



Rekenkamercommissie
Gemeente Heerde

Onderzoek het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde

Onderzoek naar het accommodatiebeleid voor de gemeentelijke sport- en welzijnsaccommodaties. In het rapport wordt ingegaan op het beheer en onderhoud, het subsidie- en tarievenbeleid, de uitvoering, de verantwoording, het gebruikersperspectief en toekomstgericht: mogelijkheden tot verbetering van het beleid.

Colofon:

Samenstelling Rekenkamercommissie gemeente Heerde:

Voorzitter : Mevrouw C.M. Sluiter-Kuilwijk

Leden : De heer M.J. van Oort

: De heer B. Lokhorst

Secretaris : De heer J. Kok

Het onderzoek is uitgevoerd door:

TwynstraGudde : Dr. mr. R.G.J. (Roel) Lauwerier (projectleider); Carmen Hendriks en Leonieke van Dordrecht (onderzoekers)

Heerde, 7 maart 2023



Bestuurlijke reactie

Aan de Rekenkamercommissie
Gemeente Heerde

Contactpersoon

D. van Brussel

Datum verzonden

Uw brief van/uw kenmerk

Bijlagen

Ons kenmerk

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor "onderzoek accommodatiebeleid"

Beste leden van de Rekenkamercommissie Heerde,

U heeft een onderzoek naar het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde laten uitvoeren door het onderzoeksbureau TwynstraGudde. U wilt de raad door middel van dit onderzoek inzicht geven in de uitvoering van het vastgestelde accommodatiebeleid. Ook wilt u in beeld brengen of er, gezien de ervaringen in de afgelopen jaren en/of nieuwe inzichten en ontwikkelingen, verbeterpunten zijn voor de komende jaren. Uw onderzoek beperkt zich tot de sport- en welzijnsaccommodaties.

Vanuit bovenstaande doelstelling en scope van het onderzoek zijn er twee hoofdvragen geformuleerd:

1. Hoe doelmatig en doeltreffend is het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde?
2. Hoe wordt dat beleid uitgevoerd?

Op 23 januari 2023 ontvingen wij van u het concept-rapport "Onderzoek naar het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde" waarin de resultaten van het onderzoek worden weergegeven.

In dit concept-rapport wordt ingegaan op het beheer en onderhoud, het subsidie- en tarievenbeleid, de uitvoering, de verantwoording, het gebruikersperspectief en toekomstgerichtheid: mogelijkheden tot verbetering van beleid.

Algemeen

Wij delen uw hoofdconclusie dat ons accommodatiebeleid niet doelmatig en doeltreffend is. Ondanks dat er verschillende kaders, ambities en uitgangspunten worden benoemd, blijven deze erg abstract en ontbreekt vaak de achterliggende gedachte. Het accommodatiebeleid is opgesteld om werkbare, heldere kaders te vormen voor besluitvorming over onze gemeentelijke accommodaties. Doordat het beleid niet doelmatig en doeltreffend is, heeft dit helaas effect op de uitvoering van het beleid.

Eind 2021 zijn wij gestart met een interne ambtelijke evaluatie van ons accommodatiebeleid. Toen in de zomer van 2022 bekend werd dat u ook een onderzoek uit ging voeren naar ons accommodatiebeleid, hebben we besloten om voor onze evaluatie geen externe partijen meer te betrekken bij de evaluatie. De uitkomst van onze interne ambtelijke



evaluatie en het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie nemen we mee als onderleggers voor nieuw op te stellen accommodatiebeleid. Bij het opstellen van nieuw accommodatiebeleid nemen we uiteraard (sport)verenigingen en andere gebruikers van onze accommodaties mee.

De hoofdconclusie uit uw concept-rapport over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het accommodatiebeleid en hoe dat beleid uitgevoerd wordt, is opgebouwd op basis van een aantal deelconclusies: feitelijk inzicht, kaderstelling, doelrealisatie, gebruikersperspectief en positie van de raad. Wij herkennen de genoemde punten in deze deelconclusies.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusie worden in het concept-rapport een viertal aanbevelingen gedaan:

1. Geef als raad het college de opdracht de basis op orde te brengen.
2. Expliciteer als raad in samenspraak met het college wat je inhoudelijk, beleidsmatig wilt bereiken met de inzet van accommodaties
3. Laat als raad en college privatisering als leidend principe los.
4. Stel als raad heldere, eenduidige doelstellingen en uitgangspunten vast in het herijkte accommodatiebeleid.

Wij beperken ons in deze schriftelijke reactie tot uw aanbevelingen die betrekking hebben op ons college. De eerste aanbeveling is gericht op de raad, waardoor wij daar niet op reageren.

In uw tweede aanbeveling kunnen wij ons vinden. Dit is in onze ogen de eerste stap naar nieuw accommodatiebeleid. Bij het huidige beleid merken we dat de achterliggende gedachte van bepaalde uitgangspunten of kaders vaak ontbreken. Hierdoor is het soms onduidelijk waarom bepaalde beleidskeuzes in het verleden zijn gemaakt en wat hiermee wordt beoogd.

Privatisering is al meerdere collegeperiodes één van de uitgangspunten van het accommodatiebeleid. Privatiseren kan veel betekenen voor onder andere onze sportverenigingen. Uit het concept-rapport blijkt dat de privatisering zelf nog beperkt uitgewerkt is in concrete handvatten voor de ambtelijke organisatie en gebruikers. Deze conclusie delen wij. Wij zien privatisering eerder als middel in de uitvoering van nieuw beleid en niet per definitie als doel op zich.

Tot slot beveelt u de raad in samenspraak met het college aan om heldere, eenduidige doelstellingen en uitgangspunten vast te stellen om voldoende handvatten te bieden voor de daadwerkelijke uitvoering van accommodatiebeleid. Wij kunnen ons volledig vinden in deze aanbeveling en nemen deze aanbeveling graag mee in nieuw op te stellen accommodatiebeleid.

Ten slotte

Wij danken de Rekenkamercommissie voor het onderzoek naar het accommodatiebeleid. Het accommodatiebeleid is voor ons belangrijk als kader voor de besluitvorming over gemeentelijke accommodaties. Wij faciliteren met onze accommodaties een groot deel van alle sport, welzijn, onderwijs, cultuur en zorg.

We realiseren ons dat het herijken van uitgangspunten voor het opstellen van nieuw accommodatiebeleid positieve, maar ook negatieve effecten kan hebben voor betrokken partijen. Hierdoor zijn participatie en zorgvuldigheid bij het traject naar nieuwe accommodatiebeleid van groot belang. Naast betrokken partijen wordt ook de raad betrokken bij de totstandkoming van nieuw accommodatiebeleid.



Met vriendelijke groet,
het college,
secretaris

burgemeester

B. van Zuthem

drs. J.W. Wiggers



Inhoudsopgave

Inleiding	7
Aanleiding en doelstelling	7
Vraagstelling en scope	7
Afbakening	8
Normenkader	8
Aanpak	9
Representativiteit survey en focusgroep	9
Leeswijzer	9
Bestuurlijke nota	11
Nota van Bevindingen	15
1. Feitelijk inzicht	16
2. Kaderstelling	17
2.1. Algemene introductie: accommodatiebeleid	17
2.2. Het accommodatiebeleid van Heerde	17
2.2.1. Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020	17
2.2.2. Maatschappelijke doelstellingen	20
2.2.3. Doelstellingen accommodatiebeleid opgenomen in begroting	21
2.2.4. Beelden interviews	21
2.3. Analyse	22
2.4. Toetsing op de normen	23
3. Doelrealisatie	24
3.1. Uitvoering beleid	24
3.2. Doelmatigheid	29
3.3. Beelden interviews	31
3.4. Analyse	33
3.5. Toetsing op de normen	34
4. Gebruikersperspectief	36
4.1. Analyse	36
4.1.1. Privatisering	36
4.1.2. Totstandkoming van tarieven	37
4.1.3. Maatschappelijke impact	38
4.1.4. Communicatie	39
4.2. Toetsing op de normen	39



5. Positie van de raad	41
5.1. Rol van de raad	41
5.2. Beelden interviews en raadsessie	42
5.3. Analyse	43
5.4. Toetsing op de normen	43
 Bijlage I. Feitelijk inzicht	 45
Wat is de stand van zaken van de beoogde privatisering van de sportaccommodaties?	45
Welk maatschappelijk vastgoed heeft de gemeente in beheer en welk maatschappelijk vastgoed in beheer en onderhoud of alleen in onderhoud?	46
Welke afspraken zijn gemaakt over het beheer en onderhoud van vastgoed?	47
Welke financiële middelen zijn hiermee gemoeid en hoe zijn deze opgenomen in de begroting?	49
Hoe is het gebruik geregeld? Is er sprake van een contractrelatie en zo ja, hoe is deze vormgegeven?	52
Indien er sprake is van verhuur: hoe komt de huurprijs tot stand, hoe verhoudt deze zich tot de kostprijs en/of marktprijs? Is daarbij een relatie gelegd met vergelijkbare situaties in andere gemeenten?	53
Welk subsidie- en tarievenbeleid is vastgesteld voor accommodaties? Welke gemeentelijke bijdragen ontvangen sportverenigingen/gebruikers van het maatschappelijk vastgoed?	54
 Bijlage II. Resultaten gebruikersenquête	 55
 Bijlage III. Overzicht geïnterviewde personen	 64



Inleiding

Aanleiding en doelstelling

Op 3 april 2017 is door de gemeenteraad de Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020 vastgesteld. Hierbij worden kaders gesteld voor alle soorten accommodaties in de gemeente, worden kostprijzen en huren inzichtelijk gemaakt en is vastgelegd dat sportaccommodaties zoveel mogelijk worden geprivatiseerd.

Ook is het Beheerplan 2015-2024 vastgesteld door het college, met daarin de plannen voor het beheer van de gemeentelijke gebouwen en de bijbehorende kosten.

De fracties van de gemeenteraad hebben aangegeven dat zij graag het accommodatiebeleid van de gemeente geëvalueerd zouden zien. Onderdeel hiervan zou de privatisering van de sportaccommodaties zijn. Het onderzoek zou volgens de fracties vooral inzicht moeten bieden en laten zien welke lessen er geleerd kunnen worden van de huidige invulling en uitvoering van het accommodatiebeleid.

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek de raad inzicht geven in de uitvoering van het vastgestelde accommodatiebeleid. Ook wil de rekenkamercommissie in beeld brengen of er, gezien de ervaringen in de afgelopen jaren en/of nieuwe inzichten en ontwikkelingen, verbeterpunten zijn voor de komende jaren.

Vraagstelling en scope

Vanuit de doelstelling van het onderzoek zijn er twee hoofdvragen geformuleerd.

Hoe doelmatig en doeltreffend is het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde
en hoe wordt dat beleid uitgevoerd?

Hieruit volgt een aantal deelvragen.

Feitelijk inzicht

1. Wat is de stand van zaken van de beoogde privatisering van de sportaccommodaties?
2. Welk maatschappelijk vastgoed heeft de gemeente in beheer en welk maatschappelijk vastgoed in beheer en onderhoud of alleen in onderhoud?
3. Welke financiële middelen zijn hiermee gemoeid en hoe zijn deze opgenomen in de begroting?
4. Hoe is het gebruik geregeld? Is er sprake van een contractrelatie en zo ja, hoe is deze vormgegeven?
5. Indien er sprake is van verhuur: hoe komt de huurprijs tot stand, hoe verhoudt deze zich tot de kostprijs en/of de marktprijs? Is daarbij een relatie gelegd met vergelijkbare situaties in andere gemeenten?
6. Wat zijn de afspraken over beheer en onderhoud, wie is waarvoor verantwoordelijk, hoe is dat vastgelegd en wat wordt gemonitord?
7. Welk subsidie- en tarievenbeleid is vastgesteld voor accommodaties? Welke gemeentelijke bijdragen ontvangen sportverenigingen/gebruikers van het maatschappelijk vastgoed?



Kaderstelling

1. Welke kaders en doelstellingen heeft de gemeenteraad vastgesteld over het gemeentelijk eigendom en gebruik van maatschappelijk vastgoed?
2. Wat wil de gemeente Heerde bereiken qua maatschappelijke doelstellingen met het gemeentelijk vastgoed?

Doelrealisatie

3. Welke acties worden ondernomen om de doelstellingen te bereiken?
4. Worden de doelstellingen op dit moment bereikt of liggen deze op koers om bereikt te worden?
5. Is de doelrealisatie doelmatig en doeltreffend?
6. Wat is de gemeente bereid te doen om haar maatschappelijke doelen te bereiken?

Gebruikersperspectief

7. Hoe wordt het beleid door de sportverenigingen ervaren en beoordeeld?

Positie van de raad

8. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over doelrealisatie?
9. Heeft de raad voldoende informatie en sturingsmogelijkheden?

Toekomstgericht

10. Welke knelpunten doen zich voor bij het accommodatiebeleid en hoe kunnen deze knelpunten opgelost worden?
11. Wat zijn kritische randvoorwaarden voor het (sport)accommodatiebeleid in de gemeente Heerde?¹

Afbakening

Het accommodatiebeleid voor maatschappelijk vastgoed is van groot maatschappelijk en financieel belang. Veel inwoners van de gemeente maken gebruik van maatschappelijk vastgoed voor onderwijs, sportbeoefening, cultuur en welzijn. Het rekenkameronderzoek richt zich niet op het maatschappelijk vastgoed in brede zin. De rekenkamercommissie doet geen onderzoek naar onderwijshuisvesting. Het onderzoek beperkt zich tot de sport- en welzijnsaccommodaties.

Normenkader

Ten behoeve van het onderzoek is een normenkader vastgesteld. Het normenkader is het referentiekader voor de beoordeling. We beantwoorden in het onderzoek de onderzoeksvragen en geven per norm een oordeel over in hoeverre de gemeente voldoet aan de norm.

Een scherp oordeel zal de raad houvast bieden bij de interpretatie van het onderzoeksrapport. Bij de beoordeling van de normen, gebruiken we de volgende categorieën:

- De gemeente voldoet volledig of grotendeels aan de norm.
- De gemeente voldoet gedeeltelijk aan de norm.
- De gemeente voldoet niet/nauwelijks aan de norm.

In de onderzoeksrapportage wordt de score geëxpliciteerd en onderbouwd.

¹ Beide vragen worden beantwoord in het hoofdstuk Conclusie en aanbevelingen.



Onderzoeksaspect	Normen
Kaderstelling	De doelstellingen van het accommodatie zijn helder en consistent opgezet en zijn duidelijk verbonden aan de beleidsdoelen van de gemeente.
	De doelstellingen voor het accommodatiebeleid zijn gebaseerd op de maatschappelijke wensen en behoeften aan voorzieningen op korte en lange termijn.
Doelrealisatie	De doelstellingen zijn bereikt of liggen op koers op bereikt te worden.
	De gemeente onderneemt voldoende acties om de doelstellingen te bereiken.
	De doelrealisatie is doelmatig en doeltreffend.
Gebruikersperspectief	De gebruikers zijn positief over het accommodatiebeleid.
Positie van de raad	De raad wordt op de juiste wijze betrokken bij de voorbereiding en vaststelling van het accommodatiebeleid zodat hij op een goede manier zijn kaderstellende taak kan uitvoeren.
	De informatievoorziening aan de raad is tijdig, volledig en duidelijk en bevat voldoende sturingsinformatie zodat hij op een goede manier zijn controlerende taak kan uitvoeren.
	De raad maakt proactief gebruik van haar bevoegdheden in het kader van haar kaderstellende en controlerende rol.

Aanpak

De aanpak van dit onderzoek wordt gekenmerkt door drie fasen.

- Informatie-uitvraag bij de organisatie en documentonderzoek.
- Gesprekken en survey.
- Rapportage.

Representativiteit survey en focusgroep

Door de ambtelijke organisatie is een lijst met 28 gebruikers² van gemeentelijke accommodaties opgesteld. Hierbij gaat het om gebruikers/beheerders van sport- en welzijnsaccommodaties. De survey is uitgezet naar de deelnemers via Microsoft Forms. Hun antwoorden zijn anoniem. De survey heeft een totale respons van 17 gebruikers/beheerders (82,3% sportverenigingen, 11,8% welzijnsorganisaties, 5,9 % beheerstichtingen). Daarmee is het responspercentage 61%. Het invullen van de survey is niet verplicht. De resultaten van de survey zijn opgenomen in bijlage II.

Bij de survey hebben gebruikers/beheerders de optie om zich vrijblijvend aan te melden voor de focusgroep, waarbij de antwoorden vanuit de survey verder zijn geduid. Voor de focusgroep hebben zich 7 gebruikers/beheerders aangemeld. De deelnemers aan de focusgroep zijn opgenomen in bijlage III.

De bevindingen vanuit de survey en de focusgroep zijn meegenomen bij het hoofdstuk 'gebruikersperspectief'.

Leeswijzer

De rapportage is opgedeeld in twee onderdelen: de bestuurlijke nota met de conclusies en aanbevelingen en de nota van bevindingen (hoofdstukken 2, 3, 4 en 5). Het normenkader biedt de structuur voor de nota van bevindingen. De

² Onder 'gebruikers' wordt verstaan: alle sport- en welzijnsverenigingen of beheerstichtingen waarmee de gemeente Heerde een gebruikersrelatie heeft voor het beheer/onderhoud en/of de huur van accommodaties.



nota van bevindingen is per hoofdstuk steeds volgens dezelfde drieslag opgebouwd: omschrijving, analyse en toetsing op de norm(en).

In hoofdstuk 2 gaan we in op de kaderstelling van het accommodatiebeleid. In §2.3. volgt een analyse op basis van de voorgaande omschrijvende paragrafen. Hierna volgt een hoofdstuk met feitelijk inzicht, dat een basis vormt voor hoofdstuk 3. In hoofdstuk 3 kijken we naar de doelrealisatie. In §3.2. volgt een analyse en in §3.3. sluiten we af met een toetsing op normen. In hoofdstuk 4 geven we op basis van de uitgezette enquête inzicht in het gebruikersperspectief. In §4.2. volgt een analyse en we concluderen met een toetsing op de normen. In hoofdstuk 5 gaan we in op de positie van de raad, met aandacht voor de informatievoorziening aan de raad en de invulling van de eigen rol. In §5.3. volgt een analyse en we sluiten in §5.4. af met een toetsing op de normen. Daarna zijn de bijlagen opgenomen. De uitgebreide beantwoording van de feitelijk inzicht-vragen is opgenomen in bijlage I. In bijlage II volgt een overzicht van de resultaten van de gebruikersenquête. Bijlage III geeft een overzicht van de gesproken personen en de deelnemers aan de focusgroep.



Bestuurlijke nota

Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe doelmatig en doeltreffend is het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde en hoe wordt dat beleid uitgevoerd?

