

Onderzoek Sport-en bewegbeleid Leerdam

2015

Colofon

Lokale Rekenkamer Leerdam

Jos Buijserd - voorzitter
Martin Monkel
Karin van den Berg
Liselore Lommers

Contact

Postbus 14, 4140 AA LEERDAM
Email: rekenkamer@leerdam.nl

Inhoud

1. INLEIDING	4
2. OPZET VAN HET ONDERZOEK	5
2.1 Aanleiding	5
2.2 Onderzoeksvragen	6
2.3 Afbakening	6
3. SPORT EN BEWEEGBELEID	7
3.1. Beleidsvorming	7
3.2. Uitvoering	8
3.3. Sturing	9
3.4 Criteria	10
4. IN LEERDAM	11
4.1 Beleidsvorming	11
4.2. Uitvoering	11
4.3. Sturing	13
5. ANALYSE	14
5.1 Beleidsvorming	14
5.2 Uitvoering	15
5.3 Sturing	15
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	16
7. HOOR EN WEDERHOOR	18
7.1 Reactie college	18
7.2 Nawoord rekenkamer	20
BIJLAGE : DOCUMENTATIE	21

1. Inleiding

In 2014 deed de Lokale Rekenkamer Leerdam onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het sport- en beweegbeleid in de gemeente Leerdam. In deze rapportage kunt u de resultaten van dit onderzoek lezen. Zoals gebruikelijk zijn de resultaten voor hoor en wederhoor aangeboden aan de ambtelijke organisatie en het college van burgemeester en wethouders. De reactie van het college is integraal opgenomen in het rapport.

In het tweede hoofdstuk kunt u de opzet van het onderzoek lezen. Hoofdstuk drie schetst de context van sport- en beweegbeleid. Dit hoofdstuk sluit af met het normenkader. Hoofdstuk vier is een weergave van het sport- en beweegbeleid in de gemeente Leerdam. Het vijfde hoofdstuk bevat de analyse aan de hand van het normenkader. De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in het zesde hoofdstuk. De rapportage sluit af met de reactie van het college.

2. Opzet van het onderzoek

2.1 Aanleiding

Sport en bewegen is een autonome taak voor de gemeente. De wijze waarop en de mate waarin de gemeente sport en sportbeoefening faciliteert, is een politieke keuze. Gemeenten zetten veelal omvangrijke financiële middelen in om de sportdeelname te stimuleren. Dit gebeurt door het investeren in accommodaties, het verstrekken van subsidies, maar ook door sportaanbod te initiëren. De beoefening van sport heeft in de eerste plaats een intrinsieke waarde; sport als doel op zich, omdat het leuk is. Sport is een belangrijk maatschappelijk thema. Sport kan in belangrijke mate bijdragen aan maatschappelijke doelen op het gebied van recreatie, gezondheid, sociale samenhang, integratie, economie en promotie. De wijze waarop mensen sporten varieert van hardlopen langs de openbare weg, sporten in een commerciële sportschool tot sporten bij een vereniging. Een deel van de sportbeoefening is afhankelijk van de beschikbaarheid van gemeentelijke accommodaties. Een belangrijk deel is dat ook niet. Over het algemeen zijn Nederlanders zeer tevreden over het sportaanbod in hun gemeente. Daar waar er vraag is naar extra sportmogelijkheden, betreft dit meestal de vraag naar zwembaden, fitnesscentra en aanbod voor specifieke doelgroepen. Verder geldt dat de openbare ruimte de belangrijkste en ook de sterkst groeiende sportvoorziening is. Dat komt door de toename van de populariteit van het ongeorganiseerde sporten.

In 2008 besloot de gemeente Leerdam deel te nemen aan het NASB¹ om bewegingsarmoede te verminderen; kortom meer mensen laten bewegen waardoor het risico op gezondheidsschade als hart- en vaatziekten, depressies en overgewicht afneemt (raadsvoorstel nummer V2009-019). Eén van de actiepunten in de uitwerkingsnotitie 2009 NASB was een nulmeting naar het beweeggedrag van de Leerdammers. In 2009 verrichtte Sportservice Zuid-Holland dit sport- en beweegonderzoek². Enkele bevindingen uit deze rapportage zijn:

- De meeste kinderen en volwassenen sporten omdat het leuk is (86%);
- Mannen in Leerdam sporten minder vaak dan vrouwen;
- De kinderen zijn tevreden over de gymlessen op school;
- Bijna 40% van de kinderen is geen lid van een sportvereniging;
- Minder dan de helft van de kinderen gaat lopend of op de fiets naar school;
- 41% van de allochtone kinderen heeft geen zwemdiploma, ten opzichte van 12% van de autochtone kinderen, terwijl Leerdam veel water heeft.

Uit het onderzoek blijkt dat in Leerdam nog onvoldoende aan de Nederlandse Norm Gezond Bewegen (NNGB)³ wordt voldaan. Dit geldt voor zowel kinderen als volwassenen. Het college nam de aanbeveling om dit onderzoek in 2013 te herhalen over, zodat het beweeggedrag van Leerdammers gemonitord kan worden. Daarnaast nam het college zich voor om meer bekendheid te geven aan de NNGB, kennismakingslessen te organiseren via een sportcarrousel (in het basisonderwijs) en het bevorderen van de zwemvaardigheid. (collegevoorstel nummer B&W/10-01943)

¹ NASB: Nationaal Actieplan Sport en Bewegen

² Dit onderzoek kende twee lijnen. Ten eerste een beweegmanagementonderzoek onder leerlingen van groep 3 tot en met groep 8. Daarnaast een sportdeelnameonderzoek onder de inwoners van Leerdam van 12 jaar en ouder.

³ NNGB kinderen: minimaal 5 x per week 1 uur matig intensief bewegen. NNGB volwassenen: minimaal 5 x per week 30 minuten matig intensief bewegen.

Een sportbeleid dat maatschappelijke doelen nastreeft, kan niet los gezien worden van veranderingen in de samenleving. De veranderingen in de bevolkingssamenstelling, ontwikkelingen in de sport en een wijziging in de visie op de rolverdeling tussen overheid en burger vragen om een aanpassing van het sportbeleid. Omdat uit het sport- en beweegonderzoek blijkt dat in Leerdam onvoldoende aan de NNGB wordt voldaan, acht de Rekenkamer Leerdam een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het sport- en beweegbeleid in Leerdam op dit moment relevant. Het onderzoek brengt in beeld op welke wijze de gemeente Leerdam bijdraagt aan het verminderen van de bewegingsarmoede in Leerdam in een veranderende samenleving. Daarbij is tevens aan de orde welke kosten aan het sport- en beweegbeleid zijn verbonden.

