot deel van dit verschil: lagere huurbaten, hogere energiekosten, hogere kosten voor inventaris/onderhoud en hogere apparaatskosten. De gemeente had een besparing voor ogen, maar dit is niet gerealiseerd.

Landelijk beeld: Sportaccommodaties

Uit recent onderzoek³⁰ in heel Nederland volgt een tweeledig beeld ten aanzien van de uitbesteding van de exploitatie van sportaccommodaties. Respondenten geven aan dat er vanuit de markt veel belangstelling is voor de exploitatie van zwembaden, maar de exploitatie van andere voorzieningen zoals sporthallen, sportvelden en gymzalen staat daarentegen niet of nauwelijks in de belangstelling van de markt. Gemeenten hebben veelal wel een voorkeur voor uitbesteding van de exploitatie van sportaccommodaties. Vanwege de gemeentelijke CAO en de relatief hoge overheadkosten is het voor gemeenten in veel gevallen duurder om accommodaties zelf te exploiteren dan uit te besteden. Daarnaast geven gemeenten aan dat consumenten behoefte hebben aan accommodaties die veel faciliteiten onder één dak bieden zoals een fitnesscentrum en een zwembad. Gemeenten geven aan dat ze dit vanwege het risico van oneerlijke concurrentie als gevolg van kruissubsidiëring niet kunnen aanbieden.

Landelijk beeld: Zwembaden

In Nederland is de gemeente vaak wel eigenaar van het zwembad, maar zijn er diverse commerciële partijen en partijen in stichtingsvorm die de exploitatie van zwembaden op zich nemen (bijvoorbeeld Sportfondsen en Optisport)³¹. Bij commerciële exploitatie voorziet de gemeente de commerciële exploitant van een jaarlijkse subsidiebijdrage voor klein en/of groot onderhoud. Dit scheelt de gemeente in de kosten en uitvoering van haar beheertaken en de idee is dat een commerciële exploitant kritischer naar de dagelijkse uitgaven zal kijken, omdat hij gericht is op winst, waardoor de gemeente goedkoper uit is. Bij zwembaden in kleine gemeenten zorgt commerciële exploitatie voor een significant hogere toegangsprijs voor volwassenen van dertig jaar (à 47 eurocent) en zeventig jaar (à 48 eurocent) ten opzichte van gemeentelijke en stichtingsexploitatie. Klanten van commercieel geëxploiteerde zwembaden zijn, ondanks de hogere toegangsprijs, even tevreden over de faciliteiten, hygiëne, het personeel en de beleving als klanten van gemeentelijk geëxploiteerde zwembaden. Het onderzoek doet geen uitspraken over de meest doelmatige vorm van zwembadexploitatie (gemeente, stichting of commercieel). Wel benoemt het onderzoek twee opties voor uitgavenreductie voor de gemeente: 1) een commerciële exploitant aantrekken en voornamelijk de zwemmende burger te laten betalen; 2) een andere optie is om de toegangsprijs van gemeentelijk geëxploiteerde baden meer richting het prijsniveau van commerciële zwembaden te brengen.

Drechterland: Dorps huizen, sportaccommodaties en zwembaden

De huidige beheervormen van de Drechterlandse gemeenschapsaccommodaties zijn het gevolg van keuzes die dateren van voor de gemeentelijke fusie in 2006. Met betrekking tot de zwembaden is aangegeven dat er in het recente verleden verkennende gesprekken zijn geweest met een commerciële exploitant. Het aanbod van deze exploitant bleek voor de gemeente niet voordelig (hoge eenmalige kostenbijdrage in combinatie met een exploitatiekostenrisico voor rekening van de gemeente). De kostenvergelijking is weergegeven in hoofdstuk 4.

Bevinding:

De afweging eigen beheer of uitbesteden is ingewikkeld en verschilt per type gemeenschapsaccommodatie. In het algemeen is duidelijk dat professionalisering/commercialisering leidt tot een hoger kwaliteitsniveau, maar ook tot een hoger kostenniveau. Dit hogere kostenniveau komt voor rekening van de gebruiker en/of voor rekening van de gemeente. Het risico op hoge kosten/lage inkomsten is - ongeacht de beheervorm - veelal uiteindelijk voor de gemeente. In Drechterland speelt op dit moment geen bestuurlijke afweging over eigen beheer of uitbesteding van gemeenschapsaccommodaties.

²⁹ Bron: Een behouden (dorps)huys voor iedere kern, een onderzoek naar de effecten van privatisering van de dorps huizen, Grontmij Nederland in opdracht van de Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland en Tholen, 8 februari 2011.

³⁰ Bron: Nulmeting Wet Markt en Overheid, Eindrapport Kwink Groep, Den Haag, 1 mei 2013.

³¹ Bron: Effecten van privatiseren van zwembaden, Mulier Instituut, Sven Bakker, vrijetijdstudies nummer 2, jaargang 31, 2013.

4. Beheer en exploitatie

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvragen 4, 5 en 7.

Onderzoeksvraag 4:

In hoeverre dragen de gekozen juridische en financiële constructies bij aan een doelmatig beheer?

Onderzoeksvraag 5:

In hoeverre dragen de gekozen juridische en financiële constructies bij aan een gelijke behandeling van de organisaties die de accommodaties gebruiken?

Onderzoeksvraag 7:

In hoeverre is invulling gegeven aan de aanbevelingen met betrekking tot sportaccommodaties van de Rekenkamercommissie WEDA uit 2010?

De onderstaande paragrafen belichten achtereenvolgens subsidies, beheer en exploitatie, dekkingpercentages en de opvolging van het eerdere rekenkameronderzoek naar sportaccommodaties.

4.1 Subsidies

4.1.1 Directe subsidies

Voor een sluitende begroting is voor veel gemeenschapsaccommodaties een subsidie van groot belang. Het begrip subsidie is door de wetgever duidelijk gedefinieerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb, Artikel 4:21): *Een subsidie is een aanspraak op financiële middelen, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten, die door een bestuursorgaan wordt verstrekt aan burgers, bedrijven en instellingen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager.*

In Drechteland spelen er voor gemeenschapsaccommodaties meerdere subsidiesoorten. De grondslag voor deze subsidies is vastgelegd in de algemene subsidieverordening en in diverse specifieke subsidieregelingen:³²

Budgetsubsidie

Budgetsubsidies worden voornamelijk toegepast bij professionele organisaties. De gemeente Drechteland wil hierbij sturen op 'output', op resultaat. Het gaat erom dat de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan de realisering van de gemeentelijke beleidsdoelen. Een voorbeeld is de budgetsubsidie aan zwembad Hemmerven³³ en de budgetsubsidie aan dorps huis Het Centrum³⁴.

