



Met de knip op de beurs

Doelmatigheid van het accommodatiebeleid in Eijsden

29 mei 2009





Inhoudsopgave:

1.	Inleiding	5
1.1	Uitgangspunten	5
1.2	Aanleiding en proces	5
1.3	Onderzoeksaanpak	5
2.	Doelmatigheid van het accommodatiebeleid	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Op microniveau	7
2.3	Op macroniveau	7
2.4	Onderzoeksbegrenzing	7
3.	Feiten en cijfers	9
3.1	Onderwijsaccommodatiebeleid	9
3.2	Sportaccommodatiebeleid	9
4.	Normenkader	11
4.1	Normenkader onderwijsaccommodatiebeleid	11
4.2	Normenkader sportaccommodatiebeleid	11
5.	Toetsing aan normenkader	15
5.1	Toetsing van onderwijsaccommodatiebeleid aan normen	15
5.2	Toetsing van sportaccommodatiebeleid aan normen	21
6.	Conclusies	29
6.1	Onderwijsaccommodatiebeleid	29
6.2	Sportaccommodatiebeleid	29
7.	Aanbevelingen	31
7.1	Onderwijsaccommodatiebeleid	31
7.2	Sportaccommodatiebeleid	31
Bijlagen:		
1.	Overzicht gevoerde gesprekken	35
2.	Geraadpleegde literatuur	36
3.	De rekenkamercommissie	38





1. Inleiding

1.1 Uitgangspunten

De rekenkamercommissie Eijsden (verder de commissie) heeft de doelmatigheid van het accommodatiebeleid onderzocht. Doelmatigheid wil zeggen “het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.” De gemeente Eijsden omvat meerdere kernen. De leefbaarheid van kernen wordt mede bepaald door de aanwezigheid van gemeenschapsvoorzieningen waaronder school- en sportaccommodaties. De nieuwe gemeente Eijsden-Margraten omvat straks 14 kernen. “Een structuur die behouden moet blijven.” En ook “ Voorzieningen moeten mits betaalbaar voor de burgers goed (gespreid) bereikbaar zijn.”¹ De commissie heeft onderzoek verricht naar de doelmatigheid van de accommodaties. De uitgangspunten tonen het belang aan van doelmatigheid bij het accommodatiebeleid. De mate waarin de accommodaties voldoen aan hun bestemming is niet onderzocht; die is voor de commissie een gegeven. Het gaat erom of die gegeven bestemming is bereikt met de inzet van zo gering mogelijk middelen. De commissie heeft zoveel mogelijk de doelmatigheid beoordeeld vanuit het macro, lees gemeentelijk, perspectief.

1.2 Aanleiding en proces

Op 28 mei 2008 heeft de commissie gesproken met het presidium van de gemeenteraad van Eijsden en daarbij het onderzoeksplan 2008 toegelicht. Daarbij is tevens de mogelijkheid besproken om de doelmatigheid van het accommodatiebeleid van de gemeente Eijsden te onderzoeken. De commissie heeft op 30 mei 2008 besloten het accommodatiebeleid van de gemeente Eijsden te onderzoeken.

Op 6 juni 2008 is het onderzoeksvoorstel ter kennisneming aan de voorzitter van de raad gezonden. Van de zijde van de gemeentesecretaris werd, in een gesprek met de commissie op 17 april 2008, gevraagd in verband met de grote werkdruk bij de ambtelijke organisatie, het zwaartepunt van het onderzoek te laten vallen na de zomer van 2008. Met het onderzoek is gestart eind september / begin oktober 2008. Op 17 april 2009 zijn de bevindingen, via de gemeentesecretaris, voorgelegd voor een ambtelijke verificatie van de feiten. De meer beleidsmatige implicaties van de bevindingen zijn besproken met de wethouders drs. E.H. Warnier en H.W.J. van de Weert op 16 april 2009. Op 11 mei 2009 is het college van burgemeester en wethouders om een bestuurlijke reactie gevraagd.

Na de bestudering van de documenten is op 4 februari 2009 gesproken met ambtenaren van de gemeente Eijsden. Ook zijn gesprekken gevoerd met besturen van sportverenigingen en van scholen. Een overzicht van de gevoerde gesprekken is opgenomen in bijlage 1.

1.3 Onderzoeksaanpak

Gestart is met het opvragen, inventariseren en rubriceren van de belangrijkste beleidsdocumenten bij de gemeente Eijsden. Aanvullend zijn openbaar beschikbare gegevens geraadpleegd.

¹ “Eijsden en Margraten, samen sterk op basis van overeenkomsten” colleges van B & W, 29 september 2007.



Op basis daarvan is een eerste normenkader opgesteld aan de hand waarvan de doelmatigheid kan worden beoordeeld. In feite gaat het om twee normenkaders. Het bleek mogelijk om zowel voor onderwijsaccommodaties als voor sportaccommodaties afzonderlijke normenkaders te hanteren. Dat betekent dat er in feite twee onderzoeken zijn uitgevoerd: naar doelmatigheid van de onderwijsaccommodaties en naar doelmatigheid van de sportaccommodaties. Daarmee is, naar het oordeel van de commissie, meerwaarde gecreëerd omdat nu naast de algemene uitspraken over doelmatigheid van het gemeentelijk beleid deze ook gespecificeerd kunnen worden voor onderwijs- en voor sportaccommodatiebeleid.



2. Doelmatigheid van het accommodatiebeleid

2.1 Inleiding

De centrale vraag is: is het accommodatiebeleid van de gemeente Eijsden doelmatig?

Onder doelmatigheid verstaat de commissie de mate waarin bepaalde prestaties zijn gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. Deze definitie dient genormeerd te worden. Daartoe zijn in beginsel twee benaderingen mogelijk. In de eerste plaats de kwaliteit en functionaliteit van de gebouwen zelf (microniveau). In de tweede plaats de feitelijke inzet van middelen in de gemeente voor accommodaties en deze vergelijken met qua grootte vergelijkbare gemeenten. Dit is een benadering op macroniveau.

2.2 Op microniveau

De doelmatigheid van het accommodatiebeleid komt uiteindelijk tot uitdrukking in de kwaliteit en functionaliteit van de accommodaties. Het ligt daarom voor de hand de accommodaties zelf (de gebouwen en terreinen) op doelmatigheid te beoordelen aan de hand van een (technische) norm. Dit levert dan uitspraken op over de doelmatigheid van gebouw A...Z en de doelmatigheid van terrein 1...n. Algemeen geaccepteerde doelmatigheidsnormen dienen dus op gebouwendijk niveau te worden ontwikkeld of toegepast. Dit is een goede maar ook bewerkelijke (en dus kostbare) methode. Een methode die daarenboven niet snel zal leiden tot meer algemene uitspraken over de doelmatigheid van het accommodatiebeleid op gemeentelijk niveau. En dus ook niet tot beleidsmatige conclusies en aanbevelingen.

2.3 Op macroniveau

Op dit niveau wordt gekeken naar meer indirecte maatstaven die in combinatie een uitspraak opleveren over de doelmatigheid van het accommodatiebeleid op het gemeentelijke niveau. Het gaat hierbij om een rechtstreekse meting van de middeleninzet voor accommodaties. Deze wordt vergeleken met een aantal vergelijkbare gemeenten. De indirecte normen leveren in combinatie beleidsmatige conclusies op over de doelmatigheid van het gemeentelijke accommodatiebeleid. Vooral deze reden, maar ook omdat deze methode aanmerkelijk efficiënter is, heeft de commissie voor deze benadering gekozen. Deze is uitgewerkt in enkele subnormen die in combinatie een goede indicatie geven van de doelmatigheid van het accommodatiebeleid in Eijsden.

2.4 Onderzoeksbegrenzing

Bij accommodatiebeleid worden gewoonlijk drie soorten accommodaties onderscheiden:

- sportaccommodaties
- schoolaccommodaties en
- gemeenschapshuizen c.a.



Bij de gemeenschapshuizen² blijken grote verschillen te bestaan qua omvang, leeftijd maar vooral qua functionaliteit van de gebouwen. Vanwege deze grote verschillen kan de doelmatigheid in die categorie alleen “op gebouwniveau” beoordeeld worden. In het gunstigste geval levert dat een set uitspraken op over de doelmatigheid van de afzonderlijke gebouwen. Maar daarmee nog geen generieke uitspraken die op gemeentelijk beleidsniveau, en daarmee ook voor de raad, in het licht van de kaderstellende en/of controlerende rol, als kadersteller en controleur, relevant zijn. Vanwege de grote verschillen en het daardoor genereren van gebouwspecifieke uitspraken worden de gemeenschapshuizen verder niet meegenomen in dit onderzoek.