Het accommodatiebeleid is niet doelmatig en doeltreffend. Het beleid zelf is onvoldoende duidelijk in wat bereikt moet worden en wat verstaan moet worden onder kernbegrippen als privatisering. Wel zijn verschillende kaders, ambities en uitgangspunten benoemd. Maar het is onvoldoende helder waar de gemeente nu echt op inzet en waarom. Ook ontbreekt de onderlinge consistentie en is de relatie tussen doelstelling en ambitie niet helder gedeut. Beperkt is duidelijk gemaakt wat de maatschappelijke bijdrage moet zijn van de inzet van de accommodaties.

Het feit dat de kaderstelling onvoldoende helderheid en houvast biedt, bepaalt grotendeels de mate van doelmatigheid en de doeltreffendheid. Dit zorgt er namelijk voor dat betrokkenen in de uitvoering onvoldoende helder hebben wat ze precies moeten doen, hoe en waarom. De doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid kan hierdoor niet worden vastgesteld.

Daarbij komt dat de basis onvoldoende op orde is om doelmatig en doeltreffend te kunnen opereren. Zo zijn afspraken niet gestructureerd en volledig vastgelegd in schriftelijke overeenkomsten waardoor niet altijd duidelijk is welke afspraken waarom zijn gemaakt.

We zien dat er op verschillende doelstellingen, zoals privatisering, inspanningen worden geleverd. Zo zijn gesprekken gevoerd, en onderdelen van accommodaties geprivatiseerd. Echter, vanwege personele wisselingen en onvoldoende helderheid over het waarom en hoe van de doelstelling, is het proces nu stilgezet om eerst te evalueren en vervolgens de uitgangspunten te herijken.

De hoofdconclusie is opgebouwd op basis van de deelconclusies per hoofdstuk.

Feitelijk inzicht

De gemeente heeft een overzicht van welke accommodaties in eigendom, beheer en/of onderhoud zijn. Met de gebruikers of beheerstichtingen van de accommodaties zijn veelal afspraken gemaakt, maar deze zijn door de jaren heen beperkt vastgelegd in volledige en actuele schriftelijke overeenkomsten. Hierdoor is de informatie vanuit de gemaakte afspraken versplinterd, waardoor ambtelijke organisatie en gebruikers zelf beperkt kunnen terugvallen op deze afspraken. Daarmee concluderen we dat de basis in het accommodatiebeleid en de uitvoering daarvan nog niet op orde is.

Kaderstelling

We constateren dat er in het accommodatiebeleid onvoldoende heldere doelstellingen zijn opgenomen. Wel zijn verschillende kaders, ambities en uitgangspunten benoemd. Zo is een van de belangrijkste uitgangspunten om in te zetten op privatisering. Echter is privatisering zelf nog beperkt uitgewerkt in concrete handvatten voor de ambtelijke organisatie en gebruikers. Ook is onduidelijk wat de gemeente wil bereiken met de privatisering.



Er is nog beperkt een beleidsmatige koppeling gemaakt met de inzet van accommodaties, om bij te dragen aan de (maatschappelijke) doelstellingen van de gemeente. Hoe accommodaties ingezet kunnen worden om deze doelstellingen te behalen is beperkt uitgewerkt en het gesprek hierover wordt beperkt gevoerd, zowel binnen de gemeente als met gebruikers. Dit terwijl betrokkenen in het gesprek over het accommodatiebeleid, vaak wel benoemen dat hiermee moet worden bijgedragen aan de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente.

Op hoofdlijnen wordt in de beleidskaders onvoldoende helder gemaakt waar de gemeente nu écht op inzet en waarom. Ook ontbreekt de onderlinge consistentie en is de relatie tussen doelstelling en ambitie niet helder geduid. Het feit dat de kaderstelling onvoldoende helderheid en houvast biedt bepaalt grotendeels de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van het beleid.

Doelrealisatie

Er zijn inspanningen geleverd voor het realiseren van de verschillende doelstellingen die de gemeente heeft geformuleerd. Doelrealisatie wordt echter beperkt gemonitord waardoor het onduidelijk is in hoeverre inspanningen ook hebben bijgedragen aan het betreffende doel. Zo constateren we uit gesprekken en documenten dat er is gestart met privatisering – zo zijn gesprekken gevoerd, en onderdelen van accommodaties geprivatiseerd – maar is niet gemonitord in welke mate dit tot de beoogde resultaten heeft geleid.

Met betrekking tot de tarieven, is te zien dat de tarieven worden vastgesteld door de raad (voor sportaccommodaties) of worden vastgelegd in overeenkomsten (welzijnsaccommodaties), op basis van kaders uit het beleid.³ De tarieven worden vastgesteld met een vaste prijs op basis van het aantal vierkante meters, zalen of velden. Daarmee zijn de tarieven uniform en inzichtelijk. Deze inzichtelijkheid en uniformiteit geldt echter niet voor accommodaties met een erfpachtconstructie. Deze tarieven worden marktconform opgesteld, maar met een subsidie verlaagd tot een maatschappelijk tarief. Hoe dit tarief wordt vastgesteld is niet opgenomen in het beleid. Hiermee is het tarievenbeleid niet volledig inzichtelijk en uniform, en is niet volledig aan het gestelde doel uit het accommodatiebeleid voldaan.

Ook wordt niet expliciet gemonitord in hoeverre de uitvoering van het accommodatiebeleid bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Dit gebeurt enkel middels subsidieverantwoording. Dit betekent echter niet dat er met de accommodaties geen maatschappelijke meerwaarde wordt gecreëerd, maar leidt er wel toe dat dit beperkt navolgbaar is.

Gebruikersperspectief

Met betrekking tot het gebruikersperspectief concluderen we dat gebruikers relatief ontevreden zijn over het accommodatiebeleid van de gemeente. Zij geven aan dat er nog onvoldoende transparantie is over de verdeling van de gelden en twijfelen aan de gelijkwaardigheid daarvan. Daarnaast stellen gebruikers dat de communicatie met de gemeente nog niet goed verloopt. Gebruikers zouden graag meer betrokkenheid voelen vanuit de gemeente, en pleiten voor een consistente, gelijke behandeling voor alle verenigingen in Heerde.

Rol van de raad

De doelstellingen van het accommodatiebeleid zijn niet voor alle raadsleden helder. Over de keuze tussen eenduidig beleid versus maatwerk lukt het nog niet om tot een besluit te komen. De raad wordt tussentijds beperkt geïnformeerd over de uitvoering van het accommodatiebeleid, enkel wanneer er significant van het beleid wordt afgeweken. Echter geeft de raad aan zelf ook beperkt vragen te stellen over het accommodatiebeleid.

³ Bij veel gemeenten is het vaststellen van de tarieven een bevoegdheid van het college. Voor de gemeente Heerde geldt dit echter als bevoegdheid voor de raad. Dit is conform de vastgestelde verordening.



Aanbevelingen

Op basis van de conclusie verwoorden wij hier vier aanbevelingen:

1. **Geef als raad het college de opdracht de basis op orde te brengen.**

Op dit moment is er onvoldoende overzicht op en inzicht in de accommodaties en de mate waarin het accommodatiebeleid is uitgevoerd. Afspraken met accommodaties zijn vaak niet schriftelijk vastgelegd. Daarom bevelen wij de raad aan om het college de opdracht te geven de basis op orde te brengen. Deze basis dient overzicht en inzicht te bieden aan zowel ambtelijke organisatie, college en raad als gebruikers/beheerders van accommodaties over de stand van zaken en gemaakte afspraken. Laat deze verbetering aansluiten op het recente overzicht van accommodaties dat door de ambtelijke organisatie is opgesteld, naar aanleiding van de interne evaluatie.

In dit kader bevelen wij de raad ook aan om het college de opdracht te geven om met de accommodaties gemaakte afspraken waar nodig te actualiseren en te herijken, en deze vast te leggen in schriftelijke overeenkomsten. Borg hierbij dat inzichtelijk wordt voor gebruikers/beheerders hoe tarieven en afspraken tot stand komen.

Daarnaast is het van belang dat de juridische grondslag en bekendmaking van subsidieregelingen op orde is. Borg dat hiervoor duidelijke processen worden opgesteld en uitgevoerd.

2. **Expliciteer als raad in samenspraak met het college wat je inhoudelijk, beleidsmatig wilt bereiken met de inzet van accommodaties.**

Maak als raad in samenspraak met het college de beleidsmatige koppeling in het accommodatiebeleid met de gemeentelijke doelstellingen expliciet. Op dit moment is er een impliciete koppeling tussen het accommodatiebeleid en de (maatschappelijke) doelstellingen die de gemeente voor ogen heeft. Dit terwijl betrokkenen, inclusief de raad, in gesprekken de maatschappelijke doelstellingen verbinden aan het accommodatiebeleid. Dit wil niet zeggen dat het met de huidige uitvoering van het accommodatiebeleid niet wordt bijgedragen aan de maatschappelijke doelstellingen. Er liggen echter kansen om de doelstellingen vanuit bijvoorbeeld het sociaal domein explicieter te verbinden aan het accommodatiebeleid. Daarom bevelen we het college aan om met de raad én betrokken organisaties in gesprek te gaan over hoe accommodaties als middel in te zetten, en dit explicieter te verwerken in het herijkte accommodatiebeleid. Dit maakt het achteraf ook beter navolgbaar wat er met de gemeentelijke accommodaties wordt bereikt.

3. **Laat als raad en college privatisering als leidend principe los.**

Privatisering kan werken als middel, maar is geen doel op zich. Draai de zaken dan ook om: kijk hoe doelen moeten worden herijkt voor accommodaties, en kijk dan of dit gerealiseerd dient te worden met een geprivatiseerde accommodatie.

4. **Stel als raad heldere, eenduidige doelstellingen en uitgangspunten vast in het herijkte accommodatiebeleid.**

Zorg er als raad in samenspraak met het college voor dat bij het herijken van het accommodatiebeleid, heldere, eenduidige uitgangspunten worden geformuleerd die voldoende handvatten bieden voor de daadwerkelijke uitvoering. Dit is echter afhankelijk van de principiële keuze die de raad te maken heeft in het accommodatiebeleid. Daarover hebben we een afsluitende boodschap geformuleerd.

Afsluitende boodschap

In gesprekken met de raad en college komt de onderliggende vraag naar voren of de gemeente daadwerkelijk eenduidigheid en gelijkheid wil nastreven met haar accommodatiebeleid, zoals verwoord in de nota. Uit gesprekken blijkt dat verschillende betrokkenen hier ook verschillende instaan. Zo wordt aangegeven dat de raad ook waarde



hecht aan het leveren van maatwerk, terwijl de behoefte van gebruikers vooral zit in eenduidigheid en transparantie. Het toepassen van maatwerk leidt voor een aantal gebruikers namelijk tot een gevoel van ongelijkwaardigheid tussen verenigingen, zo blijkt uit de survey.

Het principe van eenduidigheid lijkt door het college te worden onderstreept, en door de raad op hoofdlijnen. Echter, wanneer wordt gesproken over individuele gevallen, lijkt de raad dit principe niet expliciet te onderschrijven en te dragen. Dit ondanks de prominente positie van eenduidigheid als uitgangspunt voor de nota accommodatiebeleid, die ook door de raad is vastgesteld.

Gelet op het bovenstaande, geven wij dan ook de volgende boodschap mee:

Maak als raad, in samenspraak met het college, een principiële keuze over de uitgangspunten van het accommodatiebeleid. Wil de gemeente Heerde echt transparantie en eenduidigheid in het accommodatiebeleid nastreven of wordt maatwerk en per geval beslissen belangrijker gevonden?

- Zo ja, stel dan eenduidige, transparante en inzichtelijke uitgangspunten vast, ook wat betreft tarieven en investeringen. Hierbij is het mogelijk dat subsidies worden aangewend om gebruikers/beheerders tegemoet te komen in eventuele stijgende kosten.
- Zo nee, maak expliciet dat de raad stuurt op afzonderlijke gevallen en dat maatwerk de norm is.

Wij bevelen aan te kiezen voor de eerste optie: het vasthouden aan transparantie en eenduidigheid als uitgangspunten. Dit maakt voor iedereen duidelijk wat je met het accommodatiebeleid wilt bereiken en hoe je dat wilt bereiken. Ook bindt de gemeente zich hiermee aan gemaakte keuzes in beleid en voorkom je mogelijke schijn van cliëntelisme.⁴ Dit borgt gelijkwaardigheid tussen gebruikers/beheerders, wat bijdraagt aan het vertrouwen van gebruikers/beheerders in de gemeente.

⁴ Zie voor een verdere duiding van cliëntelisme ook het eerder uitgevoerde rekenkameronderzoek 'inwonerparticipatie en de rol van de raad' (september 2021)



Nota van Bevindingen



1. Feitelijk inzicht

De beantwoording van de vragen over het feitelijk inzicht in de gemeentelijke accommodaties en de uitvoering van het accommodatiebeleid zijn in de bijlagen opgenomen.

Op hoofdlijnen constateren we dat (d.d. december 2022) er nog geen volledig overzicht is op en inzicht is in de accommodaties en de mate waarin het accommodatiebeleid is uitgevoerd. Zo wordt de stand van zaken met betrekking tot privatisering niet gemonitord. En hoewel de gemeente een overzicht heeft van accommodaties die de gemeente in eigendom, beheer en/of onderhoud heeft, is er geen actueel en volledig overzicht beschikbaar van de afspraken die met de gebruikers of beheerstichtingen van de accommodaties zijn gemaakt. Deze zijn door de jaren heen beperkt vastgelegd in volledige en actuele schriftelijke overeenkomsten. Hierdoor is de informatie vanuit de gemaakte afspraken versplinterd, waardoor ambtelijke organisatie en gebruikers beperkt kunnen terugvallen op deze afspraken. Een goed overzicht en inzicht alsmede actuele en volledige overeenkomsten zijn nodig om de basis op orde te hebben. De ambtelijke organisatie geeft aan dat er inmiddels (d.d. 16 januari 2023) gewerkt wordt met een overzicht van alle beschikbare informatie. Dit overzicht is opgesteld naar aanleiding van een interne ambtelijke evaluatie.

Een totaaloverzicht en inzicht in de stand van zaken is ook benodigd om zicht te verkrijgen op mogelijke verkapte subsidies. In financiële overzichten is te zien dat de gemeente voor een aantal van haar accommodaties hoge kosten maakt in beheer en onderhoud, maar dat hier relatief lage huuropbrengsten tegenover staan. Op het moment dat niet duidelijk is hoe de huurtarieven tot stand komen – door een gebrek aan kaders (zie volgend hoofdstuk) en een gebrek aan vastgelegde afspraken – is niet duidelijk of deze tarieven marktconform zijn. Wanneer tarieven niet marktconform zijn, ontstaat het risico van verkapte subsidies. Om de doelstellingen van de gemeente rondom het tegengaan van verkapte subsidies te kunnen realiseren, is transparantie in de totstandkoming van tarieven en het vastleggen van afspraken hierover dus van groot belang.



2. Kaderstelling

In §2.1. geven we een korte algemene introductie van wat accommodatiebeleid inhoudt. In §2.2. gaan we in op de opzet en kaders en doelstellingen van het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde. Dit hoofdstuk biedt een basis voor de beantwoording van de volgende deelvragen:

- Welke kaders en doelstellingen heeft de gemeenteraad vastgesteld voor het gemeentelijk eigendom en gebruik van maatschappelijk vastgoed?
- Wat wil de gemeente Heerde bereiken qua maatschappelijke doelstellingen met het gemeentelijk vastgoed?

2.1. Algemene introductie: accommodatiebeleid

Het accommodatiebeleid (ook wel: voorzieningenbeleid) is beleid dat de gemeente formuleert aangaande het gewenste niveau van maatschappelijke voorzieningen binnen (of nabij) haar gemeentegrenzen. Het betreft hier primair de beleidskeuzen, gericht op de vraag naar voorzieningen. Dit kunnen accommodaties zijn in bezit van de gemeente, maar beleidsmatige keuzes kunnen er juist ook toe leiden dat het gaat om accommodaties die niet in gemeentelijk eigendom zijn. Bijvoorbeeld omdat een gemeente ervoor kiest zoveel mogelijk gebruik te maken van andere accommodaties en daaraan liever een financiële bijdrage levert (in exploitatie/huur) dan zelf vastgoed in bezit te hebben.

2.2. Het accommodatiebeleid van Heerde

2.1.1. Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020

De gemeenteraad heeft in 2017 de Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020 vastgesteld. Dit kader fungeert sindsdien als basis voor besluitvorming over de accommodaties in Heerde.⁵ In deze nota worden de visie en de kaders weergegeven die van invloed zijn op het accommodatiebeleid.

In de inleiding van de Kadernota Accommodatiebeleid wordt ter introductie kort een schets gegeven van de (dan) huidige situatie. De gemeente Heerde is op dat moment eigenaar van ruim tweeëndertig gebouwen (multifunctionele gebouwen, woonhuizen, gemeentehuis, sporthal, gymzalen, sportzaal, brandweerkazerne, diverse scholen en gebouwen op diverse begraafplaatsen). De verhuur van deze accommodaties is vaak niet kostendekkend.⁶ Er is, zo staat aangegeven, veel verschil in de afspraken per Multifunctionele Accommodatie (MFA), sportaccommodatie of zelfs per gebruiker. Ook variëren ze van volledig verzelfstandigd tot volledig in gemeentelijk beheer. In veel gevallen is er sprake van indirecte subsidiëring door de gemeente, van inzet van gemeentelijk personeel of het verzorgen van onderhoud en/of het financieren van investeringen in (groot) onderhoud. Het advies, is, aldus de nota, om daarin meer eenheid aan te brengen.

⁵ Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020.

⁶ Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020.



Onderliggende visies en ontwikkelingen

Het accommodatiebeleid van de gemeente bouwt voort op eerder vastgestelde kaders, visies en doelstellingen uit onder andere het Collegeprogramma 2014-2018. Deze onderliggende visies en doelstellingen worden in het accommodatiebeleid gememoreerd. Ook worden er enkele, voor het accommodatiebeleid relevante, ontwikkelingen geschetst.

De volgende visies worden genoemd:

- *Vanuit toekomstvisie gemeente Heerde:* uitgangspunt voor de toekomst van de gemeente Heerde is 'behoud door ontwikkeling' en 'het verbinden van structuren'. Bestaande waardevolle kwaliteiten dienen behouden en - waar mogelijk - versterkt of verder ontwikkeld te worden.
- *Visie accommodatiebeleid:* accommodaties worden in stand gehouden of gerealiseerd als dit de lokale gemeenschap versterkt en vitaal en veerkrachtig houdt, de sociale cohesie bevordert en maakt dat de kosten beheersbaar gehouden worden. Daarbij volgt de gemeente initiatieven van de inwoners en kan deze faciliteren.