2.2 Onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wil de Lokale Rekenkamer Leerdam:

Inzicht geven op welke wijze de gemeente Leerdam vorm en inhoud geeft aan het sport- en beweegbeleid en op welke wijze de raad daarbij betrokken is.

Onderzoeksvragen:

1. Hebben raad en college een duidelijke visie op het sportbeleid geformuleerd?
2. Zijn er inhoudelijke en financiële kaders voor het sportbeleid?
3. Op welke wijze wordt zorg gedragen voor een duidelijke samenhang tussen het accommodatiebeleid, het subsidiebeleid en het sportbeleid? (zowel beleid als uitvoering)
4. Op welke wijze wordt de raad door het college gefaciliteerd om zijn sturende en controlerende rol uit te voeren en in hoeverre pakt de raad deze rol actief op?

2.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op het sport- en beweegbeleid van de gemeente Leerdam in de periode 2009-2014. Inzicht in de rechtmatigheid valt buiten de kaders van dit onderzoek. De begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid zijn gehanteerd als basisgedachte bij de onderzoeksvragen.

Doeltreffendheid, effectiviteit

Doeltreffendheid met als equivalent de term effectiviteit behelst in essentie de vraag of de doelen van beleid en instellingen/voorzieningen worden gerealiseerd en wat de relatie is met de daarvoor gebruikte middelen. Het heeft te maken met de mate waarin iets resultaat heeft, tot effecten leidt en nuttig is, met andere woorden of in bestaande behoeften wordt voorzien en of de beoogde maatschappelijke (collectief of individueel) effecten worden bereikt.

Doelmatigheid, efficiëntie

Deze termen staan voor de vraag in welke mate een doel bereikt wordt. Daarbij wordt verwacht dat de relatie tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde uitkomsten of prestaties optimaal is. Doelmatigheid is een relatief begrip en veronderstelt dan ook altijd een vergelijking, op basis waarvan inzicht wordt verkregen in de mate van doelmatigheid. De bedoeling van doelmatigheidsonderzoek is antwoord te krijgen op de vraag of de beleidsuitkomsten of prestaties van de uitvoering tegen de laagste kosten zijn geleverd en/of tegen de geringste kosten in bestaande behoeften hebben voorzien.

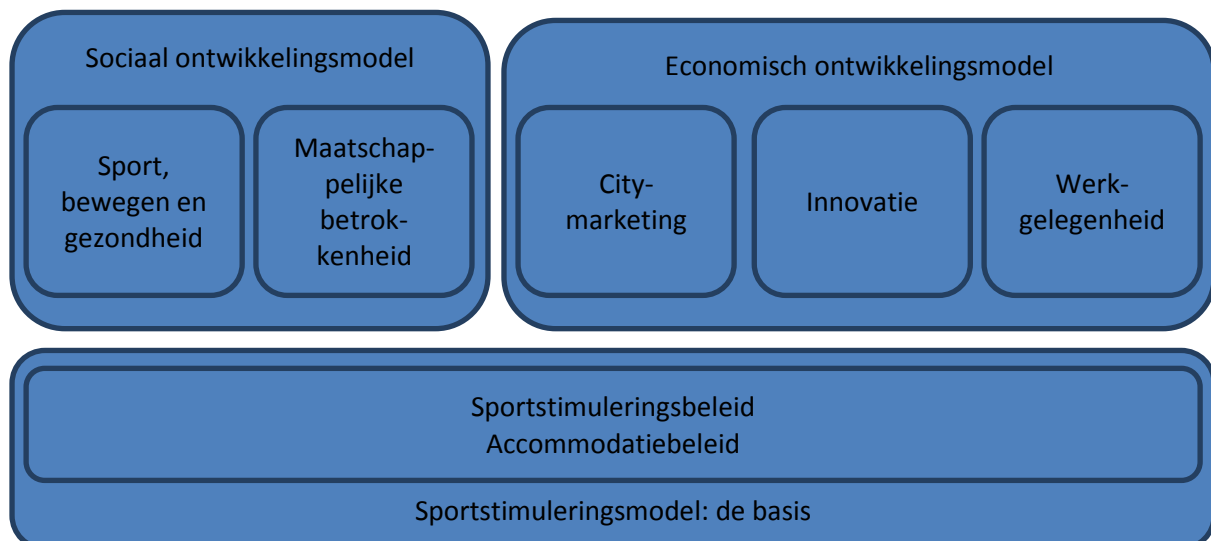
3. Sport en beweegbeleid

Om tot een normenkader te komen, beschouwen wij in dit hoofdstuk het geldende sport- en beweegbeleid in algemene zin bij de gemeente Leerdam. In de paragraaf beleidsvorming (paragraaf 3.1.) gaan we in op de beleidsontwikkeling en status van het sportbeleid, de samenhang van het sportbeleid met andere beleidsterreinen en het sportbeleid in relatie tot de omgeving. In de paragraaf uitvoering (paragraaf 3.2.) komen instrumenten van het sportbeleid aan de orde als sportaccommodaties, -verenigingen en –voorzieningen, subsidies en sportstimulering. De rol en doelstellingen van gemeentelijk sportbeleid en monitoring, evaluatie en controle van het sportbeleid komen terug in de paragraaf sturing (paragraaf 3.3.). Hier wordt ook aandacht besteed aan de actuele bezuinigingen in het lokale sportbeleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het normenkader in paragraaf 3.4.

3.1. Beleidsvorming

Gemeentelijk sport- en beweegbeleid is vrijwel nergens meer uitsluitend accommodatiebeleid. Naast accommodatiebeleid zijn bij de meeste gemeenten ook doelstellingen opgenomen als sportstimulering en sport, bewegen en gezondheid. In 75% van de gemeenten krijgt sociale cohesie of maatschappelijke verbondenheid door sport en bewegen aandacht. Bij grotere gemeenten is het sportbeleid ook gerelateerd aan economische doelstellingen of aan beleidsvoornemens als buitenschoolse opvang, ruimtelijke voorzieningen, evenementen en topsport. In figuur 1 wordt een integraal model⁴ voor lokaal sportbeleid weergegeven. Dit integraal sportbeleid komt slechts in enkele – vooral grote – gemeenten terug. In de meeste gemeenten is er sprake van het sportstimuleringsmodel; de basis voor sport- en beweegbeleid. Gemeenten die een bredere benadering kiezen van het sport- en beweegbeleid kiezen veelal voor een gedeeltelijke invulling van het sociale ontwikkelingsmodel.