Dit onderzoek is dan ook gericht op de onderwijs- en sportaccommodaties. Daarbij gaat het per jaar om de volgende bedragen (exploitatie-uitgaven 2007 afgerond in euro's)

Tabel 1 *Exploitatie-uitgaven accommodaties (in euro)*

Omschrijving	Uitgaven
Sportaccommodaties (inclusief 210.000 euro voor zwembad) in 2007	545.000 ³
Onderwijsaccommodaties ⁴	420.000

Een tweede beperking heeft betrekking op de sportvoorzieningen. Het is voor de commissie niet doenlijk en ook niet wenselijk alle sportaccommodaties op doelmatigheid te onderzoeken. Niet doenlijk omdat de onderzoekskosten disproportioneel hoog zouden worden. Niet wenselijk omdat het de commissie gaat om generieke uitspraken over accommodaties. Aangenomen mag worden dat de potentiële absolute meerwaarde van een onderzoek naar de doelmatigheid zich vooral zal voordoen bij “grote” sportaccommodaties waar ook veel mensen gebruik van maken. Daarom is bij de sportaccommodaties gekeken naar de accommodaties waar veel sporters gebruik van maken: de voetbal- en de tennisaccommodaties.

² Als verzamelbegrip voor diverse voor accommodaties die met behulp van een gemeentelijke bijdrage ook een gemeenschapsfunctie vervullen (bijvoorbeeld, peuterspeelzalen, loodsen, bibliotheek, voormalig NS gebouw etc.).

³ Conform opgave gemeente Eijsden. Op 29 april 2009 is gemeld dat de lasten voor sportaccommodaties volgens de administratie 564.000 euro bedroegen in 2007. Het verschil is echter niet van wezenlijke invloed op de conclusies.

⁴ Gemiddeld begroot bedrag voor onderwijsaccommodaties (kapitaallasten en onderhoudskosten) over de jaren 2004 tot en met 2007 op basis opgave gemeente d.d. 11 november 2008.



3. Feiten en cijfers

3.1 Onderwijsaccommodaties

In 2007 telde de gemeente Eijsden 11.654 inwoners en 1.116 leerlingen in het basisonderwijs en 834 leerlingen in het voortgezet onderwijs.

In de gemeente Eijsden zijn in 2008 vijf basisscholen gevestigd: drie bijzondere scholen van Katholieke signatuur (Cramignon, St. Jozefschool en St. Martinusschool), één bijzondere neutrale school (Tangram) en één openbare school (Mesch). Wat betreft het voortgezet onderwijs is in de gemeente Eijsden het Porta Mosana college gevestigd.

In het basisonderwijs stonden in het schooljaar 2007 / 2008 in totaal acht lokalen leeg. Volgens opgave van de gemeente was bij Porta Mosana over de periode 2004 – 2007 geen sprake van leegstand.

Alle gymzalen en de sporthal zijn eigendom van de gemeente. De exploitatie daarvan is uitbesteed aan een marktpartij (i.c. Heton b.v.). De gemeentelijke bijdrage aan Heton b.v. voor de exploitatie van deze accommodaties bedroeg in 2007 74.126 euro. Dit bedrag is niet uitgesplitst naar de verschillende accommodaties. Daarnaast is een huursom overeengekomen van 1.000 euro per accommodatie per jaar, te betalen door Heton b.v. aan de gemeente Eijsden. Daarnaast komen de kosten van regulier (service)onderhoud en vervangingsonderhoud voor rekening van de gemeente.

3.2 Sportaccommodaties

In de gemeente Eijsden is een aantal sportaccommodaties aanwezig voor een verscheidenheid aan sporten. Aanwezig zijn:

vier voetbalsportaccommodaties:

- Sportpark Ir. Mirland in gebruik bij v.v. Eijsden
- Sportpark Pisartlaan 3 in gebruik bij v.v. S.V.M.E.
- Sportpark Panneslager in gebruik bij R.K.V.V. Oranje Boys
- Sportpark Burg. van Laarstraat in gebruik bij v.v. S.C.G.

twee tennissportaccommodaties:

- Tenniscomplex Eijsden in gebruik bij Tennisvereniging Eijsden
- Tenniscomplex Gronsveld in gebruik bij Tennisclub Groeselt

diverse andere accommodaties:

- Handboogschietaccommodatie
- Krachtsport/fitnessruimte
- Zwembad
- Sporthal



- Vier gymnastiekzalen die buiten het onderwijs ook voor ander sportdoeleinden (kunnen) worden gebruikt.



4. Normenkader

4.1 Normenkader onderwijsaccommodatiebeleid

Om op gemeentelijk (macro)niveau uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid van het accommodatiebeleid dient het beleid getoetst te worden aan normen. Elke norm afzonderlijk levert geen absolute uitspraak op over de doelmatigheid; de combinatie van deze normen levert wel die uitspraak op. De commissie hanteert de volgende normen:

1. De gemeentelijke uitgaven aan onderwijshuisvesting lopen in de pas met de via het gemeentefonds ontvangen (fictieve) inkomsten voor onderwijshuisvesting. Overbesteding is een indicatie voor ondoelmatigheid; onderbesteding een indicatie voor doelmatigheid.
2. De onderwijsaccommodatieuitgaven per hoofd van de bevolking in Eijsden zijn vergelijkbaar met de uitgaven in vergelijkbare gemeenten. Hogere uitgaven duiden op ondoelmatigheid; lagere uitgaven duiden op doelmatigheid
Omdat de bevolkingsopbouw (oud / jong) tussen de gemeenten kan verschillen, wordt ook gekeken naar de onderwijsaccommodatieuitgaven per leerling en deze wordt vervolgens vergeleken met deze qua leerlingenaantallen vergelijkbare gemeenten. Ook dan blijft de norm dat hogere uitgaven duiden op ondoelmatigheid en lagere uitgaven wijzen op doelmatigheid.
3. De derde norm heeft betrekking op de kostenbeheersing door de gemeente van de onderwijsaccommodatieuitgaven. Deze wordt gemeten aan de hand van het saldo van begroting versus rekening. Het beste saldo is in deze een globaal nulsaldo omdat dan de gemeente, ten opzichte van de begroting, de kosten goed in de hand heeft.
4. Er is geen sprake van substantiële leegstand van schoollokalen. Leegstand duidt op ondoelmatig gebruik. Geen leegstand is een indicatie voor doelmatig gebruik.
5. In de besluitvormingsprocedures zijn prikkels ingebouwd die de doelmatige inzet van middelen stimuleren. Immers als doelmatigheid een belangrijk criterium vormt bij de beoordeling van een investeringsaanvraag of bij de beoordeling van een exploitatie- of investeringssubsidie, dan mag verwacht worden dat in de (bilaterale) overleggen tussen gemeente en aanvrager ook doelmatigheid in een vroeg stadium gespreksthemata is en daardoor ook op dat moment een prikkel uitgaat om de doelmatigheid te bevorderen.

4.2 Normenkader sportaccommodatiebeleid

Om een oordeel te geven over de doelmatigheid van de sportaccommodaties in Eijsden heeft de commissie rond drie pijlers een normenkader ontwikkeld. Dit kader heeft een tweeledig doel:

- relativering van de feitelijke constatering aan de hand van een norm
- het geven van een objectivering van de uitspraken over doelmatigheid.

De commissie hanteert daartoe de volgende clusters van normen:

- A. Bezettingsgraad van sportaccommodaties
- B. Financiële beoordeling
- C. Besluitvormingsprocedure.



Ad A. Bezettingsgraad van sportaccommodaties

Doelmatigheid komt ondermeer tot uitdrukking in een relatieve over- of ondercapaciteit van sportaccommodaties. Over- of ondercapaciteit wordt beoordeeld aan de hand van de door de verschillende sportbonden en -koepels vastgelegde normen. De feitelijke situaties in Eijsden worden hiertegen afgezet. Daarbij is overcapaciteit (ten opzichte van de gegeven sportbondennorm) een indicatie voor ondoelmatigheid; volledige bezetting duidt op doelmatigheid.