Waarderingsubsidie

Drechteland subsidieert een groot aantal verenigingen en stichtingen vanuit een waardering voor hun bijdrage aan het sociaal-maatschappelijk leven in de gemeente, sport en cultuur hierbij inbegrepen. Waar mogelijk is de hoogte van de financiële bijdrage gekoppeld aan het bereik van de doelgroep. Voorbeelden zijn de subsidies voor de gymzalen De Buurt en De Schalm en de subsidies voor de sportverenigingen³⁵.

Investeringsubsidie

Een investeringssubsidie wordt verleend voor de (ver)bouw en vervanging van primaire accommodaties en voor groot onderhoud³⁶. In beginsel bedraagt de subsidie maximaal 40% van de werkelijke kosten, maar in de Sportnota is aangegeven dat voor nieuwbouw een hoger subsidiepercentage kan worden toegekend. Omdat dit sporadisch voorkomt en om de gemeenteraad in staat te stellen strategische keuzes te maken, heeft de gemeente hiervoor geen aparte subsidiegrondslagen opgesteld. Jaarlijks reserveerde Drechteland € 100.000

³² Bron: Algemene subsidieverordening gemeente Drechteland, in werking per 1 januari 2008.

³³ Bron: Subsidieregeling Instellingen op het terrein van Sport en recreatie Drechteland, vastgesteld door het college op 17 december 2013.

³⁴ Bron: Subsidieregeling Vormings- en ontwikkelingswerk Drechteland, vastgesteld door het college op 17 december 2013.

³⁵ Bron: Subsidieregeling Instellingen op het terrein van Sport en recreatie Drechteland, vastgesteld door het college op 17 december 2013.

³⁶ Bron: Subsidieregeling Investeringsubsidies sport Drechteland, vastgesteld door het college op 17 december 2013.

voor investeringssubsidies aan sportverenigingen. In de zes jaar tussen 2008 en 2013 is echter incidenteel meer gereserveerd waardoor de totale reservering in die periode € 1,1 mln. bedroeg. Er is tussen 2008 en 2013 ruim € 1 mln. aan investeringssubsidie toegekend. De raad is hierover in de Perspectievennota geïnformeerd. De reservering voor de jaren 2014 tot en met 2017 is van € 100.000 naar € 25.000 bijgesteld gezien de huidige ontwikkelingen bij zowel de binnen- als buitenaccommodaties³⁷. In de periode 2011 tot en met 2013 zijn de volgende investeringssubsidies toegekend:

- Bouw nieuw clubgebouw van De Valken, 80% subsidie met maximum van € 750.000³⁸ (€ 500.000 + €175.000 aan voorschotten inmiddels door de gemeente betaald);
- Renovatie kleedkamers en uitbreiding bergruimte van WSW, 40% subsidie met maximum van € 25.000³⁹. Uiteindelijk bedroeg de definitieve afrekening van de subsidie € 15.963⁴⁰;
- Renovatie doucheruimtes in kleedkamers voetbalvereniging Schellinkhout, 40% subsidie. Uiteindelijk bedroeg de definitieve afrekening van de subsidie € 6.091⁴¹

De geprivatiseerde verenigingen komen niet in aanmerking voor investeringssubsidies. De gemeente heeft in de periode 2011 tot en met 2013 de volgende ondersteuning verleend:

- Garantstelling voor een bedrag van € 75.000 gedurende 10 jaar, jaarlijks aflopend met € 7.500, voor de lening voor de renovatie van tennispark LTC Wings Oosterblokker⁴².

Eenmalige subsidie

Een eenmalige subsidie kan worden verstrekt voor projecten, bijzondere activiteiten, experimenten of aanschaffingen die door het college van belang worden geacht en die naar het oordeel van het college niet binnen de reguliere exploitatie van een organisatie kunnen worden gedekt.

Exploitatiesubsidie

Een exploitatiesubsidie is een subsidie in het exploitatietekort van een organisatie. Met de toekenning van een exploitatiesubsidie brengt Drechterland eveneens een waardering voor de organisatie en de activiteiten tot uiting. Het nadeel van exploitatiesubsidies betreft de administratieve rompslomp, zowel voor organisaties als voor de gemeente. Het memorie van toelichting bij de algemene subsidieverordening vermeldt dat deze subsidiesoort naar verwachting op termijn zal verdwijnen. Het is niet duidelijk of er formeel sprake is van exploitatiesubsidies in Drechterland: dit blijkt niet uit de gemeentelijke stukken. In de praktijk zullen gemeenschapsaccommodaties die tekorten op de begroting hebben, een beroep doen op de gemeente voor een extra (exploitatie)subsidie, waardoor er de facto sprake is van een exploitatiesubsidie.

Bevinding:

Er is een complex geheel van budgetsubsidies (Hemmerven, Het Centrum), waarderingssubsidies (De Schalm, De Buurt, sportverenigingen) en investeringssubsidies. De beleidsmatige grondslag voor subsidies is op hoofdlijnen duidelijk, maar de grondslag voor de hoogte van de subsidie is onduidelijk. Zo draagt de gemeente respectievelijk 3%, 14% en 41% bij aan de begroting van dorpshuizen De Buurt, De Schalm, en het Centrum. De beleidsmatige grondslag voor deze verschillen is niet duidelijk.

4.1.2 Indirecte subsidies

Het begrip indirecte of verborgen subsidie is niet een vastomlijnd begrip. We definiëren indirecte subsidiëring door de gemeente als volgt:

Indirecte subsidie

Materiële of financiële begunstiging van specifieke derden, buiten de subsidiestaat om, om de realisatie van een gemeentelijk doel te bewerkstelligen.

³⁷ Bron: Programmabegroting 2014 aangevuld met informatie vanuit het technisch wederhoor d.d.17 maart 2014

³⁸ Bron: Najaarsnota 2013, Drechterland, 11 november 2013.

³⁹ Bron: Raadsvoorstel renovatie kleedkamers WSW, 26 november 2011.

⁴⁰ Bron: Perspectievennota 2013, gemeente Drechterland, 27 juni 2013.

⁴¹ Bron: Raadsvoorstel renovatie kleedkamers VV Schellinkhout, 25 februari 2013, aangevuld met informatie vanuit het technisch wederhoor d.d.17 maart 2014.

⁴² Bron: Raadsvoorstel Renovatie tennispark LTC Wings Oosterblokker, 22 december 2011.