Figuur 1: Integraal model voor lokaal sportbeleid



⁴ Nederland Sportland; visie op de rol van de gemeente in de realisatie van Nederland Sportland – Vereniging Sport Gemeenten

3.2. Uitvoering

De gemeente heeft een aantal instrumenten tot haar beschikking om uitvoering te geven aan het sport- en beweegbeleid. De belangrijkste instrumenten zijn het sportaccommodatiebeleid, subsidies en sportstimulering. In deze paragraaf komen de ontwikkelingen in deze instrumenten aan de orde.

Sportaccommodatiebeleid

Sport- en beweegbeleid stond lange tijd synoniem voor accommodatiebeleid. Nog steeds is het accommodatiebeleid een belangrijk instrument voor het realiseren van de ambities. In veel gemeenten wordt tussen de 85 en 90% van het totale sportbudget besteed aan accommodaties (exploitatie en beheer) en is het overige geld voor de gemeentelijke formatie op het gebied van sportbeleid. Deze verdeling van de financiën wordt veelal gezien als een indirecte vorm van subsidiëring. Gemeenten staan voor diverse uitdagingen met betrekking tot het sportaccommodatiebeleid:

- De renovatie en/of vervanging van sportaccommodaties uit de jaren zestig en zeventig (inclusief aandacht voor hogere sporttechnische eisen en hogere eisen op het gebied van milieu, veiligheid, verlichting, ontsluiting, etc.)
- Het aanpassen van het aanbod aan sportaccommodaties aan krimp of groei van de betreffende gemeente, aan een veranderende samenstelling van de bevolking, aan veranderingen in sportvoorkeuren (flexibiliteit, multifunctionele accommodaties), etc.
- Het creëren van een beweegvriendelijker woon- en leefomgeving. Bijvoorbeeld door het clusteren van voorzieningen voor sport, spel en onderwijs op buurtniveau. Of door het aanpassen van de openbare ruimten in de gemeente aan de ruimtelijke eisen van sport en bewegen. Denk hierbij ook aan aanleg en onderhoud van openbare recreatievoorzieningen als wandel-, fiets-, ruit-, skeeler-, kano-, schaats- en vaarroutes
- Meer met minder geld (en minder formatie) realiseren als gevolg van bezuinigingen. Afzonderlijke budgetten voor sport, recreatie, inrichting en beheer openbare ruimte en scholen staan onder druk. Een mogelijke oplossing wordt gezien in het koppelen van budgetten en beleidsterreinen (bijvoorbeeld de verbinding tussen sport en gezondheid) en door het stimuleren, accommoderen en verbinden van particuliere initiatieven. Daarnaast oriënteren veel gemeenten zich op privatisering van sportaccommodaties.

Sportstimulering

Bij sportstimulering gaat het erom dat meer mensen gaan sporten, dat (de al sportende) mensen meer gaan sporten, dat sportuitval wordt voorkomen, etc. Sportstimulering kent verschillende vormen zoals deskundigheidsbevordering, verenigingsondersteuning, ondersteuning van activiteiten aanbod voor doelgroepen, subsidiëring, etc. Gemeenten slagen er over het algemeen goed in om een goed verband te leggen tussen de sportstimulering en de gemeentelijke doelen van het sportbeleid⁵.

Subsidies

Subsidies worden ingezet ten aanzien van sport- en beweegstimulering. Daarbij valt te denken aan subsidie voor stimulering activiteiten aangepast sporten, voor het ontwikkelen van nieuwe sportmogelijkheden, voor organisatie van jeugdsport, stimuleringsactiviteiten, voor minder kapitaalkrachtigen of voor bewegingsstimulering van senioren. Daarnaast zijn er subsidies voor sportaanbieders, zoals subsidie voor bevordering van goed functionerende sportverenigingen (kwaliteit), voor het op peil houden van het voorzieningenniveau of voor het opleiden van kader. Deze subsidies hebben veelal het karakter van instellings-, dan wel output- of projectsubsidies. Daarnaast wordt bijvoorbeeld het niet volledig in rekening

⁵ Nederland Sportland; visie op de rol van de gemeente in de realisatie van Nederland Sportland – Vereniging Sport Gemeenten

brengen van de kosten voor een buitensportaccommodatie ook gezien als een (indirecte) subsidie.

3.3. Sturing

Rol en verantwoordelijkheden gemeente

Vrijwel alle gemeenten in Nederland zien voor zichzelf op het terrein van sport en bewegen een voorwaardenscheppende c.q. faciliterende rol. Deze rol is gerelateerd aan de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de realisatie en instandhouding van sportaccommodaties. Daarnaast ziet driekwart van de gemeenten ook een meer directe en meer sturende rol, namelijk een stimulerende en/of regisserende rol. Sportbeleid wordt meer ingezet om ook andere doelstellingen (samenhang met andere beleidsterreinen) te realiseren. Deze rol kenmerkt zich door een sterke betrokkenheid van diverse partijen bij de ontwikkeling en uitvoering van het sportbeleid. Hier is een ontwikkeling zichtbaar dat gemeenten meer en meer inzetten op de eigen kracht van het beleidsveld. Dit betekent dat de gemeente vooral een verbindende rol voor zichzelf ziet weggelegd en dat de ontwikkelingen door het veld zelf in gang gezet moeten worden.

Rol gemeenteraad⁶

Veel gemeenteraden geven niet volledig invulling aan de kaderstellende en controlerende rol voor het sportbeleid. De kaderstellende rol wordt vaak afdoende ingevuld. De gemeenteraad stelt een kader op en verbindt daar doelstellingen, effecten en een financieel plaatje aan. De vertaling van het beleidskader door het college en de ambtelijke organisatie richting een uitvoeringsplan vindt meestal ook plaats. Een substantieel deel van de gemeenten verzuimt echter ervoor te zorgen dat:

- Het college goed en volledig verantwoording aflegt aan de gemeenteraad over hoe de gestelde kaders hebben geleid tot de realisatie van de doelstellingen en de gewenste effecten.
- De rapportage aan en de controle door de raad over de uitvoering van het beleid adequaat ingevuld wordt.