Ondoelmatigheid kan in beginsel worden tegengegaan door of de fysieke capaciteiten te verminderen (bijvoorbeeld door afstoting van accommodaties) of door vergroting van het gebruik; bijvoorbeeld door meer sporters gebruik van de accommodaties te laten maken of door multifunctioneel gebruik. Op de mogelijke maatregelen gaat de commissie op deze plaats niet in.

Ad B. Financiële beoordeling

Indicaties voor (on)doelmatigheid zijn ook te ontleen aan de financiële context van het accommodatiebeleid. Daartoe kunnen drie indicatoren worden onderscheiden.

Kostenbeheersing

Kostenbeheersing is een indicator voor doelmatigheid; in ieder geval wijst kostenbeheersing als zodanig niet op ondoelmatigheid. Kern hiervan is de veronderstelling dat als de kosten goed in de hand gehouden worden, dit niet snel zal leiden tot verspilling; met ander woorden eerder zal leiden tot doelmatige uitgaven. Kostenbeheersing wordt beoordeeld aan de hand van het verschil tussen de geraamde en de feitelijke uitgaven van de gemeente voor accommodaties. Meer uitgeven dan begroot (tekort) duidt op ondoelmatigheid⁵. Het beste saldo in deze is een zogenaamd nulsaldo (werkelijke uitgaven zijn conform begrote uitgaven).

Financiering van de accommodaties

Accommodaties kunnen door de gemeente direct en indirect gefinancierd worden. Directe financiering loopt rechtstreeks via de begroting van de gemeente. Met andere woorden: de gemeente verzorgt en betaalt (een deel van) de accommodaties (bijvoorbeeld onderhoud, verlichting). Er is sprake van indirecte financiering als de verenigingen worden gefinancierd (bijvoorbeeld middels subsidie) onder meer met het oog op de instandhouding / uitbreiding van sportaccommodaties. Bij indirecte financiering worden twee hoofdvormen onderscheiden: exploitatiesubsidies en investeringssubsidies. Bij deze laatste is met name ook de huur (als kostenpost voor de vereniging / als inkomstenbron voor de gemeente) van belang.

Subsidieaandeel in de inkomsten van een sportvereniging

Verondersteld wordt dat leden van een sportvereniging in beginsel streven naar het beperken van de hoogte van contributies. Dit streven leidt tot extra aandacht van het bestuur voor de doelmatige inrichting van accommodaties. Naarmate het (vaste) subsidieaandeel in de financiering groter is zal de druk (om via de hoogte van de prijzen / contributies) op doelmatig handelen geringer zijn. Immers leden zullen niet protesteren tegen hoge subsidies, wel tegen hoge prijzen. Daarom heeft de commissie ook naar de hoogte van dit aandeel, als indicator voor (on)doelmatigheid gekeken.

⁵ Mogelijk is uiteraard ook dat de kwaliteit van de raming onvoldoende is (geweest).



Ad C. Besluitvormingsprocedure

Een indicator voor doelmatigheid is de manier waarop de gemeente Eijsden, via de besluitvormingsprocedures, doelmatigheid stimuleert. Met andere woorden of de gemeente Eijsden ook via de procedures sturing geeft aan doelmatigheid. Daarom heeft de commissie op twee manieren de procedures beoordeeld:

- de manier waarop en de interactie waarmee de indirecte financiering tot stand komt
- de argumentatie die in het overleg tussen gemeente en vereniging wordt gehanteerd; met name de vraag of doelmatigheid (in termen van kosten) hierbij een rol speelt. De veronderstelling is dat naarmate doelmatigheid nadrukkelijker als gesprekspunt impliciet of expliciet is geagendeerd, er ook meer naar doelmatigheid gestreefd zal worden.





5. Toetsing aan normenkader

In dit hoofdstuk toetst de commissie de feitelijke situatie aan de normen zoals ontwikkeld in hoofdstuk 4.

5.1 Toetsing van onderwijsaccommodatiebeleid aan de normen

Norm 1

De uitgaven aan onderwijs zijn globaal in overeenstemming met de via het gemeentefonds ontvangen (fictieve) inkomsten voor onderwijshuisvesting. Overbesteding is een indicatie voor ondoelmatigheid; onderbesteding een indicatie voor doelmatigheid.

Scholen ontvangen sinds 1997 uit twee stromen geld:

1. De scholen ontvangen rechtstreeks van het rijk een bedrag voor de instandhoudingskosten en salarissen (een lump sum). Omdat de gemeente hier geen enkele bemoeienis mee of zeggenschap over heeft, laat de commissie deze lump sum financiering verder buiten beschouwing.
2. Sinds 1997 heeft de gemeente een wettelijke zorgplicht voor de onderwijsaccommodaties. Om deze wettelijke plicht waar te kunnen maken is in 1997 het gemeentefonds eenmalig, maar structureel verhoogd met een bedrag van destijds 770 miljoen euro. De gemeenten ontvangen geen geoormerkt bedrag voor de onderwijsaccommodaties. Zij moeten uit de gemeentefondsuitkering de wettelijke zorgplicht betalen, die daartoe eenmalig structureel is verhoogd (en in de tijd is geïndexeerd en tussentijds aangepast). Het is deze tweede geldstroom waar de commissie zich verder op concentreert.

Vanwege de niet geoormerkte financiering via het gemeentefonds, kan elke gemeente besluiten meer of minder aan onderwijsaccommodaties te besteden dan zij via het gemeentefonds ontvangt (het fictieve bedrag). We noemen dit bedrag fictief, omdat het als zodanig niet geoormerkt en daarmee niet herkenbaar is. Echter met behulp van de toen en nu bekende parameters kan wel worden berekend welk deel van de gemeentefondsuitkering te herleiden is naar de toevoeging voor de onderwijsaccommodaties. Uitgaande van de veronderstelling dat de basis van de toenmalige en huidige verdelingsparameters (macro) op rationele gronden is vastgesteld, kan daar ook een globale normstelling aan worden ontleend. De indicator is dan: als de gemeente structureel (aanmerkelijk) meer uitgeeft aan onderwijsaccommodaties dan het fictieve bedrag dat zij via de gemeentefondsuitkering ontvangt dan wijst dit op ondoelmatigheid. En omgekeerd: als de gemeente structureel aanmerkelijk minder uitgeeft dan zij ontvangt, dan is dat een indicatie voor (grote) doelmatigheid.

Beziet de commissie op deze manier de Eijsdense situatie dan blijkt het volgende.

Via het gemeentefonds ontvangt de gemeente Eijsden jaarlijks een (fictief) bedrag van 950.000 euro voor onderwijsaccommodaties. In de begroting was over de jaren 2004 tot en met 2007 voor onderwijsaccommodaties gemiddeld een bedrag opgenomen van 420.000 euro per jaar. Een verschil van ruim 500.000 euro.

In de begrotingen 2007 en 2008 is daarnaast door de raad een krediet beschikbaar gesteld c.q. een reservering gedaan van 1.310.000 euro, waarvan 550.000 is geactiveerd en dus opgenomen onder de "uitgaven", voor de nieuwbouw Porta Mosana, een bedrag van 544.000 euro voor de renovatie van de St. Martinusschool in Gronsveld en een bedrag van 1.300.000 euro voor nieuwbouw brede school Gronsveld.



Kijkend naar de feitelijke kosten - dus exclusief de reservering die een mogelijk toekomstige uitgave betreft - dan bedragen de gemiddelde kosten voor kapitaallasten en onderhoud volgens een daartoe desgevraagd verstrekt overzicht van de gemeente, 420.000 euro per jaar. Onderwijsuitgaven betreffen meer posten dan alleen de kosten (kapitaallasten en onderhoud) voor onderwijsaccommodaties. In de gemeentelijke rekening worden de totale uitgaven (c.q. kosten) verantwoord. Kijkend naar de jaarrekening (bijvoorbeeld over 2007) dan wordt daar een bedrag van (afgerond) 772.000 euro verantwoord. Het gaat hierbij om kapitaallasten (341.000 euro), leerlingenvervoer (117.000 euro), belastingen (32.000 euro) e.d. Maar ook drukken op het onderdeel "onderwijsuitgaven" kosten van de gemeentelijke overhead in de vorm van doorbelastingen (80.000 euro), advieskosten (43.000 euro) en "overige kosten" (29.000 euro). Dat overhead op deze post wordt verantwoord is, tot op zekere hoogte, te billijken. Een dergelijke (relatieve) omvang van de overhead komt naar het oordeel van de commissie als zeer fors en derhalve als mogelijk ondoelmatig over. Nader onderzoek naar oorzaken en omvang kan hier meer duidelijkheid over verschaffen.