Tariefstelling en indirecte subsidies in Drechterland

In Drechterland is sprake van indirecte subsidies: voor de gemeenschapsaccommodaties betalen de huurders/gebruikers geen kostendeekkende bijdrage. Voor de sportaccommodaties heeft de gemeente dit expliciet gemaakt, maar voor de dorpshuizen geldt hetzelfde. In het collegeprogramma 2010-2014 stond het volgende over bijdragen voor de huur van gemeentelijke sportaccommodaties: *“Het college is voornemens nut, noodzaak en omvang van de voorziening en de gemeentelijke bijdrage hiervoor te evalueren. In de evaluatie zullen wij extra aandacht geven aan de bijdrage van verenigingen en instellingen voor het gebruik van accommodaties (sportparken, zalen en zwembaden). Het deel van de kosten dat hierdoor gedekt wordt varieert sterk. De verschillen zijn vaak historisch gegroeid en niet gebaseerd op een doelgericht beleid. Op basis van de evaluatie willen wij hiervoor beleid ontwikkelen. Dat kan voor een aantal verenigingen en instellingen leiden tot een hogere bijdrage in de kosten. Of, voor directe gebruikers, tot een hogere prijs of contributie”.*

De gemeentelijke Sportnota⁴³ benoemt dat de verhuurtarieven voor de sportverenigingen in de gemeente Drechterland niet op een bepaalde berekeningsmethodiek gestoeld zijn. Ze zijn een gemiddelde van de tarieven die de gemeenten vóór de herindeling in 2006 hanteerden. De tarieven zijn in 2007 vastgesteld en daarna nooit meer geïndexeerd. De gemeente constateert daarmee zelf dat er sprake is van indirecte subsidiëring door de gemeente. De evaluatie zoals beschreven in het Drechterlandse collegeprogramma is niet uitgevoerd. Er is weliswaar (sport)beleid ontwikkeld, maar er is (nog) geen invulling gegeven aan een tariefstelling op basis van een bepaalde kostendeekendheid (zie ook paragraaf 4.3).

Bevinding:

In Drechterland is sprake van indirecte subsidiëring van gemeenschapsaccommodaties. Dit is bekend en geaccepteerd. Er is een beleidsvoornemen om de tariefstelling en indirecte subsidiëring van sportaccommodaties te relateren aan de kostprijs. Er is nog geen sprake van verdere uitwerking van het beleidsvoornemen.

4.2 Kosten en baten

4.2.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is per gemeenschapsaccommodatie weergegeven welke kostensoorten verbonden zijn aan de diverse gemeenschapsaccommodaties. In deze paragraaf geven we per type accommodatie een totaalplaatje van de kosten en de baten voor de gemeente. Omdat de kosten van jaar tot jaar kunnen verschillen, bijvoorbeeld als gevolg van een grootschalige renovatie, kiezen we ervoor om de gemiddelde jaarkosten en -baten over de periode 2011 t/m 2013 weer te geven.

In de opsomming zijn voor zover bekend alle kosten en baten opgenomen. Dit betekent onder meer inclusief:

- Subsidies;
- Personeelskosten van gemiddeld € 198 duizend per jaar (in totaal 1,9 fte aan uren van de afdelingen Welzijn, Bouwen en Milieu, Openbare werken, de Buitendienst en de bedrijfsleider van het zwembad);
- Onderhoud buitensportaccommodaties van gemiddeld € 163 duizend per jaar;
- Kosten voor gebouwbeheer eigen gebouwen van gemiddeld € 145 duizend per jaar;
- Kapitaalslasten van gemiddeld € 81 duizend per jaar;
- Verzekeringskosten voor Hemmerven van € 1.530 per jaar.

Voor de hiervoor beschreven dorpshuizen, sportaccommodaties en zwembaden zijn de jaarlijkse bedragen:

- Kosten voor de gemeente € 1,16 mln.;
- Baten voor de gemeente € 234 duizend.

De nettokosten voor de gemeente bedragen afgerond gemiddeld € 925 duizend per jaar.

⁴³ Nota Lokaal Sportbeleid 2013 - 2016, Drechterland, 2013.

4.2.2 Kosten en baten dorps huizen

Omdat het lastig is onderscheid aan te brengen tussen dorps huis en gymzaal, beschouwen de de vijf dorps huis-gymzaal-combinaties integraal. In onderstaande tabel zijn de gemiddelde jaarkosten en -baten voor de gemeente over de periode 2011 t/m 2013 weergegeven.

Dorps huis/gymzaal	Locatie	Eigenaar	Beheerder	Kosten	Baten	Nettokosten gemeente
De Dregt	Schellinkhout	Gemeente	Stichting/pachter	€ 22.000	€ -	€ 22.000
De Wiekslag	Wijdenes	Gemeente	Stichting (dorps huis) Gemeente (gymzaal)	€ 31.000	€ 5.000	€ 26.000
De Buurt	Venhuizen	Stichting	Stichting	€ 3.000	€ -	€ 3.000
Het Centrum	Venhuizen	Stichting	Stichting	€ 114.000	€ -	€ 114.000
De Schalm	Westwoud	Stichting	Stichting	€ 8.000	€ 3.000	€ 5.000

Bevinding:

De twee gemeentelijke dorps huizen zorgen elk voor nettokosten van € 22.000-26.000 per jaar. De gemeente draagt 100% van de kosten. Twee dorps huizen in eigendom van een stichting hebben beduidend lagere nettokosten, namelijk € 3.000-€ 5.000 per jaar. De gemeente draagt bij deze dorps huizen 3-14% van de kosten. Dit lijkt erop te duiden dat beheer en eigendom bij een stichting voor de gemeente goedkoper is dan een gemeentelijk dorps huis. Dorps huis het Centrum, ook in eigendom van een stichting, springt eruit met gemeentelijke nettokosten van € 114.000. De gemeente draagt 41% van de kosten.

4.2.3 Kosten en baten sportaccommodaties

In onderstaande tabel zijn de gemiddelde jaarkosten en -baten voor de gemeente over de periode 2011 t/m 2013 weergegeven.

Binnensport-accommodatie	Locatie	Eigenaar	Beheerder	Kosten	Baten	Nettokosten gemeente
Gymzaal De Brug	Oosterblokker	Gemeente	Gemeente	€ 76.000	€ 18.000	€ 58.000
Gymzaal Om de Noord	Hoogkarspel	Gemeente	Gemeente	€ 69.000	€ 44.000	€ 25.000
Sporthal De Sluis	Hoogkarspel	Gemeente	Gemeente	€ 98.000	€ 62.000	€ 36.000
Sporthal De Banne	Venhuizen	Stichting	Stichting	p.m.	p.m.	p.m.
Schietsport-accomm. Westwoud	Westwoud	Vereniging	Vereniging	€ 3.000	€ -	€ 3.000

In het bovenstaande overzicht is niet opgenomen dat er een subsidie van € 75.000 beschikbaar is gesteld voor sporthal De Banne. De gemeente kan de uitkering van dit bedrag niet precies relateren aan jaren.