Kortom, de wijze waarop gemeenten hun discipline behouden voor monitoring en evaluatie biedt ruimte voor ontwikkeling. Monitoring vindt plaats via de planning en controlcyclus van de gemeenten. Daarnaast meten gemeenten meestal een aantal specifieke kengetallen met betrekking tot het sportbeleid. In de praktijk blijkt dat gemeenten slechts in beperkte mate metingen verrichten voor het monitoren van beleid. Dat er nog niet zo veel gemeten wordt, is waarschijnlijk mede het gevolg van het feit dat bijna de helft van de gemeenten haar prestaties niet in meetbare termen formuleert. Bij zo'n 5% van de gemeenten is dit voor alle doelstellingen gebeurd, bij 45% wordt een deel van de doelstellingen in meetbare termen gegoten. Kortom, specifieke en meetbare doelstellingen met betrekking tot bijvoorbeeld sportparticipatie of gebruik van accommodaties (in relatie tot de kosten) zijn in veel gemeenten vaak niet aanwezig. Gemeenten worstelen met de manier waarop de beoogde bijeffecten van het sportbeleid inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Het blijft lastig om te kunnen beoordelen in hoeverre activiteiten binnen het sportbeleid bijdragen aan ontwikkelingen op bijvoorbeeld het terrein van gezondheid.

Financiën

Gemeenten zijn de belangrijkste financiers van het sportbeleid in Nederland. Zij voeren zelfstandig sportbeleid, er is geen wettelijk kader. De gemeenten zijn goed voor ongeveer 89% van de overheidsuitgaven aan sport, de rijksoverheid is goed voor zo'n 9% en de resterende 2% komt voor rekening van de provincies. De rijksoverheid kent

⁶ Nederland Sportland; visie op de rol van de gemeente in de realisatie van Nederland Sportland – Vereniging Sport Gemeenten

stimuleringsregelingen⁷ waar gemeenten in kunnen participeren. Het ministerie van VWS draagt zorg voor ongeveer 50% co-financiering. Gemiddeld genomen besteden gemeenten 86% van het sportbudget aan sportaccommodaties. In 2009 was dit ongeveer € 782 miljoen.

Gemeenten hebben gedifferentieerd beleid voor zwembaden, binnensport- en buitensportaccommodaties. Het grootste deel van het lokale sportbudget zit in accommodaties voor zwemmen, voetbal en zaalsporten. Vaak worden investeringen uit de begroting (meevallers) betaald, en zijn de kapitaallasten niet of slechts deels zichtbaar in de sportbegroting. Voor zwemmen en zaalsporten kunnen ook andere budgetten aangesproken worden (vooral onderwijs).

3.4 Criteria

Het normenkader voor dit onderzoek is gebaseerd op de context van lokaal sport- en beweegbeleid in Nederland zoals beschreven in dit hoofdstuk. De volgende criteria worden gehanteerd:

Beleid:

De gemeente Leerdam

- heeft een vastgestelde visie op sport- en beweegbeleid;
- is expliciet over de rol die zij voor zichzelf ziet binnen het sport- en beweegbeleid en handelt daar ook naar;
- kent een integrale benadering van het sport- en beweegbeleid, namelijk dat het actief ingericht is om bij te dragen aan doelstellingen op andere beleidsterreinen;
- heeft concrete en meetbare doelstellingen en prestaties geformuleerd voor het sport- en beweegbeleid.

Uitvoering:

De gemeente Leerdam

- legt expliciete relatie tussen de ingezette instrumenten (accommodatiebeleid, subsidiebeleid, sportstimulering) en de doelstellingen binnen het sport- en beweegbeleid;
- heeft financiële kaders gesteld voor de realisatie van het sport- en beweegbeleid;
- beschikt over heldere en concrete procedures voor de juiste inzet van de beschikbare instrumenten.

Sturing:

De gemeenteraad van Leerdam:

- Heeft kaders voor het sport- en beweegbeleid in Leerdam vastgesteld met daaraan verbonden doelstellingen, effecten en financiële consequenties;
- Vraagt actief aan het college naar de voortgang van het beleid en spreekt het college aan over de mate waarin het beleid wordt gerealiseerd;
- Stelt de kaders – indien nodig – bij op basis van resultaten van monitoring en evaluatie.

Het college van Leerdam:

- Heeft een systeem voor monitoring en evaluatie ingericht zodat de voortgang van het beleid kan worden gevolgd;
- Heeft het beleidskader in concrete termen vertaald naar de uitvoering;
- Rapporteert actief aan de raad over de voortgang en resultaten van het beleid.

⁷ Te denken valt aan de Breedtesportimpuls en BOS-impuls. Zie bijlage 1 voor een toelichting.

4. In Leerdam

In dit hoofdstuk komen de activiteiten van de gemeente Leerdam op het terrein van sport- en beweegbeleid aan de orde. De eerste paragraaf gaat in op de beleidsvorming. Uitvoeringsactiviteiten komen terug in paragraaf 2 en de sturing wordt beschreven in paragraaf 3. Hierin komen ook de financiële aspecten aan de orde.

4.1 Beleidsvorming

De gemeente Leerdam heeft er voor gekozen om activiteiten in het kader van sport en bewegen te integreren in andere beleidsvelden en primair het gezondheidsbeleid. Daarnaast komt het thema sport en bewegen terug in de kadernota Maatschappelijke Ontwikkeling.

Aan de Nota Gezondheidsbeleid 2007 – 2011 “Gezond, gewoon doen” is de impuls Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB) verbonden. De deelname aan dit rijksprogramma heeft tot doel bewegingsarmoede te verminderen. In samenwerking met lokaal werkende partners werden initiatieven ontwikkeld om mensen meer te laten bewegen waardoor het risico op gezondheidsschade als hart- en vaatziekten, depressies en overgewicht afneemt. In 2008 en 2009 zijn hier uitwerkingsnotities over vastgesteld (raadsvoorstel nummer V2008-113 en nummer V2009-019) door de raad. Aan het gezondheidsbeleid zijn tal van acties gekoppeld, waaronder een onderzoek naar het beweeggedrag van Leerdammers. Dit betrof een nulmeting voorafgaand aan de periode van het NASB met een voornemen tot herhaling aan het einde van de periode. In 2011 is de Nota Gezondheidsbeleid 2012 – 2015 (raadsvoorstel nummer Raad/11-00410) vastgesteld. Deze nota “Gezond, gewoon dichtbij” kent een regionaal deel (niveau van GGD regio Zuid-Holland Zuid) en een lokaal deel. In de nota wordt een relatie gelegd met de landelijke Nota Gezondheidsbeleid “Gezondheid dichtbij”(d.d. 25-05-2011) waarbij uitgegaan wordt van de eigen verantwoordelijkheid en kracht van mensen. In de pijler gezondheidsbevordering in het gezondheidsbeleid van Leerdam wordt een kapstok gecreëerd voor activiteiten op het terrein van sport. In het lokaal deel van de notitie wordt een relatie gelegd met de kadernota Maatschappelijke Ontwikkeling. Vanuit “Leerdam in beweging” worden laagdrempelige mogelijkheden gecreëerd om in de buitenlucht te bewegen, individueel en bij voorkeur met anderen. Zo zijn er bijvoorbeeld drie locaties ingericht met outdoor fitnessapparaten. Binnen het thema gezond gewicht is de relatie met het NASB expliciet gemaakt.