De volgende uitgangspunten uit het Collegeprogramma 2014-2018 zijn tevens van invloed:

- *Privatisering:* waar mogelijk worden accommodaties zo veel mogelijk geprivatiseerd.
- *Heroverweging subsidies:* doel van de heroverweging van subsidies is inzicht te krijgen in verkapte subsidies en een evenwichtige verhouding kunnen maken tussen subsidies voor sport en kunst en cultuur. Aan de heroverweging ligt geen bezuinigingsopdracht ten grondslag. Echter, door het maken van een evenwichtige verhouding tussen sport en kunst en cultuur, kan de te verlenen subsidie per ontvanger veranderen.
- *Verkapte subsidies:* voor een goede heroverweging is inzicht noodzakelijk in alle bijdragen die de gemeente verleent, ook als niet direct inzichtelijk is dat het om een subsidie gaat. Het grootste deel van deze verkapte subsidies zit in de lagere huren van accommodaties ten opzichte van de kostprijs. Door het inzichtelijk maken van de kostprijs van de accommodaties en de huren van gebruikers, wordt inzicht verkregen in de verkapte subsidies.
- *Samenhang beleidsvelden:* de samenhang tussen het accommodatiebeleid en andere beleidsvelden (sport, cultuur, welzijn) is onlosmakelijk. Om verkapte subsidies inzichtelijk te maken en ten behoeve van een goede heroverweging, kan dit een reële bijstelling/verhoging van de huren tot gevolg hebben. Omdat aan de heroverweging van subsidies geen bezuiniging ten grondslag ligt, heeft dit tot gevolg dat eventuele verhoging naar de gebruiker kan terugvloeien als subsidie via het subsidiebeleid. In het kader van de heroverweging van subsidies kan de hoogte per gebruiker onderling verschillen.

Kaders voor accommodatiebeleid 2017-2020

In de kadernota worden geen doelstellingen geformuleerd. Wel worden er kaders gedefinieerd, waarbij beoogd wordt deze per 1 januari 2019 te effectueren. De kaders betreffen de volgende onderwerpen, die wij hierna kort uiteenzetten:

- Privatisering.
- Investerings nieuw.
- Vervanging en onderhoud bestaand.
- Tarieven.

Privatisering

In zowel het Collegeprogramma 2014-2018 als de nota wordt een aantal specifieke uitgangspunten verwoord met betrekking tot het accommodatiebeleid. Zo wordt in beide documenten aangegeven dat "daar waar mogelijk accommodaties moeten worden geprivatiseerd."



Dit geldt voor alle locaties, waarbij de gemeente onderscheid maakt tussen de volgende accommodaties:

- Voor sociaal cultureel werk, welzijn, zorg.
- Voor binnensport en buitensport (ook de sportvelden).
- Voor kunsteducatie en amateurkunstbeoefening.

Privatisering is in de kadernota als volgt gedefinieerd.

“Privatisering houdt in dat de gebruiker(s), al dan niet via een stichting, verantwoordelijk is/zijn voor het beheer, onderhoud en (vervangings)investeringen. Verder is de gebruiker verantwoordelijk voor verzekeringen en belastingen. Eventueel kan ook een recht van opstal gevestigd worden, maar het daadwerkelijke eigendom hoeft niet bij de gebruiker te liggen. Daarmee wordt alleen het economisch eigendom geprivatiseerd en blijft het juridisch eigendom bij de gemeente. Mocht vanwege de eigendomssituatie kosten ten laste komen van de gemeente, dan worden deze aan de gebruiker doorberekend. De accommodatie zal niet inclusief ondergrond in eigendom overgedragen worden.”

Voordat over kan worden gegaan tot privatisering, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Zo moet de accommodatie bijvoorbeeld op ‘normaal’ onderhoudsniveau worden gebracht.

Investeringen nieuw en vervanging

De gemeente kan een investeringssubsidie verstrekken voor nieuwe en vervangingsinvesteringen. Nieuwe en vervangingsinvesteringen worden volgens de kadernota niet meegenomen in de exploitatiebijdrage, maar in een aparte beleidsregel voor investeringen.

Het uitgangspunt bij investeringen is dat alleen een *basisvoorziening* om de activiteit te kunnen uitvoeren, in aanmerking komt voor een bijdrage. Voor sportverenigingen worden hiervoor de reglementaire eisen van NOC*NSF of de sportbond gebruikt. Het initiatief voor dergelijke investeringen ligt altijd bij de aanvrager. De aanvrager kan maximaal 35% van de kosten van de investering aan subsidie ontvangen.

Omdat gebruikers op korte termijn niet kunnen anticiperen op grote onderhoudskosten, wordt gebruikgemaakt van een afbouwregeling. Voorgesteld wordt om een afbouwregeling van vier jaar toe te passen, zodat de verenigingen hun (financiële) beleid hierop kunnen inrichten: 2018 90%, 2019 75%, 2020 60% en vanaf 2021 35%.

Eerder afgesloten overeenkomsten worden deze volgens de nota eerst uitgediend. Daarna vallen ook deze investeringen onder de beleidsregel. De voorwaarden voor de investeringssubsidie zijn beschreven in de Beleidsregels Investeringsubsidie Accommodaties. In deze beleidsregels is een aantal voorwaarden opgenomen, waaronder dat organisaties alleen een investeringssubsidie mogen aanvragen als zij geen winstoogmerk hebben en het ‘bevorderen van de zelfredzaamheid, sociaal maatschappelijke participatie of beoefening van sport en cultuur bevordert’ tot doel hebben.⁷

Tarieven van accommodaties en inzicht verkapte subsidies

Daar waar accommodaties niet geprivatiseerd worden, worden *uniforme tarieven* bepaald. Vanwege de grote verschillen per accommodatie en huuropbrengst per gebruiker, varieert de verkapte subsidie sterk. Door het inzichtelijk maken van de kostprijs van de accommodaties en de huren van gebruikers, wordt *inzicht verkregen in de verkapte subsidies*.

⁷ Kadernota accommodatiebeleid 2017-2020. Bijlage 1 - Beleidsregels investeringssubsidie accommodaties.



De gemeente onderscheidt drie te hanteren 'huurvormen':

- Kostprijsdekkend: het inzichtelijk maken van alle kosten die gemiddeld in een jaar op een object drukken. De kostendeekkende huur is dus alleen gebaseerd op feitelijke gegevens en kosten.
- Maatschappelijk: bij een maatschappelijke huurprijs betalen gehuisveste instellingen of verenigingen een huur die maatschappelijk wordt aanvaard.
- Marktconform: hierbij wordt een huur in rekening gebracht die in het economische verkeer ook zou worden berekend.

Bij het bepalen van de hoogte van de huurprijs is eenvoudig het kernwoord. Er moet dus zoveel mogelijk eenzelfde huurprijs worden gehanteerd. Een maatschappelijke huur leent zich hier volgens de kadernota het beste voor. Door het berekenen van de kostprijs wordt het meerdere van de maatschappelijke huur bepaald en gekenmerkt als (verkapte) subsidie of huurkorting. Via subsidies kan verder een differentiatie gemaakt worden per (soort) organisatie. Dit betreft niet de gebruikers die een terrein gebruiken in erfpacht. Hiervoor geldt een erfpachtcanon die is vastgelegd in het grondbeleid.

In principe worden gemeentelijke accommodaties alleen verhuurd aan maatschappelijke organisaties met een algemeen belang. Dit betekent dat accommodaties alleen primair beschikbaar zijn voor maatschappelijke organisaties. Mocht er binnen een accommodatie ruimte vrijkomen waar geen maatschappelijke gebruikers voor zijn, dan bestaat de mogelijkheid deze ruimte te verhuren aan een commerciële partij. Verhuur vindt dan plaats op basis van een marktconform tarief. Gemeentelijke accommodaties zijn verdeeld in drie categorieën, met per categorie een andere grondslag voor de hoogte van het tarief:

1. Buitensportaccommodaties: met een tarief per veld per seizoen/jaar.
2. Binnensportaccommodaties: met een tarief per sportzaal per uur.
3. Overige accommodaties: met een tarief per m² per jaar.

De kadernota 2017-2020 is op dit moment nog actueel. Dit vanwege het feit dat er in 2021 een interne evaluatie is gestart welke input moet leveren voor herijkt accommodatiebeleid. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de interne evaluatie – na bekendmaking van dit soortgelijke rekenkameronderzoek – is beperkt tot een documentenstudie.

2.1.2. Maatschappelijke doelstellingen

In de subsidieregeling van de gemeente Heerde (2022) is tevens opgenomen dat "subsidienemers bereid [dienen te] zijn in gesprek te gaan met de gemeente en zich inspannen om bij te dragen aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen".⁸ Dit geldt, aldus het beleid, voor "alle subsidies die door de gemeente worden afgegeven is daarom de verplichting van toepassing dat subsidienemers." Dus ook voor subsidies die worden verleend in het kader van het accommodatiebeleid.

Het kan, zo staat in §1.4. van de subsidieregeling, gaan om aanvullende doelstellingen ten opzichte van de doelstellingen op basis waarvan de subsidie is verstrekt. Hieronder wordt in ieder geval verstaan:

- Het leveren van een bijdrage aan de doelstellingen en de kaders, zoals geformuleerd in het kaderdocument Sociaal Domein. Hierbij kan onder meer, maar niet uitsluitend, gedacht worden aan:
 - o Het leveren van een bijdrage aan preventie, signaleren en vroeg signaleren van problemen van inwoners, en signalen doorgeleiden naar de gemeente.
 - o Bijdragen aan en ondersteunen van participatie van inwoners in de maatschappij, bijvoorbeeld door het bieden van mogelijkheden voor zinvolle (sociale) (dag)besteding en het leveren van een bijdrage aan re-integratieprocessen.

⁸ Subsidieregeling Gemeente Heerde, 2022.



In het kaderdocument Sociaal Domein zijn de volgende doelstellingen opgenomen⁹:

- Bevorderen van de samenredzaamheid.
- Werken vanuit inwonersperspectief.
- Gericht inzetten van preventie.
- Ervoor zorgen dat iedereen mee kan doen.
- Specifiek voor sportaccommodaties:
 - o Zorgen voor duurzame sportaccommodaties met vitale verenigingen die in verbinding staan met het sociaal domein.

2.1.3. Doelstellingen accommodatiebeleid opgenomen in begroting

Het thema accommodaties is onderdeel van twee programma's in de begroting, namelijk hoofdstuk 3, (Openbare Ruimte, ondernemen en wonen, en hoofdstuk 4, Sociaal maatschappelijk. In hoofdstuk 4 zijn in de programma-begrotingen (vanaf 2019) de volgende ambities en doelstellingen met betrekking tot het subsidiebeleid opgenomen.

Ambitie

- De identiteit van de dorpen is zichtbaar.
- Alle vier de dorpen hebben een toekomstbestendige accommodatie waar inwoners elkaar kunnen ontmoeten.
- Gemeentebreed zijn er mogelijkheden voor het beoefenen en aanschouwen van (lokale en regionale) sport en kunst en cultuur.

Doelstellingen

- Accommodaties worden zo veel mogelijk door inwoners en gebruikers onderhouden en beheerd en er zijn sluitende afspraken met gebruikers over de organisatie daarvan.
- De gemeente heeft alleen eigendommen wanneer dit niet op een andere manier te realiseren is.
- Onderzoek en besluitvorming over een toekomstbestendige bestaande accommodatie in Veessen.

2.1.4. Beelden interviews

In aanvulling op de documentenstudie hebben wij betrokkenen gesproken binnen de gemeente.

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat het accommodatiebeleid wordt gezien als een vrij uitgebreid document waarin heldere kaders en doelstellingen ontbreken. Kaders en doelstellingen worden door elkaar gebruikt; ze zijn vaak multi-interpretabel en de uitgangspunten spreken elkaar soms tegen. Zo wordt als uitgangspunt genoemd dat - waar mogelijk - accommodaties zoveel als mogelijk moeten worden geprivatiseerd. Maar niet helder wordt geduid wat er dan precies geprivatiseerd moet worden, en waarom.

Ook wordt opgenomen dat verenigingen er niet op achteruit mogen gaan. Dit botst met uitgangspunten met betrekking tot het herverdelen van tarieven. In de praktijk biedt het beleid, aldus de gesproken ambtenaren, onvolgende richting voor de uitvoering van het accommodatiebeleid.

Over een aantal zaken is het beleid voor betrokkenen onduidelijk of onvolledig. Zo is onduidelijk of de bijgesloten Beleidsregels Investeringsubsidie Accommodaties betrekking hebben op alle accommodaties of op alleen de sportaccommodaties. Ook komt het thema beheer beperkt terug in de kaderstelling, waardoor vragen hierover onbeantwoord blijven. Ook over andere aspecten van het beleid bestaat onduidelijkheid: zou de gemeente bijvoorbeeld eindverantwoordelijk blijven voor beheer, terwijl de accommodatie niet meer gemeentelijk eigendom is?

⁹ Kaderdocument Sociaal Domein 2022-2027. Gemeente Heerde.



Uit de gesprekken blijkt dat men niet altijd op de hoogte is van specifieke maatschappelijke doelstellingen, maar dat de assumptie bestaat dat zaken als MFA's wel gaan bijdragen doordat organisaties dicht op elkaar zitten.

Uit vooronderzoek van de Rekenkamercommissie blijkt dat de subsidieregeling gemeente Heerde voor het subsidiejaar 2019 niet rechtsgeldig bekend is gemaakt en derhalve niet in werking is getreden. Ditzelfde geldt ook voor de beleidsregel investeringssubsidie. Het volgende wordt aangegeven.

De subsidieregeling 2019 was niet rechtsgeldig bekendgemaakt. De Subsidieregeling 2022 is in werking getreden op 1-1-2022 en is nog steeds van kracht. [Subsidieregeling Gemeente Heerde voor subsidiejaar 2022 \(overheid.nl\)](#) Deze regeling benoemd geen inhoudelijke activiteiten die voor subsidiering in aanmerking komen.

De subsidieregeling 2023 is op 1-1-2023 in werking getreden. [Subsidieregeling Gemeente Heerde voor subsidiejaar 2023 \(overheid.nl\)](#) De in deze regeling genoemde bijlage met specifieke bepalingen per beleidsveld ontbreekt in de bekendmaking in het elektronisch gemeenteblad en op overheid.nl.

Dat heeft tot gevolg dat deze regeling niet volledig in werking is getreden. Dat heeft tot gevolg dat subsidies onrechtmatig zijn/worden verstrekt

2.2. Analyse

Het accommodatiebeleid is breed opgezet en bevat veel informatie, zowel over relevante ontwikkelingen en context als over de ambities van de gemeente op het gebied van accommodaties. In lijn met de beelden uit de gesprekken, constateren wij echter dat het accommodatiebeleid onvoldoende helderheid en houvast biedt. Hoewel er een aantal uitgangspunten en ambities wordt genoemd, ontbreekt een helder verhaal over waarop de gemeente nu echt wil inzetten en waarom.

Ook is niet duidelijk hoe de doelstellingen bijdragen aan het realiseren van de ambities. Bijvoorbeeld: als ambitie is opgenomen dat de 'identiteit van de dorpen zichtbaar is'. Het is niet duidelijk welke inspanningen of doelstellingen hieraan bijdragen.

Het privatiseren van accommodaties is een van de centrale uitgangspunten uit het beleid. Echter, het wordt niet duidelijk wat de gemeente hoopt te bereiken met het overgaan op privatisering. Praktisch gezien biedt de geboden definitie ook onvoldoende handvatten voor daadwerkelijke uitvoering. Zo is niet duidelijk wat er precies geprivatiseerd zou moeten worden. Dit wordt ook in de gevoerde gesprekken bevestigd.

Daarnaast zijn in het beleid uitgangspunten opgenomen die elkaar tegenspreken waardoor het beleid onvoldoende basis biedt richting de uitvoering. Ook dit, zo blijkt in de gesprekken, is in de praktijk een struikelblok. Dit geldt bijvoorbeeld voor het uitgangspunt dat verenigingen er niet op achteruit moeten gaan, terwijl de tarieven tegelijkertijd marktconform moeten worden, hetgeen tot hogere tarieven zou kunnen leiden.

Maatschappelijke doelstellingen komen nog niet heel sterk terug in het beleid. Wel wordt als onderliggende visie genoemd dat accommodaties in stand gehouden of gerealiseerd moeten worden als dit de lokale gemeenschap versterkt en vitaal en veerkrachtig houdt, de sociale cohesie bevordert en maakt dat de kosten beheersbaar blijven. Echter, het is niet helder hoe deze visie is meegenomen of verwerkt in de verdere gestelde kaders en uitgangspunten.

Daarnaast is opgenomen dat organisaties die subsidies aanvragen bij de gemeente volgens de beleidsregel tot doel moet hebben: het bevorderen van de zelfredzaamheid, sociaal maatschappelijke participatie of beoefening van sport en cultuur. De vraag is in hoeverre dit wordt gemonitord.



2.3.Toetsing op de normen

In deze paragraaf worden de normen getoetst. De normen worden getoetst en krijgen daarbij een score uit de volgende drie categorieën:

Groen Aan de vastgestelde norm is volledig voldaan.

Oranje Aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de vastgestelde norm is niet voldaan.

Onderzoeksaspect	Norm
Kaderstelling	De doelstellingen van het accommodatie zijn helder en consistent opgezet en zijn duidelijk verbonden aan de beleidsdoelen van de gemeente.

In het accommodatiebeleid worden veel verschillende uitgangspunten en kaders genoemd. Deze zijn echter onvoldoende duidelijk vertaald in doelstellingen en het is niet duidelijk hoe ze zich verhouden tot de diverse ambities. Ook is de onderlinge relatie tussen de uitgangspunten, ambities en kaders onvoldoende duidelijk.

In de praktijk zorgt dit voor onduidelijkheid, zo blijkt uit de gesprekken. Daarnaast wordt in de subsidieregeling wel de link met maatschappelijke doelstellingen gemaakt, maar ontbreekt een duidelijke link tussen maatschappelijke doelstellingen en het accommodatiebeleid.

Uit de gesprekken blijkt ook dat men niet op de hoogte is van specifieke maatschappelijke doelstellingen. De aanname is wel dat accommodaties als MFA's daar impliciet aan bijdragen.

Daarmee wordt aan deze norm **niet voldaan**.

Onderzoeksaspect	Normen
Kaderstelling	De doelstellingen voor het accommodatiebeleid zijn gebaseerd op de maatschappelijke wensen en behoeften aan voorzieningen op korte en lange termijn.