Buitenport-accommodatie	Locatie	Eigenaar	Beheerder	Kosten	Baten	Nettokosten gemeente
Voetbal:						
ASV '55	Venhuizen	Veld: gemeente Gebouw: vereniging	Gemeente + vereniging	€ 38.000	€ 2.000	€ 36.000
De Valken	Venhuizen	„ „	„ „	€ 55.000	€ 4.000	€ 51.000
WSW	Wijdenes	„ „	„ „	€ 40.000	€ 2.000	€ 38.000
VV Schellinkhout	Schellinkhout	„ „	„ „	€ 36.000	€ 2.000	€ 34.000
VV Woudia	Westwoud	„ „	„ „	€ 51.000	€ 3.000	€ 48.000
SC Spirit '30	Hoogkarspel	„ „	„ „	€ 86.000	€ 8.000	€ 78.000
Handbal:						
De Valken	Venhuizen	Veld: gemeente Gebouw: vereniging	Gemeente + vereniging	€ 5.000	€ 1.000	€ 4.000
DTS '48	Westwoud	Veld: gemeente	„ „	€ 5.000	€ 1.000	€ 4.000

Buitenport-accommodatie	Locatie	Eigenaar	Beheerder	Kosten	Baten	Nettokosten gemeente
HV Blokker	Oosterblokker	Veld: gemeente Gebouw: vereniging	„ „	€ 4.000	€ 1.000	€ 3.000
Tennis:						
TV De Drieban	Venhuizen	Banen: vereniging Gebouw: vereniging	Vereniging	€ 3.000	€ -	€ 3.000
LTC Wings	Oosterblokker	Banen: vereniging Gebouw: gemeente	„ „	€ 4.000	€ -	€ 4.000
HTC Santana	Hoogkarspel	Banen: vereniging Gebouw: vereniging	„ „	€ 4.000	€ -	€ 4.000

In het bovenstaande overzicht zijn de investeringssubsidies in de periode 2011 tot en met 2013 ook verwerkt⁴⁴.

De tennisverenigingen zijn jaren geleden geprivatiseerd. Dat houdt in dat ze eenmalig een bedrag hebben ontvangen als bijdrage voor toekomstige onderhoudskosten en dat het eigendom van de baan naar de vereniging is gegaan. Hierdoor verviel de jaarlijkse huurbetaling door de tennisvereniging aan de gemeente. Bijvoorbeeld: voor tennisvereniging De Drieban betrof het in 1994 een eenmalige betaling door de gemeente van bijna € 29.000 en het vervallen van de jaarlijkse huur van € 8.200.

Om de ondersteuning van de verenigingen in perspectief te plaatsen zijn de nettokosten voor de gemeente gerelateerd aan het aantal leden. Dit leidt tot de nettobijdrage van de gemeente per lid van de vereniging.

Buitenport-accommodatie	Locatie	Aantal leden	Nettokosten gemeente per lid	Benchmarkgetal ⁴⁵
Voetbal:				
ASV '55	Venhuizen	193	€ 187	€ 285
De Valken	Venhuizen	324	€ 157	
WSW	Wijdenes	157	€ 242	
VV Schellinkhout	Schellinkhout	69	€ 493	
VV Woudia	Westwoud	361	€ 133	
SC Spirit '30	Hoogkarspel	534	€ 146	
Handbal:				
De Valken	Venhuizen	133	€ 30	n.b.
DTS '48	Westwoud	147	€ 27	
HV Blokker	Oosterblokker	118	€ 25	
Tennis:				
TV De Drieban	Venhuizen	386	€ 8	€ 8
LTC Wings	Oosterblokker	522	€ 8	
HTC Santana	Hoogkarspel	559	€ 7	

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat bij voetbal de gemeentelijke bijdrage per lid aanzienlijk kan verschillen. Het is sterk afhankelijk van het aantal leden. Om inzichtelijk te maken hoe de kosten per lid zich verhouden tot elders in Nederland, is een indicatief benchmarkgetal weergegeven. Dit indicatieve benchmarkgetal is afkomstig uit een rekenkameronderzoek in de gemeente Zoetermeer.⁴⁶ Gerelateerd aan het benchmarkgetal is de gemiddelde gemeentelijke bijdrage voor voetbal in Drechterland lager (€ 174 per lid versus € 285).

De geprivatiseerde tennisverenigingen laten zich lastig vergelijken door de afwijkende financiële afspraken, die bovendien al van jaren terug dateren. Op basis van de gegevens van De Drieban uit 1994 en de prijsindexontwikkeling is becijferd dat de gemeente per tennislid circa € 31 per jaar virtueel bijdraagt door weggevallen huur en de eenmalige bijdrage. Omdat het strikt genomen nu geen kosten meer zijn, staan ze niet in de bovenstaande tabel.

⁴⁴ Onder verwijzing naar art.64, lid 3 van het BBV is de investeringssubsidie van De Valken en Spirit gerelateerd aan een toekomstige gebruiksduur van 30 jaar en de overige investeringssubsidies gerelateerd aan een gebruiksduur van 10 jaar.

⁴⁵ Bron: Rekenkameronderzoek Ondersteuning van verenigingssport in Zoetermeer, Mulier Instituut, september 2013.

⁴⁶ In het kader van dit onderzoek zijn 17 vergelijkbare rekenkameronderzoeken bestudeerd. Slechts in één daarvan (Zoetermeer) is een berekening van de nettokosten van voetbal (en andere sporten) voor de gemeente opgenomen.

Bevinding:

De gemeente draagt per saldo per lid van een voetbalvereniging gemiddeld € 174 bij in de kosten. De variatie is aanzienlijk: van € 133 per lid tot € 493 per lid van de voetbalvereniging. De nettokosten voor de gemeente van tennis zijn met € 8 per lid geringer dan van voetbal, maar voor een reële vergelijking met voetbal moet daar een bedrag van € 31 per lid aan weggevallen huur en eenmalige bijdrage worden bijgeteld. De gemeentelijke bijdrage is

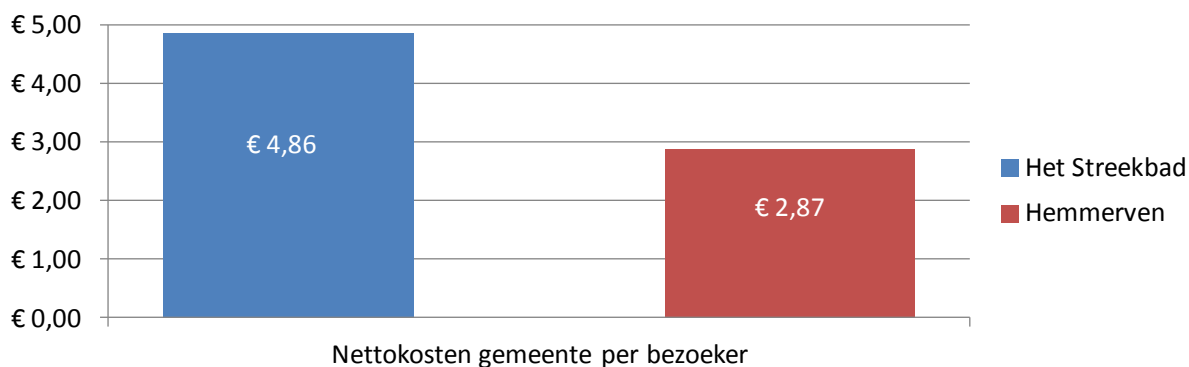
- voor voetbal: € 9 directe subsidie en € 165 indirecte subsidie, in totaal circa € 174 per lid;
- voor tennis: € 8 directe subsidie en € 31 indirecte subsidie, in totaal circa € 39 per lid.