4.2. Uitvoering

De gemeente Leerdam legt bijvoorbeeld binnen het gezondheidsbeleid geen expliciete relatie tussen de ingezette instrumenten (accommodatiebeleid, subsidiebeleid, sportstimulering) en de doelstellingen. Zoals eerder aangegeven zijn er geen specifieke doelstellingen op het terrein van sport- en beweegbeleid. Sport en bewegen worden gezien als instrument niet als beleidsdoel.

Sportstimulering

In de uitvoering van het gezondheidsbeleid van Leerdam zijn activiteiten ontplooid op het terrein van sport. Activiteiten in het kader van “Leerdam in beweging” zijn:

- Sportcarrousel in het basisonderwijs;
- Vervolgmeting in het basisonderwijs (vervolg op de eerder genoemde nulmeting);
- Multifunctionele beweegtuin (3 locaties met outdoor fitnessapparaten);
- Fietscursussen voor allochtone vrouwen;
- Nationale Sportweek.

Met de komst van de combinatiefunctionarissen⁸ zijn de activiteiten voor de schooljeugd van de gemeente op het terrein van sport geïntegreerd in het werkprogramma van de combinatiefunctionaris. De NASB-periode is inmiddels afgerond. Het programma moet nog formeel worden afgerond. De financiële afrekening moet nog plaatsvinden en er is ook nog geen eindrapportage opgesteld waarmee de raad geïnformeerd is over de afronding. De bedoeling is dat het NASB geborgd wordt via de combinatiefunctionarissen. In het werkprogramma van de combinatiefunctionarissen komt sport- en bewegen terug in drie van de vier pijlers (sportieve school, actieve buurt en sterke vereniging). In dit programma worden doelstellingen en activiteiten genoemd die zich richten op het stimuleren van beweging door met name schooljeugd en jongeren en het faciliteren van sportverenigingen. Daarbij wordt bijvoorbeeld gekozen voor een laagdrempelige benadering door activiteiten te organiseren in de openbare ruimte, zoals pleinen en velden.

In het kader van het economisch beleid is er enkele malen sprake geweest van sponsoring van een sportevenement om Leerdam op de kaart te zetten. Deze sponsoring heeft het karakter van organisatie en financiering van het evenement. Dit betreft de Holland Ladies Tour waar Leerdam in 2012 en 2013 gastheer is geweest van een etappe uit de tour.

Sportaccommodaties

De huidige aanpak ten aanzien van sportaccommodaties ligt vast in de Nota Buitensportaccommodaties en het raadsbesluit tot privatisering van het sportcomplex Berenschot. In het raadsprogramma 2014-2018 wordt het initiatief aangekondigd om met de sportverenigingen in gesprek te gaan over de accommodaties. Inzet hiervan is de toekomstverwachtingen en wensen van de huidige accommodaties. Uit het interview met de wethouder is gebleken dat het gesprek met de verenigingen die gebruikmaken dan wel eigenaar zijn van buitensportaccommodaties (2 voetbal, hockey en korfbal) net is opgestart. Vanwege het gegeven dat de gemeente Leerdam zelf geen eigenaar is van sportaccommodaties en de ontwikkeling van Broekgraaf een andere invulling heeft gekregen heeft de gemeente Leerdam op het moment van dit onderzoek geen visie op de toekomst van sportaccommodaties in de gemeente.

Subsidies

Sportstimulering in de vorm van subsidies aan sportverenigingen op het gebied van sport zijn met de kerntakendiscussie in 2004 stopgezet. Sport en bewegen is een instrument en vindt uitvoering in het werk van de combinatiefunctionarissen en als onderdeel van de uitvoering van de kadernota maatschappelijke ontwikkeling.

Financiën

In de programmabegroting van de gemeente Leerdam zijn baten en lasten op het terrein van sport en bewegen niet expliciet gemaakt. Reden hiervoor is dat sport- en beweegbeleid geen speerpunt van beleid is. In onderstaande tabel is het overzicht sportgerelateerde budgetten begroting Leerdam 2014 aangevuld met de sportgerelateerde activiteiten uit het werkprogramma combinatiefunctionaris.

Tabel: Financieel overzicht sport en bewegen

	Lasten	Baten	Saldo
Sportaccommodaties	€ 451.560	-/- € 42.200	€ 409.360
Sportstimulering	€ 22.500	-	€ 22.500
Sport en bewegen	€ 15.000	-/- € 15.000	-

⁸ Een combinatiefunctionaris is een medewerker die bij één werkgever in dienst is maar voor twee sectoren werkt (onderwijs, sport en/of cultuur).

Werkprogramma combinatiefunctionaris Sport ⁹	€56.717	-	€ 56.717
Totaal	€ 545.777	-/- € 57.200	€ 488.577

Ongeveer 91% van de lasten op het terrein van sport en bewegen hebben betrekking op sportaccommodaties. De baten zijn afkomstig uit de nog beschikbare middelen van het NASB, de opbrengsten van de verhuur van het restaurant bij de sporthal Berenschot en een bijdrage van de sportverenigingen in het onderhoud van buitensportaccommodaties. De baten en lasten gerelateerd aan de sporthal Berenschot zijn opgenomen conform de privatiseringsovereenkomst van de sporthal zoals de gemeente Leerdam en Laco Recreatie¹⁰ deze in 2000 hebben gesloten. In de nota Buitensportaccommodaties uit 2009 worden financiële kaders gesteld voor de bekostiging van onderhoud en investeringen in buitensportaccommodaties. Tevens is aangegeven dat de financiële consequenties verwerkt dienen te worden in de meerjarenbegroting.