Vanwege de twijfel bij deze indicator kan de commissie hier geen conclusie op baseren.

Norm 2

De onderwijsaccommodatieuitgaven per hoofd van de bevolking in Eijsden zijn vergelijkbaar met de uitgaven in qua grootte vergelijkbare gemeenten. Hogere uitgaven indiceren ondoelmatigheid; lagere uitgaven doelmatigheid. Omdat in de bevolkingsopbouw (oud / jong) tussen de gemeente een vertekening kan zitten wordt ook gekeken naar de onderwijsaccommodatieuitgaven per leerling en deze wordt vergeleken met qua grootte van leerlingenpopulatie vergelijkbare gemeenten. Ook dan blijft de norm dat hogere uitgaven duiden op ondoelmatigheid en lagere uitgaven wijzen op doelmatigheid.

De onderstaande cijfers zijn ontleend aan publicaties van het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten "Wat doet je gemeente?"⁶

In Nederland bedragen de gemeentelijke uitgaven per inwoner gemiddeld (over 2007) 265,64 euro. De gemiddelde uitgaven voor de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) bedragen gemiddeld 176,66 euro per jaar. In Eijsden gaat het per inwoner om gemiddeld 70,28 euro per jaar.

Specificeren we nader naar gemeenten met min of meer gelijke leerlingenaantallen, dan zijn de uitgaven per hoofd van de bevolking over 2007 als volgt:

⁶ Zie www.watdoetjegemeente.nl.

Tabel 2 *Uitgaven per hoofd van de bevolking 2007 (in euro)*

Gemeente	Aantal leerlingen in basisonderwijs	Uitgaven per hoofd van de bevolking
Goedereede	1.153	196,90
Valkenburg a/d Geul	1.339	98,74
Landsmeer	1.134	95,38
Margraten	1.280	88,31
Eijsden	1.196	70,28

Van deze vijf qua leerlingenaantal vergelijkbare gemeenten blijkt Eijsden verreweg de laagste uitgaven per hoofd van de bevolking te hebben. Bij een verschil per hoofd van de bevolking van twintig euro (en qua grootte vergelijkbaar met Margraten) bedraagt het totale verschil 11.500 (aantal inwoners) \times 20 euro (per hoofd bevolking) is 230.000 euro per jaar.

Op grond van deze norm scoort Eijsden laag, hetgeen een indicatie is voor doelmatigheid.

Norm 3

De rekening wordt op dit punt niet substantieel over- of onderschreden. Het beste saldo is in deze een globaal nulsaldo. Overschrijding kan duiden op een slechte planning maar ook op niet beheerste uitgaven. Dit laatste kan dan een indicatie zijn voor ondoelmatigheid. Onderschrijding kan duiden op slechte planning of vertraging in de uitvoering. Beheerste uitgaven zijn een indicatie voor doelmatigheid.

Aan de gemeente is een opgave gevraagd van de begrote en gerealiseerde uitgaven voor onderwijsaccommodaties over 2004 tot en met 2007. Onderstaande tabel is ontleend aan de gemeentelijke opgave.



Tabel 3 *Begrote en gerealiseerde accommodatiekosten (kapitaallasten en onderhoud) basisonderwijs en voortgezet onderwijs x 1.000 (in euro)* ⁷

	2004 ⁸	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Begroot	561	490	419	345	348	345	537	810	801
Werkelijk	582	430	360	351	237				
Saldo	-/- 21	60	59	-/- 6	111				
Saldo in %	-/- 4	12	14	2	32				

De cijfers laten een wisselend beeld zien zowel qua teken als qua grootte met een tendens naar oplopende overschotten (in 2008 32%). Het begrotingsverloop laat een typische dalparabool zien (toppen in 2004 en 2011; met het minimum in 2007). De uitgaven volgen - uiteraard slechts tot 2008 - dit patroon niet. Uit zowel het begrotingsverloop als de saldi ziet de commissie een aanwijzing dat kostenbeheersing kan worden verbeterd door met name de planningssystematiek (zowel in de begroting als in de uitvoering) te verbeteren.

Een tweede opmerking die aan de hand van de tabel valt te maken, en een nuancering is van de eerder geconstateerde forse afwijking van (fictieve) gemeentefondsuitkering en de feitelijke accommodatie-uitgaven, is dat naar verwachting, zoals opgenomen in de begroting, in de toekomst de uitgaven zullen stijgen en daarmee het verschil zal verkleinen.

Per saldo ziet de commissie in het saldoverloop een streven naar kostenbeheersing.

Norm 4

Er is geen sprake van substantiële leegstand van schoollokalen. Leegstand duidt op ondoelmatig gebruik. Geen leegstand is een indicatie voor doelmatig gebruik.

In onderstaande tabel is het werkelijk aantal ingedeelde groepen weergegeven. Ook is aangegeven wat de formele leegstand in een jaar is. Vervolgens is de formele leegstand uitgedrukt in een percentage van het aantal formeel ingedeelde groepen:

⁷ Op basis van opgave gemeente 16 februari 2009.

⁸ Opgave gemeente d.d. 14 november 2008.

Tabel 4 *Leegstand*

	2005/2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Aantal werkelijk ingedeelde groepen	40	39	36	35
Werkelijke leegstand	3	5	7	8
Leegstandspercentage	7,5	12,8	19,5	22,8

Norm 5

In de besluitvormingsprocedures zijn prikkels ingebouwd die de doelmatige inzet van middelen stimuleren.

Het formele beleidskader

In Eijsden is op 18 november 1997 een “Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid” vastgesteld. De verordening is gebaseerd op de (toen) vigerende Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs. In de verordening is bepaald dat er een overlegorgaan lokaal onderwijsbeleid bestaat waar het college met de vertegenwoordigers van alle schoolbesturen overlegt over de voorbereiding en uitvoering van het lokaal onderwijsbeleid. In de (toen) vigerende wet is bepaald dat er een structureel op overeenstemming gericht overleg dient te zijn (het zogenaamde OOGO). De intentie in het OOGO is in een vroegtijdig stadium over de mogelijkheden en beperkingen van mogelijke aanvragen te overleggen.

De besluitvormingsprocedure omtrent onderwijsaccommodaties is vastgelegd in de “Verordening voorzieningen huisvesting Onderwijs”. Kern daarvan is dat door de gemeente goed te keuren aanvragen geplaatst worden op een zogenaamd “programma.” Afgewezen verzoeken worden vermeld op een zogenaamd “overzicht.” Het college biedt, volgens de verordening, jaarlijks een programma en een overzicht aan aan de raad, gelijktijdig met de begroting. De som van de in potentie door de raad goed te keuren aanvragen wordt aan de raad voorgelegd, die vervolgens het benodigde krediet - via de begroting - beschikbaar stelt.

In de begroting zijn de goed te keuren bedragen opgenomen. Het is dus de raad die, op basis van het programma en de daarin voorgestelde goed te keuren bedragen, door vaststelling van de gemeentebegroting de door de gemeenten noodzakelijk te achten middelen vaststelt.

Voordat het college een voorstel aan de raad doet voor het programma en het overzicht, worden de scholen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het voorgenomen voorstel naar voren te brengen.

Er is een speciale verkorte procedure voor aanvragen die om onderwijskundige redenen geen uitstel kunnen dulden.



De praktijk

In Eijsden vindt geen - door de wet en verordening bedoeld - op overeenstemming gericht overleg plaats. Overleg vindt bilateraal en op ad hoc basis plaats tussen gemeente en afzonderlijke schoolbesturen. Over de periode 2004 tot en met 2007 is voor de jaren 2004 en 2006 een programma en overzicht samengesteld en gelijktijdig met de begroting vastgesteld. In de jaren 2005 en 2007 is dat niet gebeurd. Desgevraagd verklaarde de gemeente dat dit niet was gebeurd omdat voor die jaren separate besluitvormingstrajecten zijn gevolgd. De commissie merkt hierover op dat daardoor de raad en de burger geen zicht hebben in de integrale gemeentelijke afwegingen. Eerder is opgemerkt dat de verordening een objectief en transparant besluitvormingskader biedt. Onduidelijk is gebleven waarom van dit objectieve kader wordt afgeweken.