4.2.4 Kosten en baten zwembaden

In onderstaande tabel zijn de gemiddelde jaarkosten en -baten voor de gemeente over de periode 2011 t/m 2013 weergegeven.

Zwembad	Locatie	Eigenaar	Beheerder	Kosten	Baten	Nettokosten gemeente
Het Streekbad	Hoogkarspel	gemeente	Gemeente	€ 288.000	€ 75.000	€ 213.000
Hemmervan	Venhuizen	gemeente	Stichting	€ 83.000	€ -	€ 83.000

In het bovenstaande kostenoverzicht is ook de investering in de glijbaantrap van Hemmervan meegenomen waarvoor de gemeente € 11.500 beschikbaar heeft gesteld vanuit bestaande budgetten⁴⁷. Om de bovenstaande nettokosten voor de gemeente in perspectief te plaatsen zijn in de onderstaande grafiek de nettokosten per bezoeker weergegeven.



De gemeente draagt per bezoek aan het zwembad respectievelijk € 4,86 (Streekbad) en € 2,87 (Hemmervan) bij. Het blijkt dat de afgelopen jaren het Streekbad per bezoeker circa € 2,- duurder was dan het Hemmervan.

In beginsel lijkt dit erop te duiden dat uitbesteding (Hemmervan) voor de gemeente voordeliger is dan eigen beheer (Het Streekbad). Voor een volledige beschouwing moeten ook kwaliteit, professionaliteit en veiligheid worden meegenomen. Dit valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

Bevinding:

De nettokosten van de twee zwembaden verschillen. Zowel absoluut als per bezoeker is het Streekbad duurder dan het Hemmervan.

⁴⁷ Bron: Perspectievennota 2013, gemeente Drechterland, 27 juni 2013.

4.3 Dekkingspercentage

Het zogeheten dekkingspercentage is de mate waarin de baten van een accommodatie de kosten dekken (baten/kosten). Om een en ander in perspectief te plaatsen zijn de Drechterlandse dekkingspercentages vergeleken met die in negen andere gemeenten.⁴⁸

	Drechterland	negen andere gemeenten ⁴⁹		
		Gemiddelde	Laagste	Hoogste
Binnensport	31%	62%	28%	92%
Buitensport	9%	29%	15%	45%
Zwembad	26%	41%	29%	49%
Totaal	22%	43%	16%	62%

Uit de vergelijking volgt dat de dekkingspercentages in Drechterland lager liggen dan in andere gemeenten:

Bevinding:

De gemeente Drechterland neemt in vergelijking met andere gemeenten verhoudingsgewijs een groot deel van de kosten van sportaccommodaties voor haar rekening.

4.4 Opvolging eerder rekenkameronderzoek

In 2010 onderzocht de toenmalige rekenkamercommissie van Drechterland (Rkc WEDA) de doeltreffendheid en doelmatigheid van sportaccommodaties. In de onderstaande tabel is weergegeven in welke mate deze aanbevelingen door Drechterland zijn opgevolgd:

Aanbeveling Rkc WEDA (2010)	Opvolging Drechterland
a) Het verdient aanbeveling de kosten en opbrengsten van sportaccommodaties goed te administreren. Dat kan het beste gebeuren door deze op één plek bijeen te brengen.	Drechterland heeft de kosten en opbrengsten in beeld en er is sprake van kostenbeheersing. Door te werken met een toerekening per accommodatie is een verdere verbetering mogelijk. Deze aanbeveling is deels opgevolgd.
b) De verhuur van de accommodaties dient te geschieden tegen een huurprijs die de huurders ook daadwerkelijk gaan betalen.	In Drechterland rekent de gemeente met een huurprijs die de verenigingen kunnen betalen. Deze aanbeveling is opgevolgd.
c) Uit het oogpunt van gelijkheid verdient het aanbeveling dat gemeenten voor eenzelfde product dezelfde prijs in rekening brengen. Verder verdient een eenvoudige, doorzichtige tarievenstructuur de voorkeur.	In het vorige rekenkameronderzoek werd de Drechterlandse tarievenstructuur al als goed voorbeeld genoemd. De tarievenstructuur kan nog verder worden vereenvoudigd en gestandaardiseerd. Deze aanbeveling is deels opgevolgd.
d) Veldsportaccommodaties zijn geschikt om de verantwoordelijkheid ervoor over te dragen aan de gebruikers, via eigendomsoverdracht, via erfpacht dan wel op contractuele wijze. Gemeenten zouden deze richting moeten inslaan / vervolgen teneinde de kosten (aanleg, renovatie en jaarlijkse onderhoudskosten) terug te dringen.	Drechterland heeft een andere visie. De gemeente zorgt als eigenaar van de grond voor beheer en onderhoud van de voetbalvelden van alle zes verenigingen. De schaalgrootte maakt dat de gemeente voordelig kan uitbesteden. Een dergelijk (schaal)voordeel is voor een individuele vereniging niet te behalen. Alleen bij de tennisverenigingen is gekozen voor overdracht van eigendom en beheer. Deze aanbeveling is niet opgevolgd.

⁴⁸ Bronnen: zie de diverse rekenkamerrapporten opgenomen in bijlage 2.

⁴⁹ Amersfoort, Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Oosterhout, Rijswijk, Schijndel, Tilburg, Zoetermeer.

Aanbeveling Rkc WEDA (2010)	Opvolging Drechterland
<p>e) Bij overdekte sportaccommodaties is veel efficiencywinst behaald c.q. te behalen. Dat kan door deze bij private partijen onder te brengen, dan wel door het beheer ervan op een slimme manier te organiseren (bij voorbeeld koppelen aan horeca, selectieve aanwezigheid beheerders). Wij adviseren u een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden van privatisering.</p>	<p>Bij de helft van de Drechterlandse binnensportaccommodaties is het beheer in private handen, bij de andere helft doet de gemeente het beheer. Er is geen uitgesproken gemeentelijke beleidsvisie op uitbesteding van binnensportaccommodaties. De gemeente is pragmatisch en kiest van geval tot geval voor praktische oplossingen. Deze aanbeveling is niet opgevolgd.</p>

Bevinding:

In het eerdere rekenkameronderzoek presteerde Drechterland al relatief goed ten opzichte van de andere WEDA-gemeenten. De aanbevelingen met betrekking tot administratie en tariefstelling waren minder van toepassing op Drechterland. Toch heeft Drechterland ook op die vlakken nog stappen te zetten. De Sportnota benoemt bijvoorbeeld de wens om de tariefstelling te actualiseren.