Vergelijking uitgaven Sport omringende gemeenten

Om een beeld te geven van de uitgaven op het gebied van Sport in de omringende gemeenten van Leerdam is er informatie beschikbaar over de uitgaven per inwoner. Op zichzelf geeft dit nog geen beeld van het sport- en beweegbeleid per gemeente. Het is wel een indicatie van de uitgaven op het gebied van sport per gemeente per inwoner.

Tabel: Uitgaven aan sport per gemeente per inwoner (CBS Statline)

	2012	2013	2014
Culemborg	€ 73	€ 84	€ 83
Geldermalsen	€ 7	€ 5	€ 5
Giessenlanden	€ 37	€ 48	€ 94
Gorinchem	€ 86	€ 111	€ 100
Hardinxveld-Giessendam	€ 94	€ 94	€ 81
Leerdam	€ 15	€ 17	€ 17
Lingewaal	€ 11	€ 10	€ 11
Molenwaard			€ 53
Vianen	€ 118	€ 119	€ 119
Zederik	€ 39	€ 34	€ 32

Op CBS Statline worden begrotingsgegevens van alle gemeenten in Nederland per functie met elkaar vergeleken; in dit geval de geraamde bedragen op de functie 'Sport'. Echter, in de begroting van de gemeente Leerdam zijn er nog andere sportgerelateerde budgetten die niet op deze functie worden verantwoord. Hierdoor is er niet een één-op-één relatie te leggen tussen het overzicht van het CBS en de gemeentelijke budgetten. Dit geldt overigens ook voor de andere gemeenten in de vergelijking. Het geeft echter wel een indicatie. Uit deze gegevens valt op te maken dat Leerdam samen met Geldermalsen en Lingewaal per inwoner relatief weinig uitgeven aan sport.

4.3. Sturing

De gemeente Leerdam ziet sport en bewegen als instrumenten om het lokaal gezondheidsbeleid en de kadernota maatschappelijke ontwikkeling uit te voeren en heeft geen specifieke kaders en doelstellingen op het gebied van sport en bewegen met daaraan verbonden doelstellingen, effecten en financiële consequenties. De raad geeft geen specifieke sturing op het gebied van sport en bewegen of vraagt niet actief aan het college

⁹ Dit is inclusief €40.000,- personeelskosten voor de combinatiefunctionaris sport ten laste van de gemeente.

¹⁰ Laco Recreatie beheert en exploiteert uitgeruste accommodaties met een breed aanbod aan sport- en vrijetijdsactiviteiten. Zo'n veertig sport- en vrijetijdscentra in heel Nederland vallen onder de Laco-vlag)

naar de voortgang hiervan. Er is ook geen specifieke monitoring en evaluatie op het gebied van sport en bewegen. Alleen de nulmeting van 2009 sport- en beweegonderzoek, Leerdam, Sportservice Zuid Holland, geeft inzicht in sport en bewegen in de gemeente Leerdam. In 2013 is een nulmeting verricht op de combinatiefuncties en deze is herhaald in 2014. Uit de laatste meting blijkt dat meer kinderen aan de Norm Gezond Bewegen zijn gaan voldoen. Het percentage is gestegen van 57% naar 68%.

5. Analyse

In paragraaf 3.4. is het normenkader vastgelegd. In dit hoofdstuk worden de feitelijke bevindingen uit hoofdstuk vier getoetst aan de normen. Hierbij wordt dezelfde structuur gehanteerd als in de eerdere hoofdstukken. De beleidsvorming komt terug in paragraaf 1. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de uitvoering en in paragraaf 3 op de sturing.

5.1 Beleidsvorming

De gemeente Leerdam heeft een vastgestelde visie op sport- en beweegbeleid

De visie van de gemeente Leerdam op sport- en beweegbeleid is geïntegreerd in andere beleidsterreinen. Dit heeft tot gevolg dat een specifieke aanduiding van sport- en beweegbeleid niet mogelijk is. Het is een eigen keuze van de gemeente Leerdam om sport en bewegen te benaderen als instrument om doelstellingen op andere beleidsterreinen te realiseren.

“Wij formuleren regels voor verenigingen, waaruit duidelijk blijkt of en voor welke activiteiten, verenigingen inkomsten uit hun gebouwen of faciliteiten mogen genereren”¹¹

De gemeente Leerdam ziet zichzelf vooral als een facilitator van maatschappelijke initiatieven. Op het gebied van sport is in het raadsprogramma 2014-2018 voorzichtig een stap gezet om met de sportverenigingen in overleg te gaan over de toekomst. Dit vraagt wel een bezinning op de rol die de gemeente wil nemen in het kader van het sport- en beweegbeleid.

De gemeente Leerdam kent een integrale benadering van het sport- en beweegbeleid, namelijk dat het actief ingericht is om bij te dragen aan doelstellingen op andere beleidsterreinen

In het gezondheidsbeleid en de kadernota Maatschappelijke Ontwikkeling zijn verwijzingen opgenomen naar activiteiten in het kader van sport en bewegen. Sport en bewegen wordt gezien als een instrument om de doelstellingen op deze beleidsterreinen te realiseren. Toch is het de vraag of hier sprake is van integraliteit. De aannahme wordt gedaan dat sport en bewegen bijdraagt aan het realiseren van de genoemde doelstellingen. De monitoring van het beleid is niet ingericht om ook dit vast te stellen.

De gemeente Leerdam heeft concrete en meetbare doelstellingen en prestaties geformuleerd voor het sport- en beweegbeleid

Er zijn geen specifieke doelstellingen geformuleerd voor het sport- en beweegbeleid. Er worden wel activiteiten ontwikkeld gericht op het bevorderen van sport en bewegen. Deze worden geconcretiseerd in bijvoorbeeld het werkprogramma van de combinatiefunctionaris. Deze activiteiten hebben veelal het karakter van prestaties, zoals het organiseren van themabijeenkomsten.

¹¹ uit het Raadsprogramma 2014-2018 (# 2. Onderwijs en jeugd)

5.2 Uitvoering

De gemeente Leerdam legt expliciete relatie tussen de ingezette instrumenten (accommodatiebeleid, subsidiebeleid, sportstimulering) en de doelstellingen binnen het sport- en beweegbeleid

De gemeente Leerdam legt geen expliciete relatie tussen de ingezette instrumenten (accommodatiebeleid, subsidiebeleid, sportstimulering) en de doelstellingen binnen het sport- en beweegbeleid. Sport en bewegen worden gezien als instrument en niet als beleidsdoel.