In de praktijk worden - met een wisselende frequentie - in bilaterale overleggen tussen schoolbestuur en gemeente knelpunten besproken. Potentiële aanvragen worden inhoudelijk, technisch en financieel beoordeeld. Bij de afwegingen is, volgens de gemeente en de schoolbesturen, doelmatigheid (in de praktijk uitgedrukt in de kosten) een zeer belangrijk afwegingscriterium. Volgens het schoolbestuur spelen de kosten een dominante, vrijwel exclusieve, rol. Aanvragen die naar het oordeel van de gemeente (in casu het college) kunnen worden gehonoreerd, worden voorgelegd aan de raad.

De volgorde is dus niet: de raad stelt een bedrag vast dat verdeeld wordt over de scholen. Het is omgekeerd: de scholen dienen aanvragen in, deze worden nadrukkelijk op doelmatigheid beoordeeld. De investeringslasten en exploitatielasten van de goed te keuren aanvragen worden berekend en deze som wordt voorgelegd aan de raad. In beginsel kunnen op deze wijze geen overschotten of tekorten in de rekening (vergeleken met de begroting) ontstaan.

In de gesprekken met de gemeente en de vertegenwoordigers van de Katholieke scholen (SKO-Mergelland) komt een verschillende perceptie op de betekenis van de overleggen naar voren. De gemeente benadrukt dat in overleg met de scholen gestreefd wordt naar een doelmatige benutting van de accommodatiemiddelen. De SKO-Mergelland zegt ook te streven naar consensus met de gemeente, maar heeft de indruk daar meer met een tegenspeler dan met een medespeler van doen te hebben. Een voorbeeld van verschillende verwachtingen blijkt onder meer uit een besluit van de gemeente van 20 oktober 2008 over energiekosten van de St. Martinusschool in Gronsveld. De benadering van de SKO-Mergelland om in het onderwijsproces het kind centraal te stellen klinkt in de gemeentelijke brief bijna als een verwijt in plaats van een gemeenschappelijk gedragen streven. Materiaal gezien gaat de discussie, in financiële termen, om geringe bedragen waar in dialoog uit te komen moet zijn, zeker tegen de achtergrond van het feit dat beide partijen elkaar nodig hebben en er daarom ook geen alternatieven zijn. De gemeente vanuit haar wettelijke zorgplicht en de SKO-Mergelland vanuit haar motivering zo goed mogelijk op te komen voor de kwaliteit van het onderwijs. De commissie hoopt dat de divergentie op korte termijn weer, al dan niet via het OOGO, omgebogen kan worden in convergentie. Of om het anders te zeggen: "it takes two to tango."

Dit laatste punt kan verduidelijkt worden aan de hand van de plannen voor de brede school Poelveld, waar de verschillende verantwoordelijkheden samen komen.

Na veel onderling overleg ontstond consensus tussen beide schoolbesturen dat met een gezamenlijk geëxploiteerde brede school een onderwijskundige synergie en een relatieve kostenbesparing gerealiseerd zou kunnen worden. Een combinatie die niet alleen inhoudelijk, maar ook fysiek (en dus financieel) voordelig was.



De gezamenlijke onderwijskundige doelstelling werd gekoppeld aan de brede maatschappelijke doelstelling die ook tot uitdrukking kwam in een plan voor de gezamenlijke multifunctionele huisvesting. Deze gemeenschappelijke huisvesting wordt geëxploiteerd door Servatius. Voor de schoolaccommodaties zal de gemeente een all in huurprijs aan Servatius betalen (de gemeente is immers zorgplichtig voor de schoolaccommodaties). Voor SKO-Mergelland is het onduidelijk op welke wijze de gemeente haar wettelijke taken ten aanzien van de accommodaties uiteindelijk zal realiseren. Met wie moet zij overleg plegen over accommodaties? Met de verhuurder of met de gemeente? Gevaar van naar elkaar wijzen kan bestaan. Zeker als in het gemeenschappelijke gebouw meerdere functies samen dienen te werken dient, juist door de gemeente, een streven tot reëel overleg gecreëerd en gestimuleerd te worden. En dat begint met het uitvoeren van de wettelijke regels hieromtrent en met vervolgens ook de in de verordening genoemde procedures te volgen. Met dit formele minimum kan vervolgens getracht worden inhoudelijk een gemeenschappelijk onderwijsplan met een robuuste toekomstvisie te ontwikkelen.

5.2 Toetsing van sportaccommodatiebeleid aan de normen

In dit hoofdstuk wordt de doelmatigheid van het sportaccommodatiebeleid aan de hand van de eerder gespecificeerde normen, beoordeeld. Daarbij wordt dezelfde indeling gehanteerd.

A. Bezettingsgraad van sportaccommodaties

In deze paragraaf wordt de over- of ondercapaciteit beoordeeld aan de hand van de door de verschillende sportbonden vastgestelde normen. In het onderstaande overzicht wordt de feitelijke situatie geconfronteerd met de normen.



Tabel 5 *Bezettingsgraad voetbalaccommodaties*

Sportpark	Gebruiker	Leden	teams	Wedstrijd- velden	Norm wedstrijd equivalen- ten	Trainings- velden	Norm	Kleed- lokalen	Norm
Ir. Mirland	V.v. Eijsden	508	35	3	4	2	2	8	12
Pisartlaan	V.v. S.V.M.E.	199	19	2	3	0,5	1	6	8
Pannesla- ger	Rkvv Or. Boys	135	12	1	2	0,7	1	2	6
B. van Laar- straat	V.v. S.C.G.	244	18	2	2	1	1	4	6
Totaal		1086	84	8	11	4,2	5	20	32

Het totaal aantal beoefenaars van de voetbalsport in georganiseerd verenigingsverband bedroeg 1086 verdeeld over in totaal 84 teams. Hiervoor waren binnen de gemeente acht wedstrijd- en vier oefenvelden beschikbaar. Bij de voetbalvelden is er een tekort van drie wedstrijd- en vier oefenvelden. Het aantal trainingsvelden is qua aantal wel in overeenstemming met de norm maar twee velden zijn qua oppervlakte te klein. Het aantal kleedruimten is over de volle breedte te laag. Deze constatering wijzen op een hoge mate van doelmatigheid.

Tabel 6 *Bezettingsgraad tennisaccommodaties*

Tennispark	Gebruiker	Leden	Banen	Norm baanequivalenten
Eijsden	T.V. Eijsden	512	6	6
Gronsveld	T.C. Groeselt	214	4	3
Totaal		726	10	9



Het aantal tennisspelers in georganiseerd verenigingsverband bedroeg: 726. Hiervoor waren binnen de gemeente tien banen beschikbaar. Macro gezien is dat één baan meer dan volgens de norm, gebaseerd op het ledenaantal, nodig is. Een dergelijke overcapaciteit duidt niet per definitie op ondoelmatigheid. Wel verdient het aspect doelmatigheid aandacht bij een structurele verdere terugloop van het aantal leden.

Deze indicator geeft aldus geen aanwijzing dat sprake zou zijn van ondoelmatigheid.

B. Financiële beoordeling

In deze paragraaf wordt met name gekeken naar de financiële context van het accommodatiebeleid.

Kostenbeheersing

Zoals eerder uiteengezet wordt kostenbeheersing beoordeeld aan de hand van het verschil tussen de geraamde en de feitelijke uitgaven van de gemeente voor accommodaties. Het beste saldo is in deze een nulsaldo.

Tabel 7 *Begrote en gerealiseerde uitgaven sport jaarrekening 2007 (in euro)*

	Begroot	Werkelijk
Sportbeleid	153.769	153.932
Binnensportaccommodaties	212.540	191.622
Buitensportaccommodaties	108.392	143.279
Zwembad	221.417	210.146
Totaal	696.118	698.979

De totale werkelijke kosten en de begrote kosten zijn in overeenstemming. Dit duidt op doelmatigheid. Als de commissie zich verder concentreert op de binnen- en buitensportaccommodaties dan indiceren de cijfers dat bij de binnensportaccommodaties sprake is van een onderschrijding van de begroting en bij de buitensportaccommodaties van een overschrijding. De verklaring is dat bij de binnensportaccommodaties minder interne uren zijn toegerekend aan dit product en bij de buitensportaccommodaties meer uren. Ook is er meer besteed aan onderhoudskosten en aan het onderhouden van de sportterreinen. De toerekeningen zijn niet door de commissie gecontroleerd. Grotere overschrijdingen van de begrote kosten indiceren ondoelmatigheid.