In de visies als grondslag voor beleid zijn doelstellingen opgenomen waarin de link met maatschappelijke wensen en behoeften aan voorzieningen expliciet wordt gemaakt. Ook zien we dat het beleid tot stand is gekomen op basis van gesprekken met organisaties. Zij zijn tijdens een bijeenkomst expliciet uitgenodigd om mee te denken over het beleid en zijn bevestigd over hun behoeften en wensen ten aanzien van de uitgangspunten.¹⁰

In het accommodatiebeleid zelf ontbreekt echter een expliciete koppeling tussen de ingestoken richting en beleidskeuzes en de opgehaalde behoeften en maatschappelijke wensen. Daarmee wordt aan deze norm **gedeeltelijk voldaan**.

¹⁰ Discussienota commissie Uitgangspunten Sport- en Accommodatiebeleid.



3. Doelrealisatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelrealisatie van het accommodatiebeleid. Daarbij schetsen we primair hoe uitvoering is gegeven aan het beleid (§3.1.) en analyseren we of deze uitvoering doelmatig en doeltreffend is (§3.2.). We sluiten af met een toetsing op de normen (§3.3.).

3.1. Uitvoering beleid

In deze paragraaf schetsen we op basis van de terugkoppeling in de beschikbare documentatie (primair de P&C-stukken en raads- of collegevoorstellen) hoe jaarlijks uitvoering is gegeven aan het accommodatiebeleid en de daarin opgenomen kaders en ambities.

In de jaarstukken 2018¹¹-2022 worden dezelfde drie doelstellingen herhaald. Het onderstaande overzicht laat zien hoe in opeenvolgende jaren wordt gerapporteerd over de doelrealisatie.¹²

¹¹ In de begroting 2018 worden andere doelstellingen genoemd, bijvoorbeeld dat accommodaties zoveel mogelijk worden geprivatiseerd. Daarom is deze niet meegenomen in het overzicht.

¹² Programmabegroting 2018. Gemeente Heerde.



	Jaarstukken 2018	Begroting 2019	Jaarstukken 2019	Begroting 2021	Jaarstukken 2021	Begroting 2022
Accommodaties worden zo veel mogelijk door inwoners en gebruikers onderhouden en beheerd en er zijn sluitende afspraken met gebruikers over de organisatie daarvan.	In de Kadernota Accommodatiebeleid, in april 2017 vastgesteld door de raad, is een van de uitgangspunten dat de accommodaties waarvan de gemeente eigenaar is, zo mogelijk worden geprivatiseerd. Dit in goed overleg met de betreffende gebruikers. In 2018 en in 2019 zijn daar forse stappen in gezet. Zo zijn het beheer en onderhoud van de velden inmiddels overgedragen aan de verenigingen. De raad besluit in juni 2019 of er gelden beschikbaar worden gesteld om het achterstallig onderhoud van de kleedkamers op te lossen zodat deze ook in eigendom kunnen worden overgedragen aan de verenigingen. Streven is dit laatste punt voor 1-1-2020 afgerond te hebben.	In de Kadernota Accommodatiebeleid, in april 2017 vastgesteld door de raad, is een van de uitgangspunten dat de accommodaties waarvan de gemeente eigenaar is, zo mogelijk worden geprivatiseerd. Dit in goed overleg met de betreffende gebruikers. Momenteel wordt er met gebruikers van diverse accommodaties overlegd of er tot privatisering kan worden overgegaan. Bedoeling is hier in de eerste helft van 2019 duidelijkheid over te krijgen.	De laatste jaren zijn er forse stappen gezet m.b.t. privatisering van diverse sportaccommodaties als uitvloeisel van de Kadernota Accommodatiebeleid. Het streven is e.e.a. af te ronden voor 1-1-2021. Wat betreft evt. privatisering van de Villa Jacoba: hierover zijn de gesprekken met de huurders weer opgepakt.	De laatste jaren zijn er forse stappen gezet m.b.t. privatisering van diverse sportaccommodaties als uitvloeisel van de Kadernota Accommodatiebeleid. Het streven is e.e.a. af te ronden voor 1-1-2021. Wat betreft evt. privatisering van de Villa Jacoba: hierover zijn de gesprekken met de huurders weer opgepakt.	In 2021 is gestart met gesprekken met de beheerstichting van de Heerd om ook het beheer te verzorgen in de Rhijnsberg en de Faberhal. Daarnaast zijn in 2021 verkennende gesprekken gevoerd met gebruikers en de beheerstichting Hof van Cramer voor het beheer in de nieuw te realiseren MFA Wapenveld.	In 2021 zijn we in gesprek met de beheerstichting van de Heerd om ook het beheer over te nemen in de Rhijnsberg en de Faberhal. Daarnaast zijn er gesprekken over het privatiseren van sportaccommodaties gevoerd. Deze gesprekken kwamen door corona stil te liggen. De intentie is om deze gesprekken weer op te pakken en in 2022 zo snel mogelijk over te gaan tot het zo veel mogelijk privatiseren van de sportaccommodaties.



	Jaarstukken 2018	Begroting 2019	Jaarstukken 2019	Begroting 2021	Jaarstukken 2021	Begroting 2022
	De bedoeling is om de resterende punten (bv. tarieven sportaccommodaties bepalen in het kader van de Kadernota) rond de privatisering, in de loop van 2019 af te ronden.					
De gemeente heeft alleen eigendommen wanneer dit niet op een andere manier te realiseren is.	Accommodaties, die niet geprivatiseerd kunnen worden, blijven in eigendom en beheer/onderhoud bij de gemeente. Het streven is wel om dit tot een minimum te beperken. Momenteel wordt met de diverse belanghebbenden overleg gevoerd hierover.	Accommodaties, die niet geprivatiseerd kunnen worden (zie hiervoor), blijven in eigendom en beheer/onderhoud bij de gemeente. Het streven is wel om dit tot een minimum te beperken.	Accommodaties, die niet geprivatiseerd kunnen worden, blijven in eigendom en beheer/onderhoud bij de gemeente. Het streven is wel om dit tot een minimum te beperken. Momenteel wordt met de diverse belanghebbenden overleg gevoerd hierover.	Accommodaties, die niet geprivatiseerd kunnen worden, blijven in eigendom en beheer/onderhoud bij de gemeente. Het streven is wel om dit tot een minimum te beperken. Momenteel wordt met de diverse belanghebbenden overleg gevoerd hierover.	Accommodaties, die niet geprivatiseerd kunnen worden, blijven in eigendom en beheer/onderhoud bij de gemeente. In 2021 is gestart met een evaluatie van het huidige accommodatiebeleid, naar aanleiding van deze evaluatie wordt bepaald in hoeverre (sport-) accommodaties kunnen worden geprivatiseerd.	Accommodaties, die niet geprivatiseerd kunnen worden, blijven in eigendom en beheer/onderhoud bij de gemeente. Het streven is wel om dit tot een minimum te beperken. Momenteel wordt met de diverse belanghebbenden overleg gevoerd hierover. Deze gesprekken worden in 2022 voortgezet.

Onderzoek en besluitvorming over een toekomstbestendige bestaande	In 2019 zijn gesprekken gevoerd met de gebruikers van de accommodatie De Noord	Een in Veessen ingesteld onderzoek heeft uitgezonden dat de inwoners van mening zijn dat	In 2019 en 2020 zijn constructieve gesprekken gevoerd met de gebruikers van de accommodatie	In 2019 en 2020 zijn constructieve gesprekken gevoerd met de gebruikers van de accommodatie	In 2021 is er vanwege andere (coronagerelateerde) prioriteiten geen onderzoek uitgevoerd	In 2021 en 2022 ¹³ worden gesprekken gevoerd met de gebruikers van de accommodatie
--	--	--	---	---	--	---

¹³ De programmabegroting 2023 is gepubliceerd in de eindfase van dit onderzoek. In deze begroting is als doelstelling met betrekking tot accommodaties opgenomen dat de gemeente begrijpelijke regels wil hebben voor sportaccommodaties. De gemeente is tevreden wanneer het sportaccommodatiebeleid en de subsidieregeling duidelijk en eenduidig zijn vastgesteld.



	Jaarstukken 2018	Begroting 2019	Jaarstukken 2019	Begroting 2021	Jaarstukken 2021	Begroting 2022
accommodatie in Veessen.	om te kijken hoe we de huidige accommodatie toekomstbestendig kunnen maken. Op basis van deze gesprekken wordt hier een vervolg aan gegeven.	een van de bestaande accommodaties in de kern toekomstbestendig dient te worden gemaakt. Hieraan dient nog een vervolg te worden gegeven. Dat betekent dat het college opdracht moet verstrekken om een vervolgonderzoek op te starten om tot realisatie van een dergelijke accommodatie te komen.	datie De Noord om te kijken hoe we de huidige accommodatie toekomstbestendig kunnen maken. Streven is hier voor 2021 duidelijkheid over te hebben en een en ander door te voeren.	datie De Noord om te kijken hoe we de huidige accommodatie toekomstbestendig kunnen maken. Streven is hier voor 2021 duidelijkheid over te hebben en een en ander door te voeren.	naar een toekomstbestendige accommodatie in Veessen.	datie in Veessen met als doel het toekomstbestendig maken van deze accommodatie.

Op 12 november 2018 ontvangt de raad tevens een memo 'stand van zaken accommodatiebeleid/privatisering'. Voor diverse accommodaties wordt aangegeven hoe het proces van privatisering/ uitvoering van het accommodatiebeleid tot dan toe is verlopen en waar de gemeente op dat moment staat. Zo wordt voor de skeelerclub het volgende aangegeven.

Ook voor de skeelerclub geldt dat het beheer en onderhoud van het groen per 1 januari a.s. zijn geprivatiseerd. Verder heeft ook hier de hertaxatie van de ondergrond plaatsgevonden. De skeelerclub zou ook graag zien dat de regeling rond de Drank- en Horecawet wordt verruimd. De erfpachtovereenkomst op Molenbeek geldt ook voor deze vereniging.



Voor de voetbalverenigingen wordt aangegeven dat het beheer en onderhoud van de velden zijn geprivatiseerd. Daarnaast worden, volgens de memo, de kleedkamers geprivatiseerd; dit gebeurt echter pas nadat er is gekeken naar eventueel achterstallig onderhoud en eventuele asbestaspecten.¹⁴

Op hoofdlijnen valt te concluderen dat de gemeente voor diverse accommodaties het beheer en onderhoud van het 'groen' heeft geprivatiseerd, bijvoorbeeld voor AV De Gemzen en de skeelerclub.¹⁵ Daarnaast zien we dat de gemeente voor diverse accommodaties besluit tot het plegen van achterstallig onderhoud, zodat deze in eigendom kunnen worden overgedragen conform het uitgangspunt van privatisering. Dit gebeurt bij bijvoorbeeld vv Wapenveld en de kleedkamers van WZC, vv Heerde en SEH.¹⁶

Ook zien we dat er sprake is van maatwerk bij een aantal accommodaties. Zo geldt voor de Sportzaal Wapenveld dat de bestaande situatie wordt gehandhaafd omdat de verenigingen aangeven dat zij "geen heil zien" in privatisering: "Ze zijn van mening dat ze te klein zijn qua ledenaantal en dus geen vrijwilligers genoeg zullen kunnen krijgen."¹⁷ Voor de ijsbaan Wapenveld geldt dat met de vereniging afspraken zijn gemaakt "[...] dat zij het beheer en onderhoud zelf gaan invullen, zoals het maaien, onderhoud hekwerken etc."¹⁸

Toelichting privatisering

Uit een nadere toelichting van de organisatie blijkt dat de gesprekken over privatisering tevens zijn stopgezet omdat de gemeente besloot eerst een interne evaluatie uit te voeren. Het was onvoldoende duidelijk waarom er voor was gekozen om te gaan privatiseren. Ook was niet helder waarom en op welke wijze de privatisering zou moeten plaatsvinden. Dit had ook te maken met het vertrek van een van de trekkers van dit proces. In de begroting is opgenomen dat de gemeente de gesprekken in 2022 wil hervatten.¹⁹ De stand van zaken met betrekking tot privatisering wordt volgens de organisatie op dit moment niet gemonitord.

Doelrealisatie uniforme tarieven en inzicht krijgen in verkapte subsidies

In de begrotingen zijn de uitgangspunten rondom uniforme tarieven en het inzicht krijgen in verkapte subsidies niet opgenomen. De doelrealisatie hiervan wordt dan ook beperkt gemonitord. Aan de hand van enkele raads- of collegevoorstellen zien we dat er wel stappen worden gezet.

Uit de documenten blijkt dat de gemeente in de periode na 2017 bezig is geweest met de (her)taxaties van een aantal accommodaties, bijvoorbeeld voor de menvereniging, de ijsbaan, de Horsthoekruiters en AV De Gemzen. Hiermee geeft de gemeente in vulling aan het uitgangspunt dat alle accommodaties op gelijkwaardige wijze moeten worden beoordeeld. In een collegevoorstel van 8 mei 2018 wordt bijvoorbeeld beargumenteerd waarom het nodig is om € 7.300 uit de post Onvoorziene Uitgaven 2018 te gebruiken om de taxatie van de ondergrond van de buitensportaccommodaties en van Villa Jacoba te betalen.²⁰ Het beoogd effect dat genoemd wordt is om qua tarifiering van de buitensportaccommodaties tot een gelijke behandeling van de buitensportverenigingen, die hiervan gebruik maken, te komen en een recente waardebeoordeling van Villa Jacoba te verkrijgen.

Doelrealisatie maatschappelijke doelstellingen

Voor de doelrealisatie met betrekking tot maatschappelijke doelstellingen constateren we dat deze enkel wordt gemonitord middels subsidieverantwoording.

¹⁴ Memo actieve raadsinformatie Stand van zaken accommodatiebeleid en privatisering.

¹⁵ Collegevoorstel Privatisering beheer en onderhoud buitensportaccommodaties.

¹⁶ Collegebesluit Achterstallig onderhoud voetbalverenigingen en AV De Gemzen.

¹⁷ Memo actieve raadsinformatie Stand van zaken accommodatiebeleid en privatisering.

¹⁸ Memo actieve raadsinformatie Stand van zaken accommodatiebeleid en privatisering.

¹⁹ Begroting 2022. Gemeente Heerde.

²⁰ Collegevoorstel Taxatie buitensportaccommodaties en Villa Jacoba.



3.2. Doelmatigheid

In de begroting van 2022 zijn voor accommodaties in de gemeente de volgende lasten en baten voor 2022 opgenomen.

Accommodatie	Lasten	Baten	Saldo (lasten-baten)
De Heerd	€ 614.602	€ 215.230	€ 399.372
De Rhijnsberg	€ 479.512	€ 357.100	€ 122.412
Sportzaal Wapenveld	€ 110.074	€ 4.000	€ 106.074
Binnensportaccommodaties ²¹	€ 0	€ 78.320	€ -78.320
Sporthal Faberhal	€ 234.484	€ 4.000	€ 230.484
Kantine Faberhal	€ 15.700	€ 0	€ 15.700
Dorpsaccommodatie de Noord	€ 86.602	€ 2.000	€ 84.602
Hof van Cramer	€ 31.388	€ 12.252	€ 19.136
Villa Jacoba	€ 33.255	€ 18.259	€ 14.993
Sportpark Molenbeek	€ 8.330	n.v.t.	€ 8.330
Sportpark Eeuwlanden	€ 3.960	n.v.t.	€ 3.960
Sportpark Monnikenbos	€ 6.940	n.v.t.	€ 6.940
Sportpark Veessen	€ 1.590	n.v.t.	€ 1.590
Buitensportaccommodaties	€ 338.961	€ 54.655	€ 284.306
Totaal	€ 1.965.395	€ 745.816	€ 1.219.579

De gemeente maakt onderscheid tussen sociaal maatschappelijke accommodaties, accommodaties in de openbare ruimte en accommodaties in beheer en onderhoud.²² Bij de sociaal maatschappelijke accommodaties is de gemeente financieel verantwoordelijk of levert ze een financiële bijdrage. Bij accommodaties in de openbare ruimte betreft het accommodaties die zichtbaar en hoorbaar zijn in de openbare ruimte. De financiële relatie tussen de accommodatie en de gemeente wordt niet verder gespecificeerd. Bij de beheer- en onderhoudaccommodaties gaat het om beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen van de gemeente.

De gemeente heeft dus een lastentotaal van ruim € 1,9 miljoen. Hier staat een totaal aan baten tegenover van ruim € 7,4 ton. Daarmee heeft de gemeente een saldo van ruim € 1,2 miljoen aan kosten voor haar accommodaties in 2022.

Daarnaast heeft de ambtelijke organisatie een apart overzicht aangeleverd met daarin kosten opgenomen van de maatschappelijke accommodaties in beheer en onderhoud van de gemeente.²³ Hierbij gaat het om sporthallen, sportparken, het Berghuizerbad, de Heerd, Hof van Cramer en Villa Jacoba. Hiervoor zijn de volgende kosten opgenomen voor 2022.

²¹ Dit zijn inkomsten vanuit de verhuur van sporthallen en gymzalen.

²² Programmabegroting 2022, 9 november 2021.

²³ Bijlage financiën sport- en welzijnsaccommodaties.



Sport	Faberhal	Sporthal Wapenveld	Sportzaal Veessen	Sportpark Molenbeek	Sportpark Eeuwlanden	Sportpark Monnikenbos	Sportpark Veessen	Berg- huizerbad
Algemeen onderhoud	43.790	35.390	23.490	1.850	1.040	2.660		
Schoon- maakkosten	28.400	19.080	4.980					
Energie- kosten	22.350	20.210	13.080					
Water- verbruik	1.800	1.430	890					
Belastingen	9.650	8.020	4.840	5.990	2.400	3.470	1.590	
Beveiliging	2.580	4.060						
Ledigen containers	1.810	760	1.260					
Verzeke- rin- gen	6.130	3.420	1.020	490	520	810		
Beheer- kosten/ subsidie		11.370	2.510					180.770
Afschrij- vingskosten	83.467	6.154	27.173					4.667
Rentekosten	34.507	180	7.359					126
Huur- opbrengst	-46.497	-10.792	-11.865					
Saldo	187.987	99.282	74.737	8.330	3.960	6.940	1.590	185.563



	<u>Hof van Cramer</u>	<u>De Heerd</u>	<u>Villa Jacoba</u>
Algemeen onderhoud	15.760	1.630	19.140
Schoonmaakkosten			
Energiekosten			
Waterverbruik			
Belastingen	1.360	47.680	1.780
Beveiliging			
Ledigen containers			
Verzekeringen	570	16.000	2.070
Beheerkosten/Subsidie			
Gebruikerslasten		229.592	
Afschrijvingskosten	9.490	101.406	9.999
Rentekosten	4.208	218.294	296
Huuropbrengst	-12.252	-215.230	-18.259
Saldo	19.136	399.372	15.026

	Hof van Cramer	De Heerd	Villa Jacoba
Algemeen onderhoud	15.760	1.630	19.140
Schoonmaakkosten			
Energiekosten			
Waterverbruik			
Belastingen	1.360	47.680	1.780
Beveiliging			
Ledigen containers			
Verzekeringen	570	16.000	2.070
Beheerkosten/Subsidie			
Gebruikerslasten		229.592	
Afschrijvingskosten	9.490	101.406	9.999
Rentekosten	4.208	218.294	296
Huuropbrengst	-12.252	-215.230	-18.259
Saldo	19.136	399.372	15.026

Voor de gemeente zijn de financiën dus inzichtelijk voor de accommodaties die in beheer en onderhoud zijn van de gemeente. Tevens is inzichtelijk welke huuropbrengsten worden gerealiseerd vanuit deze accommodaties. Voor de overige accommodaties waar de gemeente een financiële relatie mee heeft - die wel in de begroting zijn opgenomen - heeft de ambtelijke organisatie geen gedetailleerde kostenoverzichten aangeleverd.