De gemeente Leerdam heeft financiële kaders gesteld voor de realisatie van het sport- en beweegbeleid

De financiële kaders voor de realisatie van het sport- en beweegbeleid zijn beperkt tot keuzes ten aanzien van buitensportaccommodaties. Deze zijn vastgelegd in de nota buitensportaccommodaties en de exploitatieovereenkomst met Laco voor het sportcomplex Berenschot.

De gemeente Leerdam beschikt over heldere en concrete procedures voor de juiste inzet van de beschikbare instrumenten

De nota buitensportaccommodaties geeft een heldere en concrete procedure weer. Voor de overige elementen is dit beperkt.

5.3 Sturing

De gemeenteraad van Leerdam heeft kaders voor het sport- en beweegbeleid vastgesteld met daaraan verbonden doelstellingen, effecten en financiële consequenties

De gemeenteraad van Leerdam heeft geen kaders voor het sport- en beweegbeleid vastgesteld met daaraan verbonden doelstellingen, effecten en financiële consequenties.

De gemeenteraad van Leerdam vraagt actief aan het college naar de voortgang van het beleid en spreekt het college aan over de mate waarin het beleid gerealiseerd wordt

De gemeenteraad van Leerdam heeft geen kaders voor het sport- en beweegbeleid vastgesteld en heeft geen actieve houding. In het Uitvoeringsplan Raadsprogramma 2014-2018 spreekt het college de intentie uit om in gesprek te gaan met de sportverenigingen over de accommodaties.

De gemeenteraad van Leerdam stelt de kaders – indien nodig – bij op basis van resultaten van monitoring en evaluatie

Het college van Leerdam heeft een systeem voor monitoring en evaluatie ingericht zodat de voortgang van het beleid kan worden gevolgd

Er is geen specifieke monitoring en evaluatie op het gebied van sport en bewegen. In 2009 is met het sport- en beweegonderzoek door Sportservice Zuid-Holland een nulmeting uitgevoerd. Deze geeft inzicht in sport en bewegen in de gemeente Leerdam. De monitoring naar sport en bewegen richt zich momenteel op de jeugd via de metingen van de combinatiefuncties in 2013 en 2014.

Het college van Leerdam heeft het beleidskader in concrete termen vertaald naar de uitvoering

Het sport- en beweegbeleid is onderdeel van gezondheidsbeleid en de kadernota Maatschappelijke ontwikkeling. In deze nota's zijn sport en bewegen vertaald in concrete activiteiten.

Het college van Leerdam rapporteert actief aan de raad over de voortgang en resultaten van het beleid

Het college rapporteert actief aan de raad over de voortgang en de resultaten van het gezondheidsbeleid en de kadernota Maatschappelijke ontwikkeling waar sport en bewegen als beleidsinstrument worden ingezet. De raad wordt via de normale P&C cyclus geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het gezondheidsbeleid en de kadernota Maatschappelijke ontwikkelingen waar sport en bewegen als beleidsinstrument wordt ingezet.

6. Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

Sport en bewegen is belangrijk. De verenigingen, scholen en ouders vervullen daarin een belangrijke rol. De wijze waarop de gemeente Leerdam invulling geeft aan het sport- en beweegbeleid is niet per definitie goed of fout. Sport en beweging is een autonome taak voor de gemeente. Dit betekent dat het haar eigen keuze is om invulling te geven aan deze taak en ook de wijze waarop. Gemeentelijk sport- en beweegbeleid is vrijwel nergens meer uitsluitend accommodatiebeleid. In de meeste gemeenten zijn de ambities op het terrein van sport verbreed naar beweging en gezondheid. Ook de gemeente Leerdam heeft gekozen om sport en bewegen te verbinden met gezondheid. De gemeenteraad van Leerdam heeft gekozen om concrete activiteiten in het kader van sport en bewegen, als instrument, onder te brengen in het gezondheidsbeleid en de kadernota Maatschappelijke Ontwikkeling. Er zijn geen expliciete kaders voor sport en bewegen vastgesteld met daaraan verbonden doelstellingen, effecten en financiële consequenties.

De activiteiten van de gemeente Leerdam op het terrein van sport concentreren zich rondom de sportaccommodaties. De gemeente Leerdam ziet zichzelf vooral als een facilitator van maatschappelijke initiatieven. Op het gebied van sport is in het Uitvoeringsplan Raadsprogramma 2014-2018 voorzichtig een stap gezet om met de sportverenigingen in overleg te gaan over de toekomst. Daarnaast zijn activiteiten in het kader van sportstimulering opgenomen in het werkprogramma van de combinatiefunctionaris. Er wordt geen actieve relatie gelegd tussen de activiteiten op het terrein van sport en bewegen en de beleidsdoelstellingen in het gezondheidsbeleid. Voor de gemeente is het belangrijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van haar activiteiten te kunnen vaststellen. Zij heeft dit nodig om te kunnen bepalen of de goede dingen gedaan worden en of die ook goed worden gedaan. Op dit moment kan de gemeente Leerdam niet beoordelen in hoeverre de activiteiten in het kader van sport en bewegen doeltreffend dan wel doelmatig zijn geweest.

Aanbevelingen

- Heroverweeg welke rol de gemeente wil vervullen op het terrein van sport en bewegen;
- Breng het beleid ten aanzien van sport en bewegen in overeenstemming met de rol die je als gemeente wil vervullen;
- Formuleer de ambities op het terrein van sport en bewegen in termen van concrete en meetbare doelstellingen, effecten met financiële consequenties. Dit betekent niet dat er een apart sport- en beweegbeleid ontwikkeld moet worden. Dit kan ook ingericht worden als onderdeel van bijvoorbeeld het gezondheidsbeleid;
- Monitor en evalueer periodiek de resultaten en gerealiseerde effecten op het terrein van sport en bewegen.

7. Hoor en wederhoor

7.1 Reactie college

Lokale Rekenkamer Leerdam
Postbus 15
4140 AA LEERDAM

Gemeente Leerdam
Stadskantoor
Dokter Reilinghplein 1
4141 DA Leerdam
Postbus 15
4140 AA Leerdam
t (0345) 636363
f (0345) 613643
info@leerdam.nl
www.leerdam.nl

VERZONDEN 2 8 APR. 2015

Geachte rekenkamer ,

Dank voor uw conceptrapport over het onderzoek naar het Sport- en beweegbeleid in de gemeente Leerdam in de periode 2009 – 2014. Via de griffie hebben wij u reeds te kennen gegeven door een intern misverstand niet op tijd te kunnen reageren, waarvoor onze excuses.