Daarnaast stelde de Rkc WEDA dat de gemeente de verantwoordelijkheid voor veldsportaccommodaties zou moeten overdragen aan de gebruikers om de kosten van aanleg, renovatie en jaarlijkse onderhoudskosten terug te dringen. Drechterland heeft hierin geen nieuwe stappen gezet en heeft voor de veldsportaccommodaties ook niet de intentie om verder te gaan dan de huidige beheervorm waarbij de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud gedeeld wordt door gemeente en gebruikers.

De aanbeveling om overdekte sportaccommodaties bij private partijen onder te brengen, dan wel het beheer ervan op een slimme manier te organiseren (bij voorbeeld koppelen aan horeca, selectieve aanwezigheid beheerders) heeft voor Drechterland niet geleid tot nieuwe stappen. De beheervormen zijn niet gewijzigd.

5. Controle door de raad

Dit hoofdstuk belicht de zesde onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag 6:

Op welke wijze geeft het college de raad inzicht in beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties?

Het college informeert de raad langs verschillende routes:

1) Beleidsnota's

Via beleidsnota's zoals de Sportnota krijgt de raad inzicht in de grondslagen van beheer en exploitatie van sportaccommodaties. Ook bevatte de bijlage van de Sportnota een overzicht van de inkomsten en uitgaven van de zwembaden. Over dorpshuizen zijn geen algemene beleidsnota's opgesteld.

2) Specifieke raadsvoorstellen

Een concreet voorbeeld van een specifiek raadsvoorstel is het raadsvoorstel voor de verbouw van dorpshuis Het Centrum in Venhuizen ten behoeve van een Huisartsen onder één dak (HOED)-voorziening.⁵⁰ Hierin kwamen investeringen en huurprijzen aan bod.

3) Subsidieregelingen

De diverse subsidieregelingen⁵¹ bevatten een opsomming van de organisaties en de subsidie die deze organisatie in het betreffende jaar ontvangen. De subsidieregelingen zijn collegebesluiten die genomen worden binnen het door het raad gestelde kader (subsidieplafond, inhoudelijk beleidskader).

4) Planning- & controlcyclus

De planning- & control-cyclus is de meest geëigende weg voor sturingsinformatie. De informatie is verspreid over verschillende documenten:

- De Programmabegroting⁵² bevat de maatschappelijke effecten, doelen en prestaties in Programma 9 "Sport, cultuur en recreatie". Op programmaniveau wordt de begroting weergegeven waarbij afwijkingen en aanpassingen worden toegelicht. Het is niet mogelijk uit de programmabegroting de kosten per individuele gemeenschapsaccommodatie te achterhalen.
- De Perspectievennota 2013-2017⁵³ verschaft informatie over Programma 9 "Sport, cultuur en recreatie". Het beschrijft de actuele veranderingen in de gemeentelijke exploitatiebegroting. Concrete voorbeelden zijn de informatie over de nieuwe jaarlijkse bijdrage aan dorpshuis De Dregt van € 10 duizend en de investering in de glijbaantrap van Hemmerven van € 11,5 duizend. In de paragraaf over subsidies staan de subsidieplafonds per werksoort aangegeven, € 181.468 voor sport en recreatie in 2013. Ook bevat deze paragraaf een overzicht van de investeringssubsidies aan sportverenigingen in de periode 2008 tot en met 2013.
- Via de Najaarsnota⁵⁴ actualiseert de gemeente de begroting 2013. Hierdoor ontstaat er een beter beeld van de financiële situatie in aanloop naar de jaarrekening 2013.

Bevinding:

Er is voor de raad geen eenduidig overzicht beschikbaar met de kosten en baten per accommodatie. De gemeente is wel in staat een dergelijk overzicht op te stellen, maar het is niet standaard beschikbaar en het bevat niet alle kosten. Het onderhoud voor de buitensportaccommodaties wordt niet per accommodatie geregistreerd. De raad wordt ad hoc en van geval tot geval geconfronteerd met investeringen in onderhoud, renovatie en materiaal. Dit wordt beperkt in perspectief geplaatst. Dit is jammer aangezien er met het meerjarenonderhoudsplan een mooie basis is gelegd om de investeringen juist in een meerjarig perspectief te plaatsen.

⁵⁰ Raadsvoorstel Verbouw dorpshuis 'Het Centrum' Venhuizen ten behoeve van een HOED-voorziening, 19 november 2013.

⁵¹ Bron: Subsidieregeling Instellingen op het terrein van Sport en recreatie Drechterland, vastgesteld door het college op 17 december 2013.

⁵² Programmabegroting 2014, Drechterland, 28 oktober 2013.

⁵³ Perspectievennota 2013-2017, Drechterland, 26 juni 2013.

⁵⁴ Najaarsnota 2013, Drechterland, 11 november 2013.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De hoofdonderzoeksvraag luidt "In hoeverre heeft de gemeente inzicht in beheer en exploitatie van gemeenschapsaccommodaties en in hoeverre is meer uniformiteit of meer doelmatigheid wenselijk?"

De hoofdconclusie is dat de gemeente inzicht heeft in het beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties. Op het vlak van uniformiteit en doelmatigheid zijn verbeteringen mogelijk.

We formuleren de deelconclusies aan de hand van de vooraf bepaalde normen. Deze normen corresponderen met de zeven onderzoeksvragen.

Norm 1. Er is een vastgesteld beleidskader voor het beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties.

Er is in Drechterland geen algemeen beleidskader voor het beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties.

Drechterland heeft geen vastgesteld dorpshuisbeleid. Hierdoor is er geen precies beeld van wat Drechterland beoogt met de dorpshuizen, wat de gemeente daaraan wil bijdragen en wat daarbij acceptabele risico's zijn.

Drechterland heeft een vastgesteld sportaccommodatiebeleid met acht beleidsvoornemens. Het is aan het (nieuwe) college om concreet invulling te geven aan deze beleidsvoornemens. Een kanttekening betreft het beleidsvoornemen om de tariefstelling te baseren op de gemeentelijke kostprijs. Dit beleidsvoornemen is nog niet geconcretiseerd. Omdat er geen beleidskader (norm) voor de tariefstelling is vastgesteld, is er geen basis voor de gemeenteraad om te controleren of de uitvoering conform het beleidskader is.