3.3. Beelden interviews

Aanvullend op de documentanalyse, hebben we in gesprekken beelden opgehaald over de uitvoering en de doelrealisatie van het accommodatiebeleid. Daaruit kwamen de volgende beelden naar voren:



- Het beeld in de gesprekken is dat de doelrealisatie van het accommodatiebeleid beperkt tot niet wordt gemonitord. Wel is er zicht op de totale financiën per accommodatie. Doelrealisatie wordt volgens de gesprekken echter wel mondeling besproken tussen college en ambtelijke organisatie.
- Het uitgangspunt met betrekking tot privatisering is volgens de gesprekken niet gerealiseerd. De daarop voor-
sorterende stappen zijn deels al gezet, zoals budget aan organisaties ter beschikking stellen voor achterstallig onderhoud. De schriftelijke afspraken daarover zijn volgens de gesprekken echter niet sluitend gemaakt. Daarnaast wordt aangegeven dat er nog sprake is van verschillende tarieven die worden gehanteerd binnen accommodaties. Het is nog niet gelukt om die uniformiteit te realiseren.
- Over het algemeen blijkt uit de gesprekken dat afspraken met organisaties weinig op papier zijn gezet in de vorm van schriftelijke overeenkomsten. Daarnaast is er volgens de gesprekken nog veel maatwerk in gemaakte afspraken met als gevolg dat er een beeld van willekeur ontstaat. Dit komt, aldus de gesprekken, grotendeels vanuit het ver-
leden. Ook hangt dit samen met hoe het proces intern was ingeregeld: zo zou de verantwoordelijkheid voor de overeenkomsten met gebruikers in de tijd op verschillende plaatsen in de interne organisatie zijn belegd. Zo zouden sportaccommodaties onder verantwoordelijkheid van de afdeling Sport vallen, en erfpacht-
overeenkomsten onder Grondzaken.



- In de gesprekken wordt aangegeven dat de betrokkenheid bij het accommodatiebeleid intern niet in duidelijke processen is uitgewerkt. Dit zorgt ervoor dat het soms zoeken is naar de juiste personen. Men weet elkaar echter vaak wel te vinden.
- De doelen uit het kaderdocument sociaal domein worden wel door de ambtelijke organisatie gemonitord en besproken met het college. Vanuit het kaderdocument sociaal domein is een link te leggen naar de accommodaties voor sport en welzijn. Directe monitoring van de doelen uit het accommodatiebeleid vindt echter nog niet plaats.
- In de gesprekken wordt aangegeven dat men op dit moment vooral bezig is overzicht en inzicht te krijgen om daarna tot herijking van het accommodatiebeleid te komen. Daarbij is vasthouden aan privatisering volgens de gesprekken geen uitgangspunt.

3.4. Analyse

Over het algemeen constateren we dat het ontbreekt aan overzicht en heldere monitoring. Mede vanwege het ontbreken aan heldere en consistente doelstellingen, is het beperkt mogelijk om inzicht te krijgen in de doelrealisatie van het accommodatiebeleid.

In het accommodatiebeleid zijn veel verschillende uitgangspunten, kaders en ambities genoemd. In de begrotingen staan andere doelstellingen dan de 'kaders' uit de Kadernota Accommodatiebeleid. Over deze - in de begroting opgenomen - doelstellingen wordt in de jaarstukken op hoofdlijnen gerapporteerd over de doelrealisatie. In zijn algemeenheid zien we dat dezelfde tekstuele updates vaak worden herhaald en dat het beperkt lukt om de doelstellingen tijdig te realiseren. Wel worden er inspanningen geleverd. Zo worden in het kader van privatisering voorsorterende stappen gezet en worden er veel gesprekken gevoerd. Uit een toelichting van de organisatie blijkt dat privatisering op een gegeven moment is stilgezet vanwege personele wisselingen en omdat het doel, de aanpak en de onderbouwing voor privatisering onvoldoende helder waren. Besloten werd om eerst een interne evaluatie te starten.

Op basis van raads- en collegevoorstellen zien we dat er ook inspanningen worden geleverd om de overige 'kaders' uit de kadernota te realiseren. Zo worden voor diverse accommodaties taxaties uitgevoerd. Echter, of dit in de praktijk ook heeft geleid tot meer uniforme tarieven en inzicht in verkapte subsidies, wordt niet duidelijk. In de gesprekken wordt genoemd dat er nog niet altijd sprake is van uniforme tarieven.

Met betrekking tot het krijgen van inzicht in verkapte subsidies, is het relevant om te vermelden dat in de subsidie-regeling niet duidelijk is gemaakt dat investeringssubsidies alleen moeten gaan over de basisvoorzieningen. Daardoor bestaat het risico dat deze subsidie als een 'verkapte' subsidie wordt verleend voor andere doeleinden. Of dit gebeurt, is op basis van de beschikbare informatie echter niet te zeggen.

Met betrekking tot de maatschappelijke doelstellingen is het lastig om hierover een oordeel te vellen. De doelrealisatie op dit gebied wordt namelijk niet expliciet gemonitord. Dit gebeurt enkel middels subsidieverantwoording maar deze vindt vooral plaats op de activiteiten van de verenigingen. Dit betekent echter niet dat er met de accommodaties geen maatschappelijke meerwaarde wordt gecreëerd.

Tot slot is te zien in de financiën dat de gemeente relatief hoge kosten maakt voor een aantal van haar accommodaties, zoals het Berghuizerbad, de Faberhal, de Heerd en buitensportaccommodaties. Hier staan relatief weinig huuropbrengsten tegenover. Doordat het nog niet inzichtelijk is of de huuropbrengsten marktconform zijn, bestaat de kans dat de gemeente te lage huurtarieven stelt. Te lage huurtarieven ten opzichte van de markt zijn een vorm van verkapte subsidie. Of de lage huuropbrengsten ook daadwerkelijk verkapte subsidies zijn, is op basis van de beschikbare informatie niet vast te stellen; tevens valt dit buiten de scope van dit onderzoek. Wel geeft dit aan dat het van belang is dat de tarieven inzichtelijk, uniform en marktconform worden opgesteld om verkapte subsidies te voorkomen.



3.5. Toetsing op de normen

In dit hoofdstuk worden de normen getoetst. De normen worden getoetst en krijgen daarbij een score uit de volgende drie categorieën:

Groen Aan de vastgestelde norm is volledig voldaan.

Oranje Aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de vastgestelde norm is niet voldaan.

Onderzoeksaspect	Normen
Doelrealisatie	De doelstellingen zijn bereikt of liggen op koers op bereikt te worden.

De uitvoering en de doelrealisatie worden beperkt gemonitord middels jaarstukken en incidentele informatievoorziening. De relatie tussen doelen en ambitie is daarin echter beperkt zichtbaar. Daardoor is deze norm lastig te beantwoorden.

Privatiseren

Met betrekking tot de doelstelling om te gaan privatiseren constateren we op basis van de ontvangen documenten dat er inspanningen zijn verricht om dit te realiseren. Met name zijn de daarop voorsorterende stappen al gezet middels gesprekken en het plegen van achterstallig onderhoud. Er zijn echter beperkt schriftelijke afspraken gemaakt. Op hoofdlijnen concluderen we dat het doel beperkt is gerealiseerd. Uit de gesprekken blijkt dat dit mede komt doordat dit uitgangspunt onvoldoende helder is uitgewerkt om handvatten te bieden voor de uitvoering.

Op dit moment liggen de gesprekken stil en wordt, mede aan de hand van deze evaluatie, bekeken hoe het beleid en de opgenomen uitgangspunten moeten worden herijkt.

Investeringssubsidie alleen voor basisvoorzieningen

In de subsidieregeling is niet duidelijk gemaakt dat investeringssubsidies alleen moeten gaan over de basisvoorzieningen. Op basis van de huidige regeling kan de investeringssubsidie ook voor andere zaken worden verleend die eigenlijk niet vallen onder de basisvoorzieningen. Daardoor bestaat het risico dat deze subsidie als een 'verkapte' subsidie wordt verleend voor zaken die eigenlijk niet gesubsidieerd dienen te worden door de gemeente.

Uniforme tarieven

Op basis van de documentenanalyse zien we dat er voor diverse accommodaties taxaties zijn geweest. Verder geeft de organisatie aan dat huurprijzen, op basis van de kaders uit het accommodatiebeleid, voor sportaccommodaties worden vastgesteld door de raad. Voor welzijnsaccommodaties wordt de hoogte van het tarief vastgelegd in overeenkomsten. Ook dit gebeurt op basis van de kaders vanuit het accommodatiebeleid. De tarieven zijn echter nog niet volledig inzichtelijk. De vastgestelde tarieven zijn gebaseerd op vierkante meters, velden of zalen, maar zeggen weinig over erfpactconstructies. Deze worden marktconform opgesteld, maar worden met investeringssubsidies verlaagd tot een maatschappelijk tarief. Hoe dit maatschappelijke tarief wordt bepaald, is onduidelijk.

Maatschappelijke doelstellingen

Met betrekking tot de maatschappelijke doelstellingen constateren we dat de doelrealisatie op dit aspect beperkt wordt gemonitord. De verantwoording hierover vindt alleen impliciet plaats, middels subsidieverantwoording op de activiteiten.

Op hoofdlijnen concluderen we dat de doelstellingen beperkt zijn uitgezet en uitgevoerd. Daarmee wordt aan deze norm **niet voldaan**.



Onderzoeksaspect	Normen
Doelrealisatie	De gemeente onderneemt voldoende acties om de doelstellingen te bereiken.

We zien dat de gemeente acties heeft ondernomen om doelstellingen te realiseren, bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met accommodaties, (her)taxaties uit te voeren of achterstallig onderhoud te plegen in voorbereiding op privatisering. Echter worden de doelstellingen op hoofdlijnen vooralsnog beperkt bereikt.

Voor privatisering is dit deels een bewuste keuze: de gemeente wil eerst evalueren en de doelstellingen herzien. Daarmee wordt aan de norm **gedeeltelijk voldaan**.

Onderzoeksaspect	Normen
Doelrealisatie	De doelrealisatie is doelmatig en doeltreffend.

Gelet op het feit dat de doelrealisatie beperkt wordt gemonitord en dat de kaderstelling onvoldoende helder is, is beperkt een oordeel te vellen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid. Daarmee wordt aan de norm per definitie **niet voldaan**.

Wel is in de stukken te zien dat de gemeente hoge kosten maakt voor de accommodaties in beheer en onderhoud: ruim €1.9 miljoen. De baten zijn echter relatief laag: ruim € 7.4 ton. Vooral bij de Faberhal, de Heerd, het Berghuizerbad en de buitensportaccommodaties maakt de gemeente hoge kosten, terwijl hier een lage huuropbrengst tegenover staat. Dit kan een indicatie zijn van verkapte subsidie, maar dit is op basis van de beschikbare data niet vast te stellen.



4. Gebruikersperspectief

4.1. Analyse

In de enquête en de focusgroep zijn gebruikers van accommodaties bevraagd op hun ervaringen met het accommodatiebeleid. Hieruit blijkt dat gebruikers relatief ontevreden zijn over het accommodatiebeleid van de gemeente. Gebruikers beoordelen het beleid dan ook gemiddeld met een 5.4, op een schaal van 1 tot 10. Hierna wordt op een aantal thema's van het accommodatiebeleid ingegaan: privatisering, totstandkoming van tarieven, maatschappelijke impact en communicatie. De analyse vindt plaats aan de hand van de enquête, aangevuld met inzichten vanuit de focusgroep.

4.1.1. Privatisering

Gebruikers hebben relatief goed zicht op wat de gemeente met privatisering wil bereiken, namelijk inzichtelijkheid en een eerlijkere verdeling van gelden. Maar: gebruikers zien dat dit nog niet voldoende uit de verf komt. Gebruikers wijzen er dan ook op dat de privatisering van de 'natte gedeelten' van sportparken (de kleedkamers) er bijvoorbeeld toe heeft geleid dat de kleedkamers zijn aangepast en worden onderhouden. Ook stellen gebruikers dat de sportvelden van de voetbalverenigingen buiten de privatisering worden gelaten, waardoor het onderhoud en de vervanging hiervan een taak blijven van de gemeente. Ook benoemen gebruikers dat grote verenigingen een verdienmodel hebben met hun kantines, wat kleinere verenigingen vaak niet hebben. Gebruikers blijven er dus bij dat privatisering in de huidige vorm niet geleid heeft tot een - in hun ogen - eerlijkere verdeling van de gelden.

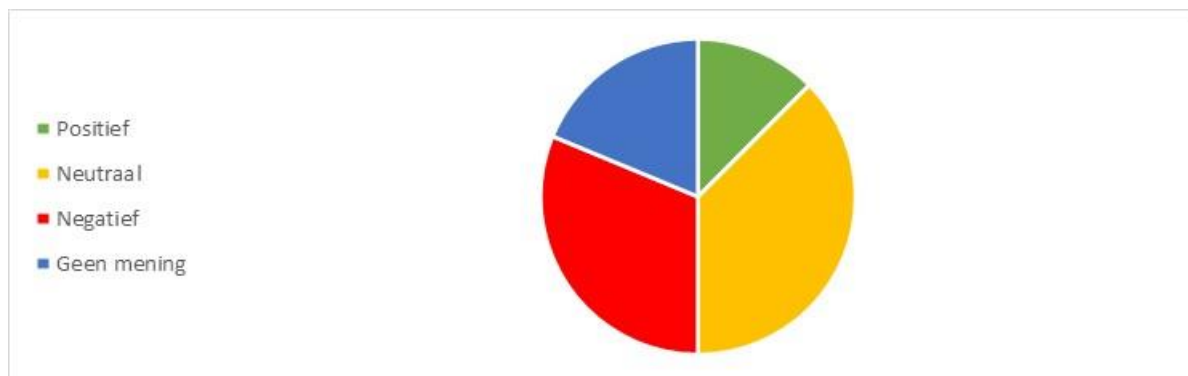
Daarnaast benoemen gebruikers die wel zijn geprivatiseerd, dat de overeenkomsten ertoe hebben geleid dat zij geen investeringssubsidie meer kunnen aanvragen. Dit beleid - het niet kunnen aanvragen van investeringssubsidies - is later aangepast, maar voor de gebruikers bleek het niet mogelijk om de overeenkomsten aan te passen.

Gebruikers benoemen dat privatisering op zich een prima keuze is van de gemeente, maar dat privatisering zeker niet voor alle verenigingen en accommodaties een mogelijkheid is. Gebruikers pleiten er dan ook voor dat per accommodatie duidelijk wordt of de gemeente wil doorzetten op privatisering en onder welke voorwaarden. Zo benoemen gebruikers dat er een duidelijk en toekomstbestendig verdienmodel moet zijn voor de verenigingen die worden geprivatiseerd. Ook benoemen gebruikers dat de communicatie vanuit de gemeente over de privatisering helderder moet zijn: hoe wil de gemeente de privatisering aanpakken, welke accommodaties kunnen worden geprivatiseerd en wie bepaalt dat, welke voorwaarden gelden als een accommodatie wordt geprivatiseerd?

Uit de enquête komen dan ook de volgende resultaten naar voren.



Wat vindt u van de wens van de gemeente om accommodaties te privatiseren?



Hoe heeft u de communicatie met de gemeente rondom het privatiseren van de accommodatie ervaren?

Gemiddeld cijfer van 5.8 op een schaal van 1 tot 10.

4.1.2. Totstandkoming van tarieven

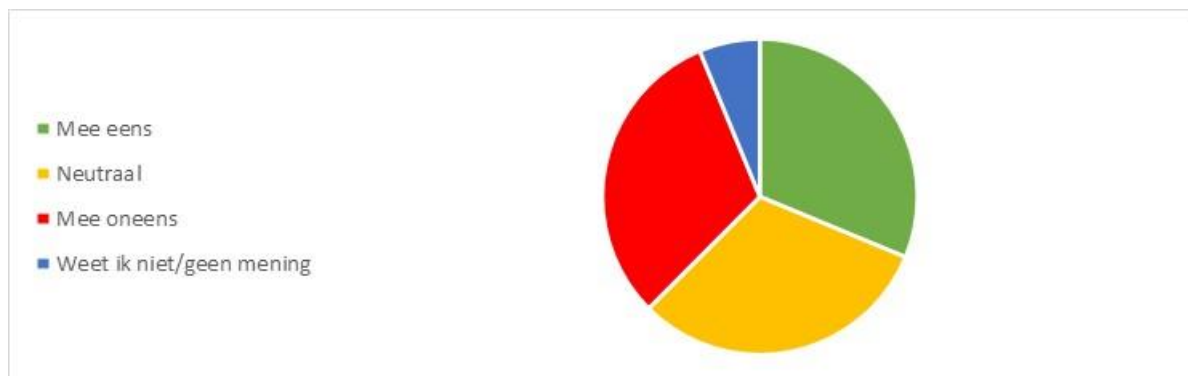
Gebruikers geven aan dat het voor hen niet altijd duidelijk is hoe de huurtarieven vanuit de gemeente tot stand komen. Gebruikers stellen dat de gemeente de huurtarieven eenzijdig vaststelt, waarbij zij niet of heel beperkt inzicht krijgen in de basis voor de bedragen die worden berekend. Enkele gebruikers hebben een erfpactregeling met de gemeente. Deze verenigingen betalen huur voor het gehele complex, terwijl andere verenigingen betalen per veld of per zaal. Gebruikers benoemen dan ook dat zij scheefgroei ervaren binnen de tarieven die verenigingen dienen te betalen. Overeenkomsten die hierover gesloten moeten worden, komen volgens gebruikers lastig tot stand.

Voor accommodaties met meerdere onderhuurders benoemen gebruikers dat er verschillende overeenkomsten bestaan. Deze overeenkomsten kunnen vrij door de huurders worden bepaald. Deze overeenkomsten zijn volgens gebruikers echter niet altijd consistent opgezet. Zo benoemen gebruikers dat bijvoorbeeld de doorbelasting van energiekosten of servicekosten niet consistent is geregeld. Gebruikers benoemen dat de gemeente hiervoor ook geen richtlijnen geeft.