Uw rapport hebben wij met interesse en waardering gelezen. Naar onze mening heeft u een goede analyse gemaakt van het sport- en beweegbeleid in de gemeente Leerdam binnen de door u onderzochte periode, afgezet tegen het door u ontwikkelde normenkader. In die periode is sport- en beweegbeleid inderdaad niet als expliciet beleid geformuleerd, maar werd het met name ingezet als instrument voor gezondheidsbeleid en binnen de kadernota Maatschappelijke Ontwikkeling. De activiteiten van de gemeente Leerdam hebben zich in die periode geconcentreerd op het accommodatiebeleid – w.o. de nota buitensportaccommodatiebeleid - en het bevorderen van sport en bewegen via o.a. de sportcarrousel, de nationale sportweek en activiteiten van de combinatiefunctionarissen sport. Wij menen als college binnen de door de raad gestelde kaders invulling te hebben gegeven aan het sport- en beweegbeleid, dat inderdaad sterk gerelateerd is aan het gezondheidsbeleid.

Op basis van uw analyse en het normenkader heeft u een aantal conclusies opgesteld die wij kunnen onderschrijven. Over uw aanbeveling aan het slot van uw rapport om ons te bezinnen op de rol van de gemeente op het terrein van sport en bewegen gaan wij graag in gesprek met de raad. Het college constateert dat het raadsprogramma op sommige



onderwerp
bestuurlijke wederhoor
rapport Sport- en
beweegbeleid gemeente
Leerdam

datum
Leerdam, 14 april 2015

behandeld door
I.E. Gereke
t 0345 636 152

uw kenmerk

uw brief
5 april 2015

ons kenmerk
Z.15-13138 / UIT.15-11776

Bijlage(n)

Pagina
1/2

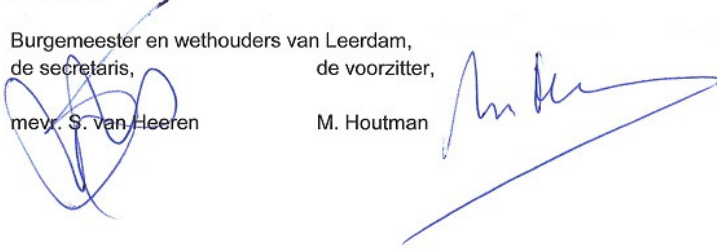
onderdelen ook niet geheel in lijn is met het huidige beleid. Reden te meer om de discussie met de raad aan te gaan.

Leerdam,

Burgemeester en wethouders van Leerdam,
de secretaris, de voorzitter,

mevr. S. van Heeren

M. Houtman



7.2 Nawoord rekenkamer

De Lokale Rekenkamer Leerdam heeft met genoegen kennisgenomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders op het onderzoek “Sport- en Bewegbeleid Leerdam”. In haar reactie geeft het college aan dat zij de analyse en conclusies onderschrijven. Het doet ons deugd te vernemen dat het college, de aanbeveling om zich te bezinnen op de rol van de gemeente op het terrein van sport en bewegen, met de raad wil bespreken. Zeker in het licht van het raadsprogramma 2014-2018. Wij zullen dit met belangstelling blijven volgen.

Lokale Rekenkamer Leerdam
Mei 2015

Bijlage : Documentatie

Nota's en documenten

1. Nationaal actieplan sport en bewegen
2. Nota Buitensportaccomodatiebeleid, Eenheid op Termijn, Leerdam, mei 2009
3. Sport- en beweegonderzoek, Leerdam, Sportservice Zuid Holland, december 2009
4. Intentieovereenkomst Impulsregeling Brede school, sport en Cultuur, Leerdam, november 2011
5. Concept Jong Leerdam, Jaarprogramma 2014, Leerdam, april 2014
6. Product Zwemonderwijs, productbegroting Leerdam, 2014
7. Memo wethouder, Schoolzwemmen, Leerdam april 2010
8. Lokaal sportbeleid de maat genomen, NISB (2008). -
9. Beleidswijzer Sport en Bewegen, NISB (2007). -
10. Menukaart Sport en Bewegen, NISB (2007).
11. Trends in Sport en Bewegen, Mulier Instituut (2012).
12. Visiedocument Nederland Sportland, VSG (2010).
13. Recessiepeiling gemeentelijk sportbeleid, VSG (2012).
14. Ambtelijke notitie vergelijking sportuitgaven regio (2014).
15. Nulmeting Combinatiefuncties in Leerdam (2013).

College en raadsvoorstellen, besluiten, amendementen en moties

1. Raadsvoorstel Nota Buitensportaccomodatiebeleid, Eenheid op Termijn, Leerdam, mei 2009
2. Amendement Nota Buitensportaccomodatiebeleid, Eenheid op Termijn, Leerdam, mei 2009
3. Voortgang van de(de uitwerkingsnotitie van) nota gezondheidsbeleid "Gezond gewoon doen, 2007-2011, Leerdam januari 2009
4. Collegevoorstel Uitwerkingsnotitie 2009, Nationaal actieplan Sport en Bewegen, Leerdam maart 2009
5. Raadsvoorstel Uitwerkingsnotitie 2009, Nationaal actieplan Sport en Bewegen, Leerdam mei 2009
6. Collegevoorstel Herinrichting Trapveldveld Oost
7. raadsvoorstel mbt de kerntakendiscussie waarin o.a. besloten is om de subsidies voor de sportverenigingen af te schaffen, november 2004
8. Raadsvoorstel privatisering Sportcentrum Berenschot, Leerdam oktober 2000
9. Gemeente Leerdam, Subsidieprogramma gemeente Leerdam 2009, November 2008
10. Raadsprogramma Leerdam, 2014-2018, juni 2014

Websites:

Nederlands Instituut sport en Bewegen: NISB, www.NASB.nl
Leerdam in beweging: www.leerdam.nl/leerdaminbeweging
www.leerdambeweegt.nl

Medewerkers Gemeente Leerdam

1. Myra van der Gronden: Nationaal Actieplan Sport en Bewegen
16. Frans de Ruijter: Subsidiebeleid en gym- en zwemonderwijs
17. Wieneke Mulder: combinatiefunctionarissen / Jong Leerdam
18. Kick Gereke: sportaccommodaties (binnen en buiten)