Financiering van de accommodaties

Zoals eerder opgemerkt kunnen sportaccommodaties direct en indirect worden gefinancierd. Direct als onderhoudskosten rechtstreeks op de gemeentebegroting drukken. Van indirecte financiering is sprake als via de verenigingen/gebruikers accommodaties worden gesubsidieerd.

Alvorens hier dieper op in te gaan is ook de huurtoerekening van belang. De huren die door de gemeente voor het gebruik van de accommodaties in rekening worden gebracht bij de verenigingen zijn gebaseerd op historisch vastgestelde bedragen door de (voormalige) gemeenten Eijsden en Gronsvelt. De basis wordt gevormd door de kapitaallasten. Waar investeringen plaatsvinden worden de huurprijzen aangepast⁹. De huurbedragen zijn geïndexeerd. De huren van 2007 zijn echter op hetzelfde niveau gebleven als de huren van 2006.

Directe financiering

Het klein onderhoud van de accommodaties komt ten laste van de verenigingen. De gemeente laat jaarlijks in het voorjaar echter wel een grote onderhoudsbeurt uitvoeren. De kosten hiervan worden niet doorberekend. De commissie constateert deze wijze van financiering maar gaat daar verder niet op in.

Indirecte financiering

De gemeente ondersteunt het sportaccommodatiebeleid ook indirect middels subsidies aan verenigingen langs twee lijnen: via een (jaarlijks) exploitatiesubsidie en - indien van toepassing - middels een incidenteel investeringssubsidie. De in de verordening vastgelegde systematiek is als volgt.

Exploitatiesubsidie

Jaarlijks kunnen verenigingen in aanmerking komen voor een exploitatiesubsidie. De hoogte van het subsidie is daarbij een historisch¹⁰ bepaald vast bedrag plus een van het aantal (jeugd)leden afhankelijk gedifferentieerd bedrag. Hierdoor wijken de vaste bedragen per vereniging af. Ook voorziet de subsidieverordening in een jaarlijkse indexering, waartoe de raad dan een apart besluit dient te nemen. De hoogte van de concrete bijdrage per vereniging is daarbij dus geobjectiveerd. Op het jaarlijks te ontvangen exploitatiesubsidie wordt van gemeentezijde, indien verschuldigd, de huur in mindering gebracht die de vereniging voor het gebruik van de accommodatie dient te betalen. Zo ontstaat een saldo. Dit komt erop neer dat alle voetbal- en tennisverenigingen bedragen aan de gemeente dienen te betalen.

Concreet in cijfers

De subsidiebedragen liggen tussen 9.000 en 35.000 euro. In de subsidiebeschikkingen staan ook de huurbedragen die aan de verenigingen in rekening worden gebracht. De subsidiebedragen worden met de huurbedragen verrekend. De huurtarieven variëren van 15.000 tot 47.000 euro. Alle tennis- en voetbalverenigingen dienen per saldo bedragen variërend van 5000 tot 12.000 euro te betalen aan de gemeente.

⁹ De wijze waarop dit gebeurt, zal verder in dit rapport aan de hand van een voorbeeld worden uitgewerkt.

¹⁰ Dat wil zeggen op basis van de gemiddelde subsidiebedragen over de jaren 1997 – 2001.



De commissie stelt vast dat een inhoudelijke herijking van de historische bedragen tot nu toe niet heeft plaatsgevonden, terwijl bij een herijking ook de doelmatigheid van de toegekende bedragen tegen het licht gehouden zou kunnen worden. Wil deze systematiek daadwerkelijk voor gemeente en vereniging een prikkel tot doelmatigheid vormen en daarmee ook bijvoorbeeld een stimulans voor sportbeoefening, dan ligt ook een periodieke evaluatie van de hoogte van deze variabele bedragen voor de hand. Dit klemmt temeer omdat de laatste jaren een - door de raad goed te keuren - indexering niet is toegepast.

Investeringsubsidie

In de subsidieverordening wordt wat de investeringsubsidies betreft een onderscheid gemaakt in de eigendomssituatie: of de accommodatie eigendom is van de gemeente of niet. In de praktijk zijn - met uitzondering van de opstal van TC Groeselt - alle accommodaties eigendom van de gemeente. Daarvoor geldt dat daar waar uitbreiding of meer dan noodzakelijk onderhoud van een gemeentelijke accommodatie gewenst wordt, vijftig procent van de jaarlijkse kapitaallasten wordt doorberekend in de jaarlijkse huur aan de vereniging en vijftig procent wordt opgenomen in de gemeentelijke begroting.

Wat dit in de praktijk betekent kan worden geïllustreerd aan de hand van de subsidieaanvraag van de Tennisvereniging Eijsden (TVE).

In 2007/2008 heeft een belangrijke investering plaatsgevonden in een nieuwe tennisaccommodatie van Tennisvereniging Eijsden aan de Moutheuvelweg. De raad heeft hiervoor op 13 maart 2007 een investeringskrediet beschikbaar gesteld van 1.030.000 euro exclusief b.t.w. De commissie is nagegaan hoe de investering is uitgevoerd en hoe de subsidieverordening is toegepast in het geval van deze investering. De onderhavige accommodatie is eigendom van de gemeente. In dat geval is, zoals gemeld, het uitgangspunt in de subsidieverordening dat “waar uitbreiding of meer dan noodzakelijk onderhoud van een gemeentelijke accommodatie gewenst wordt, vijftig procent van de jaarlijkse kapitaallasten worden doorberekend in de jaarlijkse huur en vijftig procent wordt opgenomen in de begroting.”

De raad heeft in het eerder genoemde raadsbesluit het college eveneens opgedragen om met de Tennisvereniging Eijsden een zodanige huurovereenkomst af te sluiten dat de huur bij een ledental van meer dan 500 per peildatum 1 januari toeneemt tot een bedrag van maximaal 40.000 euro. Voor de oude accommodatie aan de Joseph Partounsweg betaalde de vereniging 25.916 euro huur per jaar. Na onderhandelingen tussen vereniging en gemeentebestuur is de huur voor de nieuwe accommodatie vastgesteld op 34.000 euro. Volgens de besluitenlijst van de vergadering van 13 maart 2007 heeft het college de raad daarover geïnformeerd. Het argument was dat de vereniging gezien haar financiële positie dit bedrag maximaal kon betalen. De formulering in het raadsbesluit liet het vaststellen van een lagere huur toe. Het aantal leden van de vereniging was gedaald van 520 enkele jaren geleden naar 420. Inmiddels is er weer een toename en bedraagt het ledental 450 (februari 2009). De tennisaccommodatie komt voor het eerst voor in de begroting van 2007 in de investerings-staat. Vanaf 2008 komen de investeringskosten volledig bij programma 6 in beeld.¹¹

Aan de raad zijn 7 februari 2006 twee berekeningen voorgelegd. Een berekening betrof de totale kosten voor de gemeente bij handhaving op de oude plek. De andere berekening betrof de kosten voor de gemeente bij verplaatsing naar de Moutheuvelweg. Dit laatste leidde tot een kostenstijging voor de gemeente. Hier stond echter tegenover dat de oude locatie na bouwrijp maken als bouwgrond kon worden verkocht. De geprognosticeerde netto-opbrengst zou na aftrek van de te maken kosten en afboeking van de boekwaarde 255.643 euro bedragen.

¹¹ Opgaaf gemeente Eijsden d.d. 4 februari 2009.



Deze opbrengst zou worden aangewend voor de financiering van de meerkosten voor de gemeente. In de besluitenlijst van de raadsvergadering van 13 maart 2007 is een opbrengst vermeld van 442.301 euro. Deze meeropbrengst is een gevolg van een herverkaveling van het terrein. Het vernieuwde financieel advies van 14 februari 2007 is als vertrouwelijke bijlage gevoegd bij het collegevoorstel.

De commissie stelt vast dat in dit geval de concrete uitvoering van het bepaalde in de subsidieverordening complex is geweest om twee redenen:

- de uitkomst van de toerekening van de kapitaallasten blijkt een punt van overleg/onderhandeling te zijn
- doorberekening daarvan in de huur is niet volledig.