De totstandkoming van tarieven is dus voor een aantal gebruikers nog niet duidelijk, maar voor anderen wel. Voor een aantal accommodaties geldt bijvoorbeeld de huur per m² of per veld. Dit is wel inzichtelijk en consistent. De resultaten vanuit de enquête zijn dan ook verdeeld.



Stelling: het is voor mijn vereniging/organisatie duidelijk hoe de huurtarieven tot stand komen.

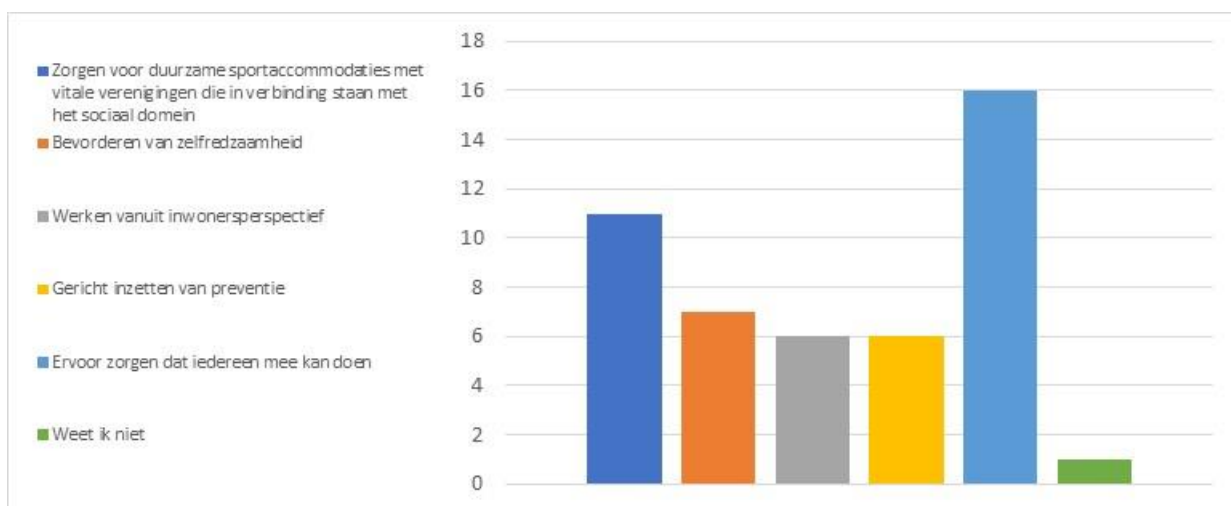


4.1.3. Maatschappelijke impact

Gebruikers zijn relatief bekend met de gemeentelijke doelstellingen en stellen dat zij een bijdrage leveren aan een of meer doelstellingen. Zo geven gebruikers vooral aan dat zij bijdragen aan de doelstellingen 'zorgen voor duurzame sportaccommodaties met vitale verenigingen die in verbinding staan met het sociaal domein' en 'ervoor zorgen dat iedereen mee kan doen'. Gebruikers stellen hierbij wel dat er geen afspraken worden gemaakt met de gemeente over de bijdrage van de verenigingen/accommodaties aan de maatschappelijke doelstellingen. Gebruikers benoemen hierbij dat er dan ook geen rechtstreeks overleg plaatsvindt met de gemeente over de relatie van de accommodaties met de gemeentelijke doelstellingen.

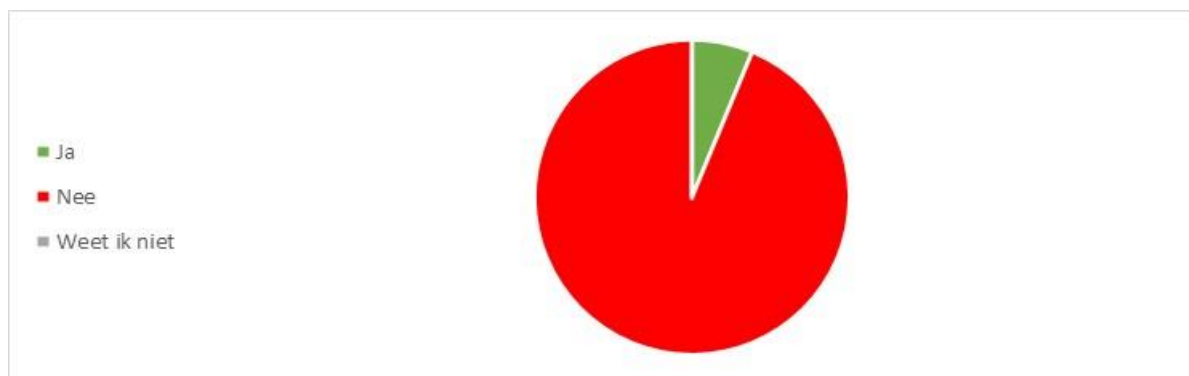
Uit de enquête komen de volgende resultaten met betrekking tot de maatschappelijke impact van accommodaties.

Aan welke gemeentelijke doelstellingen draagt uw vereniging/organisatie volgens u bij?





Heeft de gemeente met uw vereniging/organisatie afspraken gemaakt over de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen?



4.1.4. Communicatie

De gebruikers geven de communicatie vanuit de gemeente een negatieve beoordeling. De beoordelingen over de communicatie vanuit de gemeente op de aspecten subsidies (4.9), gebruik (5.6), beheer en onderhoud (5.9) en huurtarieven (5.1) zijn dan ook laag. Gebruikers benoemen in de focusgroep dat zij onder andere tegen het verloop van medewerkers aanlopen. Gebruikers benoemen bijvoorbeeld dat zij van verschillende medewerkers verschillende antwoorden krijgen op hun vragen. Ook benoemen gebruikers dat de gemeente in hun ogen weinig betrokken is bij de verenigingen. Gebruikers benoemen dat zij soms lange tijd bezig zijn om overeenkomsten rond te krijgen of om plannen te bespreken voor hun vereniging. Daarnaast benoemen gebruikers dat de gemeente beperkt zicht heeft op de behoeften van verenigingen met hun accommodaties. Een aantal verenigingen benoemt bijvoorbeeld dat de accommodaties niet voldoen aan de eisen vanuit de sportbonden, waardoor zij bijvoorbeeld in de toekomst geen wedstrijden meer mogen organiseren. Gebruikers stellen hierbij dat het gesprek hierover met de gemeente nog beperkt plaatsvindt.

4.2. Toetsing op de normen

In deze paragraaf worden de normen getoetst. Dit gebeurt aan de hand van de analyse op de bevindingen uit § 2.1., aangevuld met inzichten uit de interviews, de raadssessie en de enquête.

De normen worden getoetst en krijgen daarbij een score uit de volgende drie categorieën:

Groen Aan de vastgestelde norm is volledig voldaan.

Oranje Aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de vastgestelde norm is niet voldaan.

Onderzoeksaspect	Normen
Gebruikersperspectief	De gebruikers zijn positief over het accommodatiebeleid.

Aan de gestelde norm wordt **niet voldaan**. Gebruikers zijn nog relatief ontevreden over het accommodatiebeleid van de gemeente. Gebruikers zien bijvoorbeeld nog onvoldoende terug dat de gelden eerlijk worden verdeeld en dat de verenigingen op een gelijke manier worden behandeld. Privatiseringsafspraken leiden bij verenigingen bijvoorbeeld nog niet tot een beter verdienmodel voor verenigingen met een beperkt verdienmodel. Deze verenigingen stellen ook bijvoorbeeld dat de tarieven nog niet op een inzichtelijke manier worden vastgesteld. De tarieven zijn wel inzichtelijk gemaakt wanneer een vereniging gebruikmaakt van velden of zalen, maar niet wanneer er gewerkt wordt met een erfpactconstructie.



Daarnaast stellen gebruikers dat de communicatie met de gemeente nog niet goed verloopt. De gesprekken met de gemeente over zaken waar gebruikers tegenaanlopen - zoals eisen vanuit de nationale bonden of het onderhoud van de accommodaties - vinden volgens gebruikers onvoldoende plaats. Gebruikers wensen dan ook vooral dat zij meer betrokkenheid voelen vanuit de gemeente, en een consistente, gelijke behandeling voor alle verenigingen in Heerde.



5. Positie van de raad

In dit hoofdstuk gaan we in op de positie van de raad. Dit hoofdstuk biedt de basis voor de beantwoording van de volgende deelvragen:

- Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over doelrealisatie?
- Heeft de raad voldoende informatie en sturingsmogelijkheden?

In §5.1. gaan we in op de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van het accommodatiebeleid. In § 5.2. leggen we beelden uit interviews en de raadsessie terug. In §5.3. volgt een analyse en we sluiten in §5.4. af met een toetsing op de normen.

5.1. Rol van de raad

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van het accommodatiebeleid. Om die goed te kunnen vervullen, is het van belang dat de raad de benodigde informatie ontvangt vanuit de organisatie.

Kaderstellende rol

In lijn met zijn kaderstellende rol heeft de raad op 3 april 2017 de Kadernota Accommodatiebeleid vastgesteld. Ook stelt hij al op 13 december 2013 de notitie Accommodatiebeleid Buitensport vast, waarin al wordt gesproken over het privatiseren van beheer en onderhoud van sportaccommodaties.²⁴ Tussentijds is de raad jaarlijks betrokken bij het vaststellen van huurtarieven voor sportaccommodaties.²⁵

In het kader van betrokkenheid bij beleidsvoorbereiding is het daarnaast relevant dat uit de discussienota Uitgangspunten Sport- en Accommodatiebeleid blijkt dat het college de uitgangspunten voor het sport- en accommodatiebeleid in 2016 ter advisering heeft voorgelegd aan de raadscommissie. In deze discussienota benadrukt zij het "[...] groot verschil in exploitatie, subsidiëring en eigendom van (gemeentelijke) accommodaties voor welzijn, sport en onderwijs." Ook wordt inzage geboden in het verloop van de bijeenkomst voor sportverenigingen waarin de uitgangspunten zijn gepresenteerd.

Discussies tarieven

Uit de interviews blijkt echter dat twee hoofdstukken van een eerdere versie van het accommodatiebeleid niet zijn vastgesteld door de raad. Dit omdat hierover nog discussie was, met name over de tarieven ten aanzien van buitensportaccommodaties. In een collegevoorstel uit 2018 wordt de situatie als volgt samengevat.

Een van de punten die ten aanzien van de buitensportaccommodaties, veel stof tot discussie heeft gegeven, zowel onderling tussen de verenigingen als in de commissie Samenleving was de bepaling van de hoogte van de huur/erfpachtcanon van de buitensportaccommodaties. Om tot een gelijke bepaling van de tarifiering te komen en een eind aan deze discussie te maken is het onzes inziens dan ook nodig de accommodaties te taxeren op een en dezelfde manier.

Informatievoorziening aan de raad

De raad ontvangt structureel informatie over de uitvoering van het accommodatiebeleid die is opgenomen in de P&C-cyclus. Daarin zijn ook de kosten en/of opbrengsten van de uitvoering van het accommodatiebeleid opgenomen.

²⁴ Notitie Accommodatiebeleid Buitensport, 16 december 2013.

²⁵ Zie bijvoorbeeld: raadsvoorstel, Tarieven buitensportaccommodaties, 13 december 2021.



Daarnaast zien we dat de raad op 12 november 2018, aanvullend op deze structurele informatievoorziening, geïnformeerd is over de stand van zaken met betrekking tot het accommodatiebeleid en het daarin opgenomen doel om te gaan privatiseren. Vanuit de organisatie wordt tevens aangegeven dat de raad informatie ontvangt over de stand van zaken 'evaluatie huidig beleid' via Pepperflow-updates.

De organisatie geeft aan dat de raad daarnaast over het algemeen geen informatie ontvangt over de specifieke uitvoering van het accommodatiebeleid (per dossier of casus).

De raad ontvangt daarnaast enkel incidentele informatie via raadsvoorstellen als er wordt afgeweken van het accommodatiebeleid of wanneer een additionele investering vereist is. Zo zien we bijvoorbeeld dat de raad op diverse momenten middels een raadsvoorstel wordt verzocht om een additionele investering in een of meerdere accommodaties, om achterstallig onderhoud op te lossen. Zo ontvangt de raad op 7 mei 2019 een raadsvoorstel waarin wordt verzocht om een bedrag beschikbaar te stellen van € 301.000 voor het oplossen van achterstallig onderhoud aan de kleedkamers van drie voetbalverenigingen (WZC, vv Heerde en SEH) en van de opslagruimte van AV De Gemzen.²⁶ En in 2021 ontvangt de raad middels een raadsvoorstel het verzoek om aan de Skeelerclub Oost-Veluwe een subsidie ter hoogte van maximaal € 91.250 te verstrekken voor vervanging van de skeelerpiste.²⁷

Acties die binnen de kaders van het accommodatiebeleid vallen - waarvoor geen extra geld nodig is - worden door het college behandeld, zo geeft de organisatie aan.

5.2. Beelden interviews en raadssessie

In de bestuurlijke en de ambtelijke interviews geeft men aan dat de maatschappelijke betrokkenheid van de raad groot is. Dit zorgt voor korte lijnen tussen gemeenschap en politiek. Als gevolg daarvan ontvangt de raad ook veel signalen vanuit de verenigingen. Enkele gesproken personen geven aan dat dit er soms toe leidt dat de raad vooral betrokken raakt bij het beleid op basis van dergelijke signalen en de neiging heeft om hier gehoor aan te geven. De vraag speelt hoe te komen tot eenduidige uitgangspunten en deze ook gelijk toe te passen, gezien de korte lijnen die er zijn.

Om beelden op te halen bij de raad, hebben wij een interactieve raadssessie georganiseerd. Uit dit groepsgeprek komt een aantal beelden naar voren:

- De doelen van het accommodatiebeleid zijn niet voor alle raadsleden duidelijk. Wel geven meerdere raadsleden aan dat het belangrijk is dat activiteiten in de gemeente worden gefaciliteerd.
- Raadsleden geven aan informatie te ontvangen over het accommodatiebeleid. Desalniettemin geven enkele raadsleden aan nog niet voldoende beeld te hebben, met name over hoe het gebruik en onderhoud zijn geregeld. Ook ontbreekt volgens de raadsleden een totaaloverzicht. Dit maakt het lastig om (integraal) op bepaalde doelen of uitgangspunten te sturen.
- Ook zijn de raadsleden zelfkritisch. Zo geven enkele raadsleden aan zelf ook te afwachtend te zijn en stellen zij zichzelf te vraag of ze wel genoeg doen om de benodigde informatie hierover te krijgen.
- Met betrekking tot de doelstelling om te gaan privatisering twijfelen enkele raadsleden of hieraan moet worden vastgehouden. Ook is niet duidelijk wat er precies bedoeld wordt met privatisering.
- Raadsleden geven aan dat het belangrijk is dat het accommodatiebeleid gelijk en eenduidig is. Zo moeten vergelijkbare organisaties bijvoorbeeld gelijke huur betalen. Tegelijkertijd vinden diverse raadsleden het belangrijk dat er ruimte is voor maatwerk. De ene organisatie is namelijk de andere niet, zo wordt aangegeven. Een raadslid geeft aan dat het gemaakte onderscheid in ieder geval 'uitlegbaar moet zijn'.

²⁶ Raadsvoorstel, Achterstallig onderhoud kleedkamers voetbalverenigingen-opslagruimte AV De Gemzen. 3 juni 2019.

²⁷ Raadsvoorstel vervanging skeelerpiste SKOV. 21 September 2021.



5.3. Analyse

De gemeenteraad was betrokken bij de voorbereiding en de vaststelling van het accommodatiebeleid. Zo is hij geïnformeerd over de achterliggende discussies middels de discussienota en zijn de gehanteerde kaderstellende documenten vastgesteld in de raad.

De raadsleden ontvangen informatie over met name de uitvoering van het accommodatiebeleid in de P&C-cyclus. Alleen als significant wordt afgeweken van het beleid, of als er een investering vereist is, ontvangt de raad aanvullende informatie.

Ook zelf geven de raadsleden aan informatie te ontvangen over het accommodatiebeleid. Voor hun gevoel hebben zij daarmee echter nog niet voldoende beeld, enerzijds op specifieke aspecten, zoals hoe beheer en onderhoud zijn geregeld en anderzijds ontbreekt een totaaloverzicht over de voortgang en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Hierdoor is het, volgens de raadsleden, lastig om goed te sturen of om een beeld te krijgen over de efficiëntie van het beleid.

De doelstellingen van het accommodatiebeleid zijn niet voor alle raadsleden helder. Ook de doelstellingen om te gaan privatiseren zijn niet voor alle raadsleden duidelijk. Een enkeling twijfelt of hieraan wel moet worden vastgehouden.

Uit de interviews en de documenten blijkt dat er discussie is geweest over de tarifiering. Uiteindelijk is in het beleid gekozen voor uniforme tarieven. In de raadssessie wordt ook het gesprek gevoerd over kiezen tussen eenduidige uitgangspunten versus maatwerk en verschil. Hierover geven de raadsleden aan dat het beleid eenduidig en gelijk moet zijn, maar dat er tegelijkertijd daadwerkelijk verschillen zijn tussen accommodaties waardoor je aan maatwerk niet ontkomt. Onderling verschil moet volgens de raadsleden echter wel uitlegbaar zijn.

Tegelijkertijd blijkt ook uit interviews dat de lijnen tussen raad en inwoners kort zijn, waardoor de raad ook veel signalen ontvangt. Dit heeft volgens de interviews invloed op de manier waarop de raad zijn rol invult. Het is belangrijk dat, *wanneer* wordt gekozen voor uniforme tarieven, hier ook aan vastgehouden wordt.

5.4. Toetsing op de normen

In deze paragraaf worden de normen getoetst. De normen worden getoetst en krijgen daarbij een score uit de volgende drie categorieën:

Groen Aan de vastgestelde norm is volledig voldaan.

Oranje Aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de vastgestelde norm is niet voldaan.



Onderzoeksaspect	Normen
Positie van de raad	De raad wordt op de juiste wijze betrokken bij de voorbereiding en de vaststelling van het accommodatiebeleid zodat hij op een goede manier zijn kaderstellende taak kan uitvoeren.

De gemeenteraad was betrokken bij de voorbereiding en de vaststelling van het accommodatiebeleid. Zo is de raad geïnformeerd over de achterliggende discussies middels de informatienota en zijn de kaderstellende documenten vastgesteld in de raad.

Tussentijds wordt de raad echter beperkt geïnformeerd over de uitvoering. Enkel wanneer significant wordt afgeweken van het beleid of een investering vereist is, wordt de raad geïnformeerd.