Drechterland heeft geen vastgesteld zwembadbeleid. De gemeente heeft met twee zwembaden een bovengemiddeld aantal openbare zwembaden. Er is politiek en bestuurlijk draagvlak voor twee zwembaden in de gemeente.

Norm 2. Beheervormen gemeenschapsaccommodaties [geen norm]

De rekenkamercommissie heeft vooraf geen norm bepaald ten aanzien van de meest wenselijke beheervorm voor gemeenschapsaccommodaties. Op basis van dit rekenkameronderzoek constateren we dat er zes beheervormen zijn met daarbij een variatie aan verschillende afspraken over groot onderhoud, huur, erfpacht, vergoedingen voor de gymzaal et cetera. De variëteit aan beheervormen springt met name in het oog bij de dorpshuizen. Het zorgt voor een complex en onoverzichtelijk geheel, ook voor de gemeente zelf. Het bemoeilijkt sturing en controle.

Norm 3. De gemeente heeft - per accommodatie - zicht op het beheer en de exploitatie.

Het kost de gemeente moeite om een volledig kostenoverzicht op te stellen. Dit voedt het beeld dat sturing en controle lastig is. Het beeld is tweeledig. Enerzijds is de gemeente in staat een uitgebreid kostenoverzicht aan te leveren. In combinatie met de gevoerde gesprekken bevestigt dit het beeld dat de gemeente op hoofdlijnen zicht heeft op de kosten en de kosten in grip heeft. Anderzijds zijn de kosten van de accommodaties verspreid over verschillende budgetten van verschillende afdelingen en worden de kosten niet standaard per gemeenschapsaccommodatie geadministreerd. Dit is historisch zo gegroeid.

Een punt van aandacht zijn de risico's van grote onderhoudskosten. Deze risico's zijn voor binnensportaccommodaties in beeld door het meerjarenonderhoudsplan. Het actueel houden van het meerjarenonderhoudsplan vraagt aandacht. Voor de dorpshuizen, de buitensportaccommodaties en de

zwembaden zijn de grote aanstaande investeringen niet structureel in kaart gebracht. Dat kan leiden tot verrassingen voor de gemeente en tot ad hoc-beslissingen over noodzakelijke investeringen.

Norm 4. De gekozen juridische en financiële constructies dragen bij aan doelmatig beheer van de accommodaties.

De meest doelmatige optie vanuit het perspectief van de gemeente is een gemeenschapsaccommodatie in eigendom en in beheer bij een stichting of vereniging. Dit is te zien bij de dorpshuizen, de binnensportaccommodaties, de tennisaccommodaties en de zwembaden.

Onduidelijke of niet vastgelegde afspraken dragen niet bij aan doelmatig beheer. Voorbeelden zijn de afspraken over het onderhoud bij sporthal De Banne en bij sommige dorpshuizen. Deze onduidelijkheid zorgt ook voor ondoelmatigheid voor de gemeente zelf: voor elke niet vastgelegd onderhoudspost moet bij de raad krediet gevraagd worden.

Het kostenniveau wordt echter met name bepaald door beleidskeuzes van de gemeente. De gemeente draagt in vergelijking met andere gemeenten relatief veel bij aan de kosten van sportaccommodaties; dat is een beleidskeuze. Een andere beleidskeuze is bijvoorbeeld de keuze om met zes voetbalverenigingen en twee openluchtwembaden de Drechterlanders goed te faciliteren.

Norm 5. De gemeente behandelt de organisaties die de accommodaties gebruiken op gelijke wijze.

Vanuit de historie zijn verschillen ontstaan waardoor de ondersteuning van dorpshuizen, sportaccommodaties en zwembaden niet evenwichtig is. Op meerdere onderwerpen ontbreken actuele beleidsregels. Door het ontbreken van een beleidskader ontstaat ongelijkheid. De dorpshuizen worden op verschillende wijze bekostigd waarbij sommige meer en andere minder door de gemeente worden ondersteund. De directe subsidieverlening aan sportverenigingen is goed geregeld, maar de indirecte subsidiëring zorgt voor ongelijkheid. Ter illustratie: De directe subsidie per lid bedraagt voor voetbal € 9,- en voor tennis € 8,-. De indirecte subsidiëring bedraagt voor voetbal € 165 per lid en voor tennis € 31,- per lid. Een sport als voetbal wordt daarmee beduidend meer ondersteund dan tennis. Deze ongelijkheid hangt samen met de beleidskeuze om de tennisverenigingen te privatiseren.

Norm 6. Het college informeert de raad tijdig, juist en compleet over het beheer en de exploitatie van gemeenschapsaccommodaties.

Het college informeert de raad over afwijkingen ten opzichte van de door de raad vastgestelde begroting. Er is geen indicatie dat het college de raad niet tijdig of niet juist informeert. De informatieverstrekking is deels op hoofdlijnen en deels ad hoc en op detailniveau, bijvoorbeeld in het kader van een specifieke kredietvraag aan de raad. Er is voor de raad geen eenduidig overzicht beschikbaar met de kosten en baten per accommodatie. Dit maakt het voor de raad moeilijk om de kosten en baten van verschillende gemeenschapsaccommodaties met elkaar en over meerdere jaren te vergelijken. Het is voor de raad lastig de link te leggen tussen informatie op hoofdlijnen (kader) en informatie op detailniveau. De huidige wijze van informatieverstrekking bemoeilijkt de controlerende rol van de raad.

Norm 7. De gemeente heeft de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie WEDA uit 2010 met betrekking tot sportaccommodaties opgevolgd.

In het eerdere rekenkameronderzoek presteerde Drechterland al relatief goed ten opzichte van de andere WEDA-gemeenten. De aanbevelingen met betrekking tot administratie en tariefstelling waren minder van toepassing op Drechterland. Toch heeft Drechterland ook op die vlakken nog stappen te zetten. De Sportnota benoemt bijvoorbeeld de wens om de tariefstelling te actualiseren. De overige aanbevelingen betroffen de

mogelijke privatisering van sportaccommodaties. Drechterland heeft daar niet voor gekozen en heeft daarmee die aanbevelingen niet opgevolgd.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen.