Daar komt bij dat in dit geval ook rekening is gehouden met de opbrengsten van de verkoop van gronden als - gemeentelijke - financieringsbron van de uitbreiding. Het risico bestaat van ondoorzichtigheid op twee niveaus:

- het proces dat geleid heeft tot definitieve toekenning is moeilijk te reconstrueren;
- risico van een mogelijke vermenging van publieke taken (zorgen voor adequate sportvoorzieningen met objectieve kaders) en privaatrechtelijke aspecten.

De commissie stelt vast dat, vanwege het ontbreken van een objectief en herijkt kader wat de hoogte van de vaste en variabele bedragen betreft, van de subsidiesystematiek geen prikkel tot doelmatig handelen uitgaat, c.q. nauwelijks stimulansen geeft tot meer sportbeoefening met dezelfde middelen bevordert.

Ten aanzien van de investeringssubsidies is de commissie van oordeel dat de systematiek als zodanig (vijftig procent ten laste van de gemeente en vijftig procent ten last van de vereniging door doorberekening in de huur) wel doelmatigheid stimuleert. Echter dan dient de regeling ook wel als zodanig uitgevoerd te worden. Dit blijkt in de praktijk niet zo toegepast te worden en daarmee is ook de doelmatigheidsstimulans minder groot dan deze door volledige toepassing van de door de raad vastgesteld regeling zou kunnen zijn.

Subsidieaandeel in de inkomsten van een sportvereniging

De aanname is dat naarmate de leden (in verhouding) meer moeten bijdragen aan de vereniging, het doelmatig handelen door het bestuur van de vereniging wordt bevorderd. En omgekeerd: dat naarmate het subsidie een groter aandeel in de financiering aan de vereniging vormt, de stimulans geringer is.

Het aandeel van de subsidies in de totale baten van de voetbal- en tennisverenigingen in de gemeente Eijsden is als volgt:¹²

¹² De vergelijking is gebaseerd op de begroting van de sportverenigingen voor 2007 die overgelegd zijn bij de subsidieaanvraag per 1 oktober 2006.

Tabel 8 *Aandeel subsidie in totale baten sportverenigingen*

Vereniging	Baten inclusief subsidies	Subsidie (in euro)	Subsidie uitgedrukt in %
V.v. S.V.M.E.	115.700	16.908	14,62
V.v. Eijsden	191.000	34.397	18,01
V.v. Oranje boys	45.500	11.272	24,77
V.v. S.C.G.	117.912	20.665	17,53
Totaal voetbal	470.112	83.242	17,70
T.V. Eijsden	57.750	19.961	34,56
T.C. Groeselt	29.500	8.923	30,25
Totaal tennis	87.250	28.884	33,10
Gemiddeld percentage voor de voetbalverenigingen			17,7
Gemiddeld percentage voor de tennisverenigingen			33,1

Volgens de Rapportage sport 2008 van het Sociaal en Cultureel Planbureau over het jaar 2006 is landelijk gezien het aandeel van de overheidssubsidies¹³ in de totale baten van alle veldvoetbalclubs (amateurs) tien en bij de tennisverenigingen zes procent.

De commissie stelt vast dat bij de tennisverenigingen gemiddeld 1/3 deel van de inkomsten uit subsidies bestaat, terwijl dat bij voetbalverenigingen minder dan 1/5 deel bedraagt. In verhouding zijn de voetbalverenigingen meer selfsupporting dan de tennisverenigingen. Daarmee blijken, vanwege het geringe aandeel van subsidies in de financiering, voetbalverenigingen een grotere prikkel tot doelmatigheid te bezitten althans afgemeten aan het aandeel eigen inkomsten.

C. Besluitvormingsprocedures

In dit onderdeel gaan we na in hoeverre overleg- en besluitvormingsprocedures de doelmatigheid (c.q. kostenbeheersing) een belangrijk gesprekstema is tussen gemeente en vereniging.

Daarbij stelt de commissie vast dat:

- er tot voor kort geen specifiek sportbeleid was vastgesteld. Eind 2008 is de “Kadernota sport en bewegen” en het uitvoeringsprogramma vastgesteld. De commissie heeft pas laat in het onderzoek kennis kunnen nemen van de inhoud van de nota en het uitvoeringsprogramma. Van een beoordeling van de voortgang op dit moment kan geen sprake zijn.

¹³ De kolom is inclusief bijdragen uit fondsen, donaties en inkomsten uit zelf georganiseerde acties.



Vóór maart 2009 wordt een nota gepresenteerd over de aanleg en exploitatie van kunststof voetbalvelden en de (financiële) gevolgen voor de verenigingen. Tot dan zullen er geen uitgaven worden gedaan zoals vermeld in het uitvoeringsprogramma

- er geen gestructureerd overleg met de sportverenigingen plaatsvindt in bijvoorbeeld een sportraad waarin alle sportverenigingen en de gemeente vertegenwoordigd zijn. Indien door een sportvereniging of de gemeente gewenst, vindt ad hoc overleg plaats tussen deze vereniging en de gemeente.

Door het ontbreken van een expliciet sportbeleid was er ook geen maatstaf om te beoordelen of doelstellingen (van beleid) werden gerealiseerd. Het ontbreken van gestructureerd overleg gaat ten koste van de transparantie. Ook bleef de mogelijkheid van regievoering door de gemeente beperkt. De mogelijkheid om te initiëren of nieuwe ontwikkelingen (samenwerking) onder de aandacht te brengen en daardoor de doelmatigheid te stimuleren bleven onbenut. Het ontbrekende overleg is derhalve geen stimulans voor doelmatigheid.

Geïnterviewde besturen van de sportverenigingen beoordelen overigens hun contacten met de gemeente verschillend. De beoordeling varieert van tevredenstellend en prima tot eenzijdig van aard en vaak leidend tot irritatie. Verenigingsbesturen zien wel voordelen in gestructureerd overleg met alle sportverenigingen samen en pleiten daar ook voor.

Tot slot

Demografische ontwikkelingen zijn van invloed op zowel de benodigde capaciteit als de financiële mogelijkheden van gemeente en sportclubs. Anticiperen op deze ontwikkelingen bevorderen de doelmatigheid.

Gemeente en clubs onderkennen de mogelijke gevolgen op termijn van de demografische ontwikkelingen. In de verfijning kadernota/uitvoeringsprogramma, vastgesteld op 11 november 2008, wordt de ambitie uitgesproken om op bestuurlijk niveau samenwerking tussen verenigingen te bevorderen en zo nodig te stimuleren tot initiatieven voor samenwerking/fusie. Concrete voornemens voor fusies of clustering van accommodaties zijn er niet.

Fusie, samenwerking, samenvoeging van verenigingen en/of accommodaties is echter op dit moment geen thema in de gemeente Eijsden. De gemeente verwacht dat de instroom van nieuwe leden bij de sportverenigingen de eerste 15 jaar op peil blijft door de uitbreiding van Poelveld. Ook de sportverenigingen in het centrum verwachten slechts een beperkte terugloop van de ledenaantallen door de ontwikkelingen in Poelveld. Niet alle geïnterviewde besturen van sportclubs staan positief tegenover bijvoorbeeld fusies of clustering van accommodaties. Ze vrezen verlies van identiteit en kleinschaligheid. Voor andere verenigingsbesturen is clustering bespreekbaar. Uitvoering van de voornemens uit het uitvoeringsprogramma wijzen in de richting van doelmatig handelen.



6. Conclusies

6.1 Onderwijsaccommodatiebeleid

1. Ten opzichte van de (fictieve) gemeentefondsuitkering blijven de onderwijsaccommodatieuitgaven fors achter.
2. De uitgaven per leerling en per hoofd van de bevolking voor accommodaties behoren tot de laagste in het land.
3. Er is bij de gemeente een duidelijk streven de kosten te beheersen. Verbetering van de begrotingssystematiek, zowel qua planning als wat de realisatie betreft kan kostenbeheersing bevorderen.
4. Doelmatigheid speelt in het gemeentelijk beleid een zeer dominante rol. Een ver doorgevoerd streven naar doelmatigheid kan spanningen opleveren met onderwijskundige eisen. De relatie met het onderwijsveld (in ieder geval met SKO-Mergelland) is niet ideaal. SKO-Mergelland ervaart een rigide houding met een eenzijdige nadruk op kostenbeheersing. Onderwijskundige benaderingen vanuit het SKO-Mergelland staan op gespannen voet met de doelmatigheidsbenadering van de gemeente. Dit verschil in focus wordt in de toekomst nog problematischer als de gemeenschappelijke brede school van start gaat.