Op basis van de interviews en de raadssessie constateren wij echter ook dat er onvoldoende duidelijkheid is over de na te streven doelstellingen van het accommodatiebeleid, met name als het gaat over het nastreven van gelijkheid versus het bieden van maatwerk en verschil. Op dit aspect lukt het beperkt om tot een keuze te komen over wat de leidende principes zouden moeten zijn.

Om de kaderstellende rol, ook in het vervolg, goed in te kunnen vullen is het belangrijk dat de raad hierover tot een besluit komt en dat in de uitvoering vasthoudt.

Daarmee wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan.



Bijlage I. Feitelijk inzicht

In deze bijlage beantwoorden we de deelvragen die betrekking hebben op het feitelijk inzicht. Het gaat om de volgende vragen:

- Wat is de stand van zaken van de beoogde privatisering van de sportaccommodaties?
- Welk maatschappelijk vastgoed heeft de gemeente in beheer en welk maatschappelijk vastgoed in beheer en onderhoud of alleen in onderhoud?
- Welke financiële middelen zijn hiermee gemoeid en hoe zijn deze opgenomen in de begroting?
- Hoe is het gebruik geregeld? Is er sprake van een contractrelatie en zo, ja, hoe is deze vormgegeven?
- Indien er sprake is van verhuur, hoe komt de huurprijs tot stand, hoe verhoudt deze zich tot de kostprijs en/of marktprijs? Is daarbij een relatie gelegd met vergelijkbare situaties in andere gemeenten?
- Wat zijn de afspraken over beheer en onderhoud, wie is waarvoor verantwoordelijk, hoe is dat vastgelegd en wat wordt gemonitord?
- Welk subsidie- en tarievenbeleid is vastgesteld voor accommodaties? Welke gemeentelijke bijdragen ontvangen sportverenigingen/gebruikers van het maatschappelijk vastgoed?

De beantwoording van deze vragen komt grotendeels vanuit de organisatie zelf.

Wat is de stand van zaken van de beoogde privatisering van de sportaccommodaties?

In de Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020 is privatisering als een van de 'kaders' opgenomen. Daarbij wordt als uitgangspunt geformuleerd dat alle accommodaties - waar mogelijk - zo veel mogelijk worden geprivatiseerd. Uitgezonderd de accommodaties die gemeente zelf in gebruik heeft.

Er zijn in dat kader in de periode 2018-2022 gesprekken gevoerd met de accommodaties om privatisering verder vorm te geven en te realiseren, zo blijkt ook uit de informatie die in de begrotingen 2021 en 2022 is opgenomen. Op onderdelen is privatisering gerealiseerd, bijvoorbeeld door het beheer en onderhoud van het groen te privatiseren bij een aantal sportaccommodaties, zo geeft de organisatie aan.

Deze gesprekken zijn volgens de toelichting uit de begroting door corona stil komen te liggen. Uit nadere toelichting van de organisatie blijkt echter dat de gesprekken in overleg met de verenigingen ook zijn stopgezet omdat de gemeente besloot eerst een interne evaluatie uit te voeren. Het was onvoldoende duidelijk waarom ervoor was gekozen om te gaan privatiseren. Ook was niet helder waarom en op welke wijze de privatisering zou moeten plaatsvinden.

De organisatie verklaart het stopzetten van de gesprekken als volgt: "Dit omdat de gemeente wenst om de privatisering op een goede manier af te ronden, enkel indien dit voordelen oplevert voor de gemeente én de vereniging."

In de begroting is opgenomen dat de gemeente in 2022 de gesprekken wil hervatten.²⁸ De stand van zaken met betrekking tot privatisering wordt op dit moment niet gemonitord.

²⁸ Begroting 2022. Gemeente Heerde,



Welk maatschappelijk vastgoed heeft de gemeente in beheer en welk maatschappelijk vastgoed in beheer en onderhoud of alleen in onderhoud?

Onderstaande gebouwen hebben volgens de organisatie betrekking of sport en/of welzijn.

Portefeuille-onderdeel	Naam accommodatie	Beheer en onderhoud
Sportvastgoed	De Noord Sport-accommodatie, Veessen	Curatief, preventief onderhoud. Komt in aanmerking voor renoveren en verduurzamen
Sportvastgoed	Faberhal, Heerde	Curatief, preventief onderhoud. Komt in aanmerking voor renoveren en verduurzamen
Maatschappelijk vastgoed	Hof van Cramer, Wapenveld	Curatief onderhoud (met minimale investeringen)
Multifunctioneel vastgoed	MFA de Heerd, Heerde ²⁹	Curatief, preventief onderhoud. Komt in aanmerking voor renoveren en verduurzamen
Multifunctioneel vastgoed	Rhijnsberg, Heerde ³⁰	Curatief, preventief onderhoud. Komt in aanmerking voor renoveren en verduurzamen
Multifunctioneel vastgoed	Sporthal Wapenveld, Wapenveld	Wettelijk preventief onderhoud en klachtonderhoud
Commercieel vastgoed	Villa Jacoba, Heerde	Curatief en klachtonderhoud
Sport = vastgoed	VV Heerde, Heerde	Onroerend goed wordt geprivatiseerd, vooralsnog alleen de kleedruimten in eigendom, achterstallig onderhoud is afgekocht
Sportvastgoed	VV SEH, Heerde	Onroerend goed wordt geprivatiseerd, vooralsnog alleen de kleedruimten in eigendom, achterstallig onderhoud is afgekocht
Sportvastgoed	VV Wapenveld, Heerde	Onroerend goed wordt geprivatiseerd, vooralsnog alleen de kleedruimten in eigendom, achterstallig onderhoud is afgekocht
Sportvastgoed	WZC, Wapenveld	Onroerend goed wordt geprivatiseerd, vooralsnog alleen de kleedruimten in eigendom, achterstallig onderhoud is afgekocht
Overig vastgoed	Ijsbaan, Heerde	Opstal is van de ijsbaan

²⁹ Deze accommodatie valt deels buiten de scope van dit onderzoek omdat deze wordt (ook) gebruikt voor onderwijs.

³⁰ Deze accommodatie valt deels buiten de scope van dit onderzoek omdat deze wordt (ook) gebruikt voor onderwijs.



Overige maatschappelijke accommodaties volgens overzicht complexen gemeente Heerde in relatie tot beheer en onderhoud d.d. 31-05-2022

Maatschappelijk vastgoed	Speellokaal Duimelotje, Flessenbergweg 39 Wapenveld. Maakt deel uit van herontwikkeling fusie Ds. Van Maasschool en Goede Herderschool	Curatief onderhoud (met minimale investeringen)
Maatschappelijk vastgoed	Engelmanskamp B Heerde - Begraafplaats, Elburgerweg 29 Heerde	Curatief, preventief onderhoud. Komt in aanmerking voor renoveren en verduurzamen
Maatschappelijk vastgoed	Engelmanskamp A Heerde - Begraafplaats, Elburgerweg 29 Heerde	Curatief, preventief onderhoud. Komt in aanmerking voor renoveren en verduurzamen
Maatschappelijk vastgoed	Aula en Baarhuisje Wapenveld, Kamperweg 3 Heerde	Curatief, preventief onderhoud. Komt in aanmerking voor renoveren en verduurzamen
Maatschappelijk vastgoed	Aula en Baarhuisje Wapenveld, Groteweg 38, Kwartelweg 2(1) Wapenveld	Curatief, preventief onderhoud. Komt in aanmerking voor renoveren en verduurzamen

Welke afspraken zijn gemaakt over het beheer en onderhoud van vastgoed?

De afspraken rondom beheer zijn niet vastgelegd in beleid. Er is geen besluit van de raad over de gewenste onderhoudsniveaus, maar de organisatie hanteert hiervoor wel eigen normen. Door de organisatie wordt hierover het volgende aangegeven:

Conditie vastgoed normen

Stuurinstrumenten spelen een rol op strategisch-tactisch niveau van de organisatie, waar het budget voor onderhoud (en verbetering) en het kwaliteitsniveau bepaald wordt en de meerjarenonderhoudsplanning wordt opgesteld, en op tactisch-operationeel niveau, waar de jaarplanning wordt opgesteld en de werkvoorbereiding en uitvoering van het onderhoud plaatsvindt. Overigens liggen in elke organisatie de verantwoordelijkheden en de verhoudingen tussen de niveaus anders. Soms stuurt het management op kosten en kwaliteit, soms speelt het sociale aspect een grote rol.

In het verleden werden de meerjarenonderhoudsplanningen vaak zo opgesteld dat de gebouwen vrijwel voortdurend in nieuwbouwstaat werden gehouden. Het mag duidelijk zijn dat hiervoor niet altijd de financiële middelen beschikbaar zijn. Bovendien had elke inspecteur zijn eigen mening over noodzakelijk onderhoud. Beheerders kwamen erachter dat voor eenzelfde gebouw soms zeer uiteenlopende onderhoudsmaatregelen werden aanbevolen door een inspecteur. De verkregen informatie was vaak onvoldoende betrouwbaar. Hierdoor konden onderhoudsgelden minder effectief worden besteed dan men dacht. Tegenwoordig is er de conditiemeting. Deze richt zich op de eisen en wensen van de opdrachtgever en/of de gebruiker. De staat van onderhoud van gebouwen, terreinen en installaties wordt in Nederland bepaald met een zogenoemde conditiemeting conform de NEN 2767.

De NEN 2767 zorgt voor het uniform inspecteren en in kaart brengen van de technische staat van alle bouw- en installatiedelen met betrekking tot gebouwen en/of infrastructuur. Door middel van conditiescores wordt er eenvoudig een vergelijking tussen de verschillende onderhoudstoestanden van objecten gerealiseerd.



Deze meting gebeurt door middel van een vastgelegde meet- en registreermethode door een gecertificeerde inspecteur. Deze stelt van elk materiaal, elk element en elke detaillering de eventuele gebreken vast, de omvang daarvan en de intensiteit. Door deze methodiek van het meten van de conditie, volgens NEN 2767, worden de onderhoudsactiviteiten gestuurd waarbij de werkelijke technische staat van een gebouw in kaart wordt gebracht. Zo wordt precies dat onderhoud uitgevoerd dat (wettelijk) noodzakelijk is voor het behoud van de technische staat.

De conditiescore van bouw- en installatiedelen wordt weergegeven op een zespuntsschaal. Conditie score 1 representeert de nieuwbouwstaat en conditiescore 6 de slechtst aan te treffen conditie. In de volgende tabel zijn korte omschrijvingen van de conditiescores gegeven.

Conditie score	Omschrijving	Toelichting
1	Uitstekende conditie	Incidenteel geringe gebreken
2	Goede conditie	Incidenteel beginnende veroudering
3	Redelijke conditie	Plaatselijk zichtbare veroudering. Functievervulling van bouw- en installatiedelen niet in gevaar
4	Matige conditie	Functievervulling van bouw- en installatiedelen incidenteel in gevaar
5	Slechte conditie	De veroudering is onomkeerbaar
6	Zeer slechte conditie	Technisch rijp voor sloop

Conditie vastgoed gemeente Heerde

Onderhoud is niet langer een doel op zichzelf maar een middel voor het optimaliseren van investeringen. De gewenste prestatie in relatie tot het beschikbare budget staat centraal. Het stellen van prioriteiten is essentieel. Met de norm NEN 2767 conditiemeting kan de technische staat van bouw- en installatieonderdelen op een objectieve manier worden vastgelegd, onafhankelijk van de invloed op de bedrijfsvoering.

De gemeenteraad heeft zich overigens nooit formeel uitgesproken over de na te streven minimale conditiescore van de vastgoedportefeuille. Het gewenste onderhoudsniveau is dan ook niet formeel in een beleidsstuk vastgesteld, maar omdat de gemeente Heerde haar vastgoed in goede staat wenst te houden, definiëren we het volgende kader:

- De gemeente Heerde past conditiegestuurd groot onderhoud toe, conform de NEN 2767.
- Gebouwen die langer dan vijf jaar in exploitatie blijven, worden onderhouden op niveau 3.
- De publieke ruimten van het gemeentehuis worden onderhouden op niveau 3.
- Gebouwen die korter dan vijf jaar in exploitatie blijven, worden onderhouden op niveau 4-5.

Onderhoudsniveau vastgoed gemeente Heerde

Gestreefd wordt naar een evenwicht tussen de uitgaven voor onderhoud en de effecten daarvan en de afbreukwaarde van het pand. Het uitgangspunt voor het onderhoudsniveau is doelmatigheid. Het streven is de overlast als gevolg van uitval zoveel mogelijk te voorkomen door het tijdig uitvoeren van onderhoud en een naar de huidige maatstaven acceptabel gebruikscomfort.

De gebouwen, gebouwdelen en bouwdelen verkeren in een redelijke tot goede technische staat, die incidenteel verstoord mag worden door calamiteiten. De uitstraling van het gebouw of een bouwdeel is sober, zonder dat de gebouwen een verwaarloosde indruk maken.



Gebreken die de uitstraling en het gebruik van gebouwdelen ernstig en duidelijk zichtbaar aantasten, dienen op korte termijn te worden verholpen. De minimumconditie van de bouwdelen en elementen is redelijk (conditiescore 3). Voor een korte periode kan conditie 4 optreden. Ernstige gebreken die een risico vormen voor bezoekers, gebruikers of medewerkers of als gevolg waarvan hogere onderhoudskosten ontstaan, kunnen slechts in beperkte mate optreden. Voor een korte periode kan incidenteel een conditiescore 4 worden geaccepteerd. Ernstige gebreken zijn niet toegestaan; serieuze en geringe gebreken mogen op beperkte schaal voorkomen.

Vervanging van technische installaties worden gepland bij 'einde technische levensduur', tenzij eerdere vervanging vanwege duurzaamheid verantwoord is.

Vastgoed dat binnen vijf jaar verkocht of gesloopt gaat worden, vraagt om een andere benadering van het onderhoud. Binnen vijf jaar af te stoten vastgoed heeft geen toegevoegde waarde en leidt tot onnodige verspilling van middelen. Hiervoor gelden minimale onderhoudsactiviteiten die zich kenmerken door het herstellen/voorkomen van gebreken die de veiligheid en de gezondheid van gebruikers en passanten in gevaar brengen. En het herstellen/voorkomen van gebreken die het primaire proces in gevaar brengen.

Welke financiële middelen zijn hiermee gemoeid en hoe zijn deze opgenomen in de begroting?

In de begroting van 2022 zijn voor accommodaties in de gemeente de volgende lasten en baten voor 2022 opgenomen.

Accommodatie	Lasten	Baten	Saldo (lasten-baten)
De Heerd	€ 614.602	€ 215.230	€ 399.372
De Rhijnsberg	€ 479.512	€ 357.100	€ 122.412
Sportzaal Wapenveld	€ 110.074	€ 4.000	€ 106.074
Binnensportaccommodaties ³¹	€ 0	€ 78.320	€ -78.320
Sporthal Faberhal	€ 234.484	€ 4.000	€ 230.484
Kantine Faberhal	€ 15.700	€ 0	€ 15.700
Dorpsaccommodatie de Noord	€ 86.602	€ 2.000	€ 84.602
Hof van Cramer	€ 31.388	€ 12.252	€ 19.136
Villa Jacoba	€ 33.255	€ 18.259	€ 14.993
Sportpark Molenbeek	€ 8.330	n.v.t.	€ 8.330
Sportpark Eeuwlanden	€ 3.960	n.v.t.	€ 3.960
Sportpark Monnikenbos	€ 6.940	n.v.t.	€ 6.940
Sportpark Veessen	€ 1.590	n.v.t.	€ 1.590
Buitensportaccommodaties	€ 338.961	€ 54.655	€ 284.306
Totaal	€ 1.965.395	€ 745.816	€ 1.219.579

³¹ Dit zijn inkomsten vanuit de verhuur van sporthallen en gymzalen.



De gemeente maakt onderscheid tussen sociaal maatschappelijke accommodaties, accommodaties in de openbare ruimte en accommodaties in beheer en onderhoud.³² Bij de sociaal maatschappelijke accommodaties is de gemeente financieel verantwoordelijk of levert de gemeente een financiële bijdrage. Bij accommodaties in de openbare ruimte betreft het accommodaties die zichtbaar en hoorbaar zijn in de openbare ruimte. De financiële relatie tussen de accommodatie en de gemeente wordt hierbij niet verder gespecificeerd. Bij de beheer- en onderhoudaccommodaties gaat het om beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen van de gemeente.

De gemeente heeft dus een lastentotaal van ruim € 1.9 miljoen. Hier staat een totaal aan baten tegenover van ruim € 7.4 ton. Daarmee heeft de gemeente een saldo van ruim € 1.2 miljoen aan kosten voor haar accommodaties in 2022.

Daarnaast heeft de ambtelijke organisatie een apart overzicht aangeleverd met daarin kosten opgenomen van de maatschappelijke accommodaties in beheer en onderhoud van de gemeente.³³ Hierbij gaat het om sporthallen, sportparken, het Berghuizerbad, de Heerd, Hof van Cramer en Villa Jacoba. Hiervoor zijn de volgende kosten opgenomen voor 2022.

Sport	Faberhal	Sporthal Wapenveld	Sportzaal Veessen	Sportpark Molenbeek	Sportpark Eeuwlanden	Sportpark Monnikenbos	Sportpark Veessen	Berg- huizerbad
Algemeen onderhoud	43.790	35.390	23.490	1.850	1.040	2.660		
Schoon- maakkosten	28.400	19.080	4.980					
Energie- kosten	22.350	20.210	13.080					
Water- verbruik	1.800	1.430	890					
Belastingen	9.650	8.020	4.840	5.990	2.400	3.470	1.590	
Beveiliging	2.580	4.060						
Ledigen containers	1.810	760	1.260					
Verzeke- ringen	6.130	3.420	1.020	490	520	810		
Beheer- kosten/ subsidie		11.370	2.510					180.770
Afschrij- vingskosten	83.467	6.154	27.173					4.667
Rentekosten	34.507	180	7.359					126
Huur- opbrengst	-46.497	-10.792	-11.865					
Saldo	187.987	99.282	74.737	8.330	3.960	6.940	1.590	185.563

³² Programmabegroting 2022, 9 november 2021.

³³ Bijlage financiën sport- en welzijnsaccommodaties.



	<u>Hof van Cramer</u>	<u>De Heerd</u>	<u>Villa Jacoba</u>
Algemeen onderhoud	15.760	1.630	19.140
Schoonmaakkosten			
Energiekosten			
Waterverbruik			
Belastingen	1.360	47.680	1.780
Beveiliging			
Ledigen containers			
Verzekeringen	570	16.000	2.070
Beheerkosten/Subsidie			
Gebruikerslasten		229.592	
Afschrijvingskosten	9.490	101.406	9.999
Rentekosten	4.208	218.294	296
Huuropbrengst	-12.252	-215.230	-18.259
Saldo	19.136	399.372	15.026

Welzijn	Hof van Cramer	De Heerd	Villa Jacoba
Algemeen onderhoud	15.760	1.630	19.140
Schoonmaakkosten			
Energiekosten			
Waterverbruik			
Belastingen	1.360	47.680	1.780
Beveiliging			
Ledigen containers			
Verzekeringen	570	16.000	2.070
Beheerkosten/Subsidie			
Gebruikerslasten		229.592	
Afschrijvingskosten	9.490	101.406	9.999
Rentekosten	4.208	218.294	296
Huuropbrengst	-12.252	-215.230	-18.259
Saldo	19.136	399.372	15.026

<u>Hof van Cramer</u>	<u>De Heerd</u>	<u>Villa Jacoba</u>
15.760	1.630	19.140
1.360	47.680	1.780
570	16.000	2.070



	229.592	
9.490	101.406	9.999
4.208	218.294	296
-12.252	-215.230	-18.259
19.136	399.372	15.026

Voor de gemeente zijn dus de financiën inzichtelijk voor de accommodaties die in beheer en onderhoud zijn van de gemeente. Daarbij is ook inzichtelijk welke huuropbrengsten worden gerealiseerd vanuit deze accommodaties. Voor de overige accommodaties waarmee de gemeente een financiële relatie heeft - die wel in de begroting zijn opgenomen - zijn geen gedetailleerde kostenoverzichten aangeleverd door de ambtelijke organisatie.

Hoe is het gebruik geregeld? Is er sprake van een contractrelatie en zo ja, hoe is deze vormgegeven?

Er is veel onderscheid in de manier waarop het gebruik is geregeld; door de jaren heen was er veel sprake van maatwerk, zo wordt aangegeven door de organisatie.

Er is niet voor alle vastgoed een contractrelatie en afspraken lijken over het algemeen beperkt te zijn vastgelegd. Ook waar geen sprake is van eigen gebruik. Waar wel sprake is van formele afspraken, betreft dit veelal een huurders- en/of gebruikersovereenkomst. Vanuit de organisatie is onderstaand overzicht aangeleverd. Dit betreft enkel de sport- en/of welzijnsaccommodaties. Overige accommodaties vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Accommodatie	Gebruikersrelatie
De Noord Sportaccommodatie, Veesser Enkweg 39, Veessen	Diverse gebruikers. Regelen onderling. Geen contract.
Faber sporthal, Postweg 37a, Heerde	Gemeentelijke sporthal. Vrienden van de Faberhal doen gezamenlijke inkoop. Beheer van de sporthal zal worden ondergebracht bij Beheerstichting Heerde door middel van een nog af te sluiten huurovereenkomst tussen gemeente en Beheerstichting Heerde. Dit maakt deel uit van 'Herstructurering De Heerd en Verbreding Beheerstichting'.
Hof van Cramer, bieb Wapenveld, Putterweg 2a, Wapenveld	Beheer wordt uitgevoerd door stichting Hof van Cramer. De stichting maakt afspraken met gebruikers en sluit overeenkomsten af met gebruikers. Maakt hierbij wel gebruik van de prijzen uit het gemeentelijk accommodatiebeleid.
MFA de Heerd, Griftstraat 8, Heerde	Wordt verhuurd aan en beheerd door de Beheerstichting Heerde. Op termijn worden alle huurovereenkomsten met derden door de Beheerstichting afgesloten. Op dit moment is een deel van de overeenkomsten nog tussen gebruikers en gemeente. Deze worden in het kader van 'Herstructurering De Heerd en Verbreding Beheerstichting' overgedragen aan de Beheerstichting
Rhijnsberg, Rhijnsburglaan 7a, Heerde	Betreft onderwijs en kinderopvang en valt daarom buiten de scope van het onderzoek. Ook het beheer van de Rhijnsberg wordt in het kader van 'Herstructurering De Heerd en Verbreding Beheerstichting' overgedragen aan de Beheerstichting.
Sporthal Wapenveld, W.H. vd Pollstraat 1, Wapenveld	Via gemeente in gebruik gegeven/verhuurd. Particulier heeft huurovereenkomst voor de aangrenzende sportkantine en voert enkele schoonmaakwerkzaamheden uit tegen vergoeding.
Villa Jacoba, Dorpstraat 55, Heerde	Huurovereenkomsten tussen gemeente en gebruikers.
VV Heerde, Veldweg 1 A, Heerde	Eigendom van particuliere stichting. Gemeente heeft in erfpacht. Stichting Buitensport heeft kunstgrasveld in opstal. Gebruiker huurt veld via gemeente of



Accommodatie	Gebruikersrelatie
	van Stichting Buitensport (kunstgras). Voor het vastgoed zijn (nog) geen afspraken gemaakt. Natrekking dus niet geborgd!
SEH Heerde, Veldkampsweg 2, Heerde	Eigendom van gemeente. Stichting Buitensport heeft kunstgrasveld in opstal. Gebruiker huurt veld via gemeente of van Stichting Buitensport (kunstgras). Voor het vastgoed zijn (nog) geen afspraken gemaakt. Natrekking dus niet geborgd!
VV Wapenveld, Zandberg 2, Wapenveld	Eigendom van gemeente. Gebruiker huurt veld via gemeente. Voor het vastgoed zijn (nog) geen afspraken gemaakt. Natrekking dus niet geborgd.
WZC Wapenveld, Zandbergen 4, Wapenveld	Eigendom van gemeente. Stichting Buitensport heeft kunstgrasveld in opstal. Gebruiker huurt veld via gemeente of van Stichting Buitensport (kunstgras). Voor het vastgoed zijn (nog) geen afspraken gemaakt. Natrekking dus niet geborgd.
Ijsbaan Heerde, Engweg 20, Heerde	Huurovereenkomst tussen gemeente en vereniging.

Indien er sprake is van verhuur: hoe komt de huurprijs tot stand, hoe verhoudt deze zich tot de kostprijs en/of marktprijs? Is daarbij een relatie gelegd met vergelijkbare situaties in andere gemeenten?

Sport

De organisatie licht toe dat de gemeenteraad jaarlijks de huurtarieven vaststelt voor alle buiten- en binnensport-accommodaties. De tarieven worden jaarlijks geïndexeerd. Voor de sportverenigingen die van de gemeente huren is niets vastgelegd in overeenkomsten. Voor de verenigingen met een erfpachtrelatie geldt dat de tarieven zijn vastgelegd in overeenkomsten.

Welzijn

Voor de gebruikers van welzijnsaccommodaties (de Heerd, Rhijnsberg, Villa Jacoba, De Noord en Hof van Cramer) zijn er overeenkomsten tussen gemeente en gebruiker of beheerstichting en gebruiker. In de overeenkomsten is de hoogte van het tarief vastgelegd op van basis van de genoemde maatschappelijke en commerciële huurtarieven in de Kadernota Accommodatiebeleid. De raad heeft de kadernota met tarieven vastgesteld.



Welk subsidie- en tarievenbeleid is vastgesteld voor accommodaties? Welke gemeentelijke bijdragen ontvangen sportverenigingen/gebruikers van het maatschappelijk vastgoed?

Er is geen tarievenbeleid voor accommodaties. Het subsidiebeleid is opgenomen in de subsidieregeling en de subsidieverordening. Naast de verschillende subsidies (jeugdleden-, activiteiten-, budget- en investeringssubsidies) krijgt een aantal accommodaties/verenigingen bijdragen voor bijvoorbeeld groen en veldonderhoud of grote aanschaffingen. De subsidies zijn opgenomen in het subsidieregister, maar er is geen overzicht van deze bijdragen.

De investeringssubsidieregeling voor accommodaties is als beleidsregel opgenomen in de Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020. Echter wordt niet voldaan aan de eisen van de Algemene Wet Bestuursrecht (AVB), zo blijkt uit intern vooronderzoek van de Rekenkamercommissie.

Gemeentelijke bijdragen

1. Buitensportverenigingen

- Kunnen een investeringssubsidie accommodaties aanvragen (uitzondering: Schaapskooiruiters volgens overeenkomst).
- De verenigingen met een huurrelatie ontvangen een vergoeding voor het groen- en veldonderhoud.
- Een aantal verenigingen ontvangt daarnaast nog een vergoeding.
- Ontvangen jeugdledensubsidie.

2. Binnensportverenigingen

- Ontvangen jeugdledensubsidie.

3. Structurele budgetsubsidie. Onderstaande organisaties ontvangen structurele budgetsubsidie

- Vereniging Dorpshuis Heerde.
- Radio 794.
- Heerder Historische Vereniging.
- Het Berghuizerbad.
- Cultuurplein.
- Stichting Openbare Basisbibliotheek Noord-Veluwe.

Overzicht gemeentelijke bijdragen

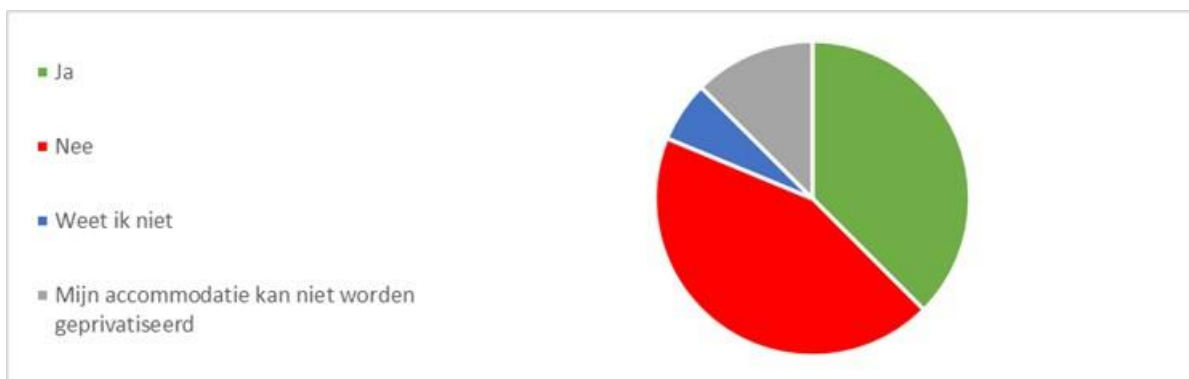
De jeugdleden-, activiteiten- en budgetsubsidies zijn te vinden in het subsidieregister van het betreffende jaar. Er is geen overzicht van de bijdragen voor groen- en veldonderhoud, diverse aanschaffingen en de toegekende investeringssubsidies.



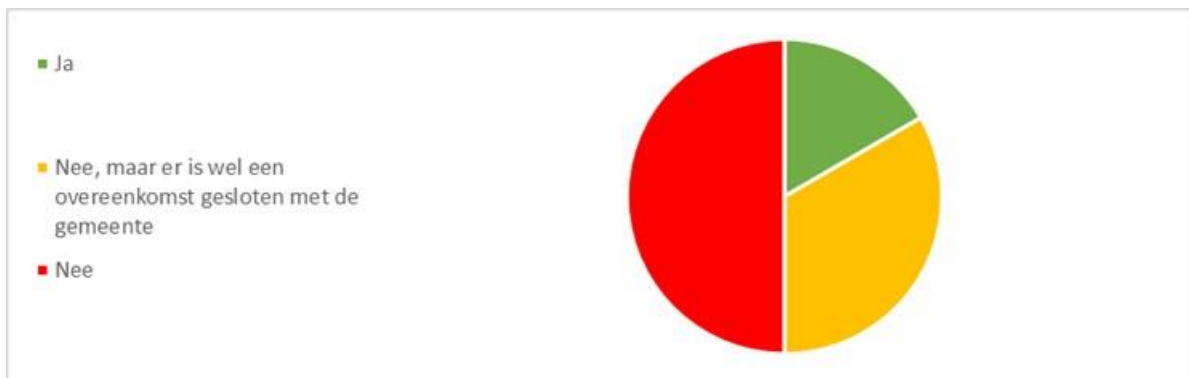
Bijlage II. Resultaten gebruikersenquête

Privatisering

Zijn er in de afgelopen vier jaar gesprekken met uw vereniging/organisatie gevoerd over het privatiseren van uw accommodatie?



Is uw accommodatie inmiddels geprivatiseerd?



Hoe heeft u de communicatie met de gemeente rondom het privatiseren van de accommodatie ervaren?

Gemiddeld cijfer: 5.83

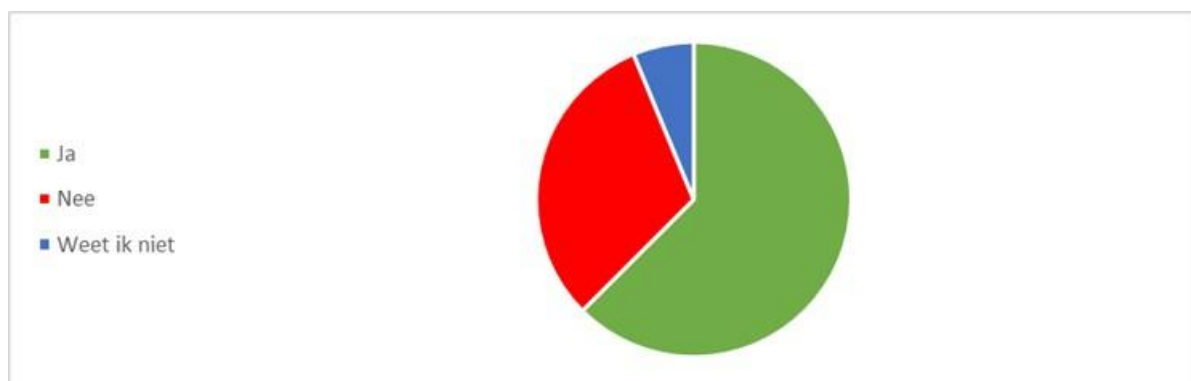


Wat vindt u van de wens van de gemeente om accommodaties te privatiseren?



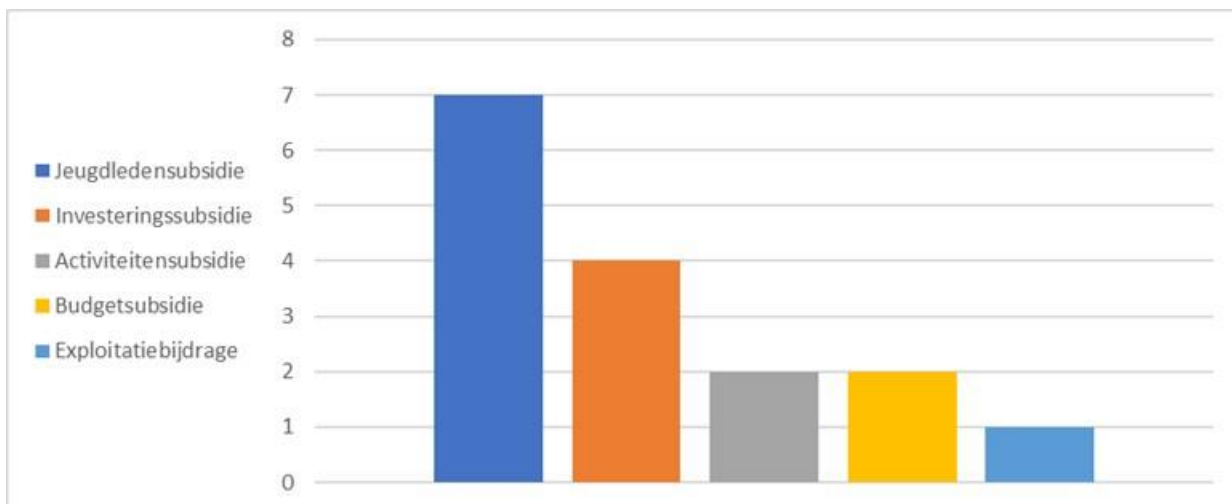
Subsidies

Heeft uw vereniging of organisatie in de afgelopen vier jaar subsidie ontvangen?

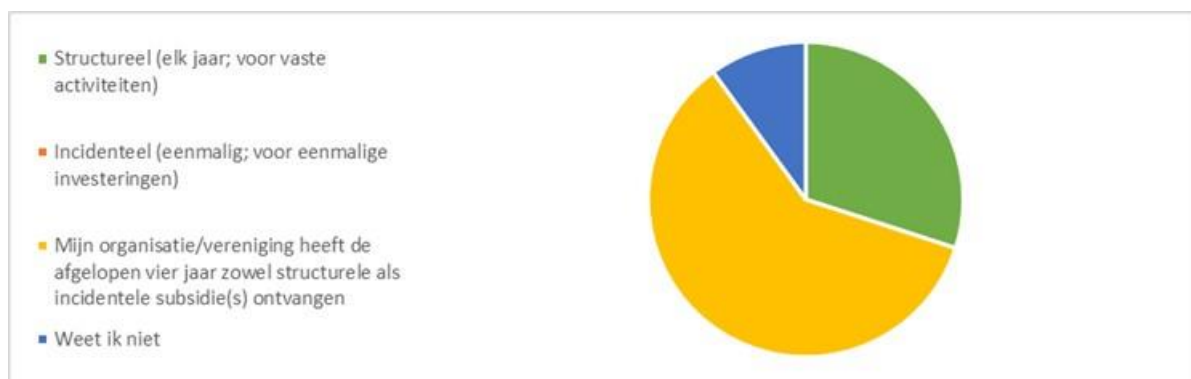




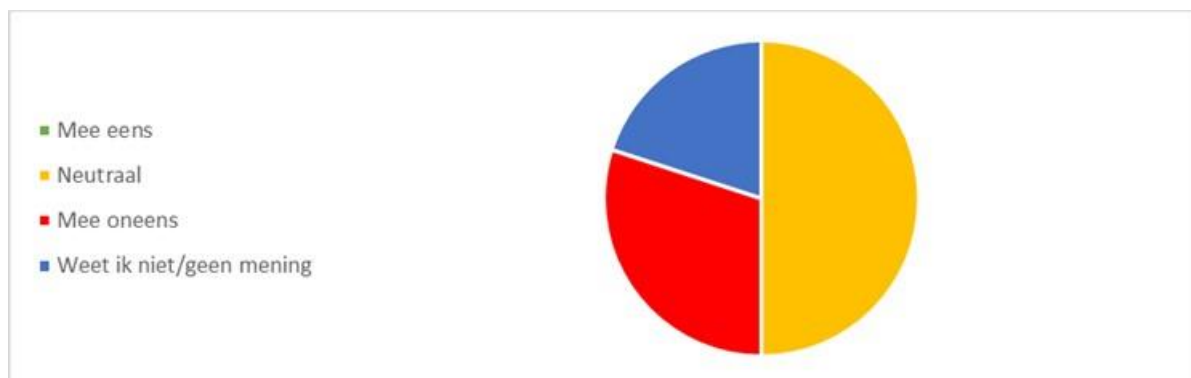
Welke soort subsidie(s) heeft uw vereniging of organisatie de afgelopen vier jaar ontvangen?