Voor de raad:

1. *Stel een toekomstvisie/beleidskader voor de gemeenschapsaccommodaties vast, rekening houdend met de dilemma's van krimp en gemeenschapszin. Ga in op het benodigde voorzieningenniveau wat betreft dorpshuizen, sportaccommodaties en zwembaden. Betrek daarin de alternatieven uitbesteding versus eigen beheer. Onderdeel van dit beleidskader vormt de beleidskeuze met betrekking tot de huurtarieven en onderhoudskosten. Baseer de tarieven voor de sportaccommodaties op de gemeentelijke kosten (kostprijs). Baseer ook de subsidie voor dorpshuizen op een eenduidige grondslag (bijvoorbeeld x% van de dorpshuisbegroting).*

Voor het college en de ambtelijke organisatie:

2. Differentieer in beheervorm en financiering per type accommodatie (dorpshuis, sportaccommodatie, zwembad). Zorg wel dat per type de beheervorm en financiering eenduidig is. Kies bij de dorpshuizen bij voorkeur voor eigendomsoverdracht aan een beheerstichting.
3. Zorg dat er voor alle gemeenschapsaccommodaties een meerjarenonderhoudsplan is. Actualiseer dit meerjarenonderhoudsplan om de vier jaar (sluit aan bij politieke cyclus).
4. Rationaliseer en uniformeer de afspraken met betrekking tot onderhoud van gemeenschapsaccommodaties. Leg impliciete afspraken vast (bijvoorbeeld met Sporthal De Banne). Kom het voornemen na om eenduidig beleid te formuleren voor de financiering van gymzalen.
5. Overweeg in te zetten op vergaande samenwerking tussen de twee zwembaden om optimaal gebruik te maken van kennis, expertise, onderhoudscontracten en menskracht.
6. Hergroep de kosten van gemeenschapsaccommodaties in de administratie zodanig dat een eenduidig overzicht (ook voor de raad) eenvoudig is op te stellen.

Tenslotte wijzen we op de mogelijkheid om gemeentelijke kennis, expertise en menskracht te bundelen in een (inter)gemeentelijk Sportbedrijf voor het beheer van de gemeentelijke sportaccommodaties.

Bijlage 1. Geraadpleegde personen

gemeente Drechterland:

- Carlo Heilig, beleidsmedewerker, afdeling Beleid en Projecten
- Piet Steneker, gebouwbeheerder, afdeling Bouw en Milieu
- Dirk te Grotenhuis, wethouder

Bijlage 2. Geraadpleegde documenten

Gemeente Drechterland

- Algemene subsidieverordening gemeente Drechterland, in werking per 1 januari 2008.
- Bestuurskrachtonderzoek Drechterland, PwC en Universiteit Tilburg, 28 oktober 2011
- De kernen in beeld, gemeente Drechterland, I&O Research, januari 2011.
- Najaarsnota 2013, Drechterland, 11 november 2013.
- Najaarsnota 2013, Drechterland, 11 november 2013.
- Onderzoek binnensportaccommodaties gemeente Drechterland, 2009
- Overzichten kosten gemeenschapsaccommodaties (excelbestand + word-bestand, aangeleverd door Piet Steneker en Carlo Heilig)
- Overzicht dorpshuizen (word-bestand aangeleverd door Carlo Heilig)
- Perspectievennota 2013, gemeente Drechterland, 27 juni 2013.
- Perspectievennota 2013, gemeente Drechterland, 27 juni 2013.
- Programmabegroting 2014, Drechterland, 28 oktober 2013.
- Raadsvoorstel renovatie kleedkamers VV Schellinkhout, 25 februari 2013.
- Raadsvoorstel renovatie kleedkamers VV Schellinkhout, 25 februari 2013.
- Raadsvoorstel renovatie kleedkamers WSW, 26 november 2011.
- Raadsvoorstel renovatie kleedkamers WSW, 26 november 2011.
- Raadsvoorstel Renovatie tennispark LTC Wings Oosterblokker, 22 december 2011
- Raadsvoorstel Renovatie tennispark LTC Wings Oosterblokker, 22 december 2011
- Raadsvoorstel Verbouw dorpshuis 'Het Centrum' Venhuizen ten behoeve van een HOED-voorziening, 19 november 2013
- Subsidieregeling Instellingen op het terrein van Sport en recreatie Drechterland, vastgesteld door het college op 17 december 2013.
- Subsidieregeling Instellingen op het terrein van Sport en recreatie Drechterland, vastgesteld door het college op 17 december 2013.
- Subsidieregeling Investeringsubsidies sport Drechterland, vastgesteld door het college op 17 december 2013
- Subsidieregeling Vormings- en ontwikkelingswerk Drechterland, vastgesteld door het college op 17 december 2013.
- Toekomstvisie Drechterlandschap, gemeente Drechterland, januari 2009.

Rapporten en nota's van derden

- Dorpshuizen in Noord-Holland, een stand van zaken – 2012, Platform Dorpshuizen Noord-Holland, februari 2013.
- Dorpshuizenbeleid op maat, Landelijke vereniging voor kleine kernen, juni 2013.
- Een behouden (dorps)huys voor iedere kern, een onderzoek naar de effecten van privatisering van de dorpshuizen, Grontmij Nederland in opdracht van de Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland en Tholen, 8 februari 2011
- Effecten van privatiseren van zwembaden, Mulier Instituut, Sven Bakker, vrijetijdstudies nummer 2, jaargang 31, 2013
- Factsheet Exploitatie en beheer van buitensportaccommodaties, Mulier Instituut, mei 2013.
- Handreiking Wet Markt en Overheid, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 1 juli 2012.
- Integraal, Interactief en SMART. Een inventarisatie van lokaal sport- en beweegbeleid, W.J.H. Mulier Instituut, in opdracht van het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen, 's Hertogenbosch, 2011.
- Nulmeting Wet Markt en Overheid, Eindrapport Kwink Groep, Den Haag, 1 mei 2013
- Rekenkamercommissie Amersfoort, Prijs-kwaliteitverhouding sportaccommodaties Amersfoort, december 2007.
- Gemeente Rijswijk, Tarievenstelsel binnen- en buitensportaccommodaties, Hopman Andres Consultants, Hoevelaken, 21 februari 2008.
- Rekenkamercommissie Schijndel, Onderzoek accommodaties, beleid en beheer door de gemeente Schijndel, januari 2012.

- Rekenkamer West-Brabant, Doelmatigheid en Effectiviteit van het Sportbeleid Gemeente Oosterhout, mei 2013.
- Rekenkameronderzoek Ondersteuning van verenigingssport in Zoetermeer, Mulier Instituut, september 2013
- Zwemmonitor 2012, Een beeld van het aanbod van zwemwater in Nederland, Mulier Instituut, 12 juli 2012.

Bijlage 3. Bestuurlijke reactie

Op 22 april 2014 heeft het college van B en W via email haar bestuurlijke reactie op het rapport gegeven. Deze luidt:

"Ons college heeft kennis genomen van de inhoud van het rapport en heeft geen behoefte om hier inhoudelijk op te reageren (ze stemmen in met de inhoud). In de besprekingen m.b.t. het op te stellen collegeprogramma zullen zij de adviezen meenemen en bezien welke ze hierin meenemen."