6.2 Sportaccommodatiebeleid

1. Op het terrein van de fysieke situatie van de sportaccommodaties, op basis van de gehanteerde norm, zijn geen aanwijzingen dat er sprake is van ondoelmatigheid.
2. De commissie stelt vast dat, vanwege het ontbreken van een objectief en herijk kader wat betreft de hoogte van de vaste en variabele bedragen, van de subsidiesystematiek geen prikkel tot doelmatig handelen uitgaat, c.q. nauwelijks stimulansen geeft tot meer sportbeoefening met dezelfde middelen.

Ten aanzien van de investeringssubsidies in de commissie van oordeel dat de systematiek als zodanig (vijftig procent ten laste van de gemeente en vijftig procent ten laste van de vereniging door doorberekening in de huur) wel doelmatigheid stimuleert. Echter dan dient de regeling wel als zodanig uitgevoerd te worden. Deze blijkt in de praktijk niet zo te worden toegepast en daarmee is ook de doelmatigheidsstimulans minder groot dan deze door volledige toepassing van de door de raad vastgesteld regeling zou kunnen zijn.

3. De commissie stelt vast dat bij de tennisverenigingen gemiddeld 1/3 deel van de inkomsten uit subsidies bestaat, terwijl dat bij voetbalverenigingen minder dan 1/5 deel bedraagt. In verhouding zijn de voetbalverenigingen meer selfsupporting dan de tennisverenigingen. Daarmee blijken, vanwege het geringe aandeel subsidies in de financiering, voetbalverenigingen een grotere prikkel tot doelmatigheid te bezitten dan tennisverenigingen, althans afgemeten aan het aandeel eigen inkomsten.



4. Het ontbreken van een gestructureerd overleg met de besturen van alle sportverenigingen is geen stimulans voor doelmatigheid.
5. Het voorgenomen uitvoeringsprogramma wijst in de richting van de intentie van doelmatig handelen.
6. De financieringsystematiek van de binnen- en buitensportaccommodaties met enerzijds vaste huren en anderzijds min of meer vaste subsidiebedragen bevat buiten de indexering geen sturingsmechanisme om de doelmatigheid te bevorderen
7. De gemeente vindt de aanwezigheid van sportaccommodaties in de kernen van groot belang voor de sociale cohesie. De accommodaties moeten wel betaalbaar blijven. Om dit beleid te kunnen handhaven is doelmatigheid een vereiste. De gemeente heeft al stappen gezet om te komen tot een integraal sport- en accommodatiebeleid.



7. Aanbevelingen

7.1 Onderwijsaccommodatiebeleid

1. Structureer het overleg met het onderwijsveld.
2. Onderzoek de oorzaak van de relatief lage onderwijsuitgaven per hoofd van de bevolking in Eijsden ten opzichte van qua grootte vergelijkbare gemeenten.
3. Hanteer de voorgeschreven procedure om te komen tot een integrale afweging van de accommodatieuitgaven in de raad. Geef uitvoering aan het voorgeschreven kader.
4. Herijk op basis van een lange termijnvisie inclusief de te verwachten demografische ontwikkelingen het accommodatiebeleid; niet alleen de theorie maar ook de praktijk.

7.2 Sportaccommodatiebeleid

1. In de Kadernota/uitvoeringsprogramma sport en bewegen is de aanzet gegeven voor een meer integraal sport(accommodatie)beleid. De doelstellingen in het uitvoeringsprogramma dienen SMART (specifiek-meetbaar-acceptabel-realistisch-tijdsgebonden) te worden beschreven. Te overwegen is het instellen van afstemmingsoverleg met verenigingen en regievoering door de gemeente. Dit overleg kan leiden tot samenwerking tussen verenigingen en tot multifunctioneel en daarmee doelmatiger gebruik van accommodaties waardoor doelstellingen van het beleid financieel haalbaar en houdbaar blijven.
2. Financiële verhoudingen waaronder het subsidiebeleid en het systeem van statische huren aanpassen. In het subsidiebeleid de stimulans inbouwen voor doelmatig handelen. De subsidie, betaald uit de algemene middelen, inzetten als sturingsinstrument voor de realisatie van door de raad gewenste ontwikkelingen.
3. De aanstaande herindeling benutten als herijkmoment voor herziening en uniformering van het accommodatiebeleid inclusief de financiële verhoudingen en voor de afstemming met de fusiepartner Margraten.





Bijlagen





Bijlage 1:
Overzicht gevoerde gesprekken

De heer P.O.S. Bijstra	Hoofd afdeling inwonerszaken
De heer R.M.F. Jacobs	Coördinator OCWS
Mevrouw M.A.C. Frijns-Lardinois	Algemeen medewerker OCWS/subsidies
De heer G.J.P.M. Paquaij	Coördinator financiën en belastingen
De heren M. Wolfs en L. Ottenheijm	Bestuur sportclub Gronsveld
De heren R. Hilligers en B. van Houten	Bestuur TC Groeselt
De heer N.A.J. van Buggenum	Bestuur TV Eijsden
De heren P. Vossen, J.D. Linckens en M.G.B. Janssens	Bestuur en algemene directie SKO- Mergelland



Bijlage 2 :
Geraadpleegde bronnen en literatuur

“Samen op de steigers”. Quicksan onderwijshuisvesting Margraten februari 2008	Rekenkamercommissie Margraten
“Nieuwe mogelijkheden financiering onderwijshuisvesting” B&G december 2006	C. Boendermaker
Verslag bestuurlijk overleg 27 november 2008 tussen gemeente Eijsden en SKO-Mergelland	SKO-Mergelland
www.watdoetjegemeente.nl	
Advies “Lof der eenvoud” 24 januari 2007	Raad van economische adviseurs
Beleidsnota sportaccommodaties	Gemeente Leeuwarden
Planningsnormen en-richtlijnen	NOC*NSF
Rapportage sport 2008	SCP/W.J.H. Mulier Instituut
Voor het goede doel	Rekenkamercommissie Nuth
Saneringsopdracht buitensportvelden	Rekenkamercommissie Simpelveld
Bouwstenen voor de toekomst	Gemeente Maastricht
Tarieven sportaccommodaties	Gemeente Houten
Ontwikkelen van accommodatiebeleid, plan van aanpak	Gemeente Lisse



Doelmatigheid van het accommodatiebeleid	Gemeente Maastricht
Beleidsnota sport 2007 – 2010	Gemeente Scheemda
Voor het goede doel	Gemeente Teylingen
Sturen en vereenvoudigen; naar een nieuw tarieven- en subsidiestelsel voor de sport	Gemeente Groningen
Ontwikkelingsplan sport in beeld	Gemeente Groningen
Subsidiebeleid verhelderd	Gemeente Baarn
Subsidie als sturingsinstrument	Gemeente Oosterhout
Van subsidie verstrekken naar regie gemeente	Gemeente Schiedam
BOS-onderzoek gemeente Eijsden	GGD Zuid Limburg
Raadsvoorstellen, raadsbesluiten	Gemeente Eijsden
Eijsden-Margraten samen sterk op basis van overeenkomsten	Gemeenten Margraten/Eijsden
Persbericht herziening huisvesting VO Maastricht/Gronsveld	Gemeenten Maastricht/Eijsden en LVO
Perspublicatie “einde nabij voor school Gronsveld”	Dagblad de Limburger 02122008



Bijlage 3:
de rekenkamercommissie bestaat uit:

ir. P.T.H.J. (Peter) Thuis	:	voorzitter
drs. M.J.M. (Mimi) Crijns	:	lid
drs. A.M.J. (Ton) Dreuw RC	:	lid
mr. D.J.J.M. (John) Havenith	:	lid
dr. H.P.M. (Bert) Kreemers	:	lid
drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO	:	lid
M.G.A. (Maurice) Cobben	:	secretaris

Alle leden maken op persoonlijke titel deel uit van de rekenkamercommissie. De in de rekenkamercommissie werkzame registeraccountant treedt niet in die hoedanigheid op.

Website	:	www.rekenkammercie-zl.nl
Postadres	:	Postbus 998, 6300 AZ Valkenburg aan de Geul
Telefoon	:	06 – 215 337 83
Emailadres	:	info@rekenkammercie-zl.nl

Het e-mailadres van Peter Thuis is : p.thuis@rekenkammercie-zl.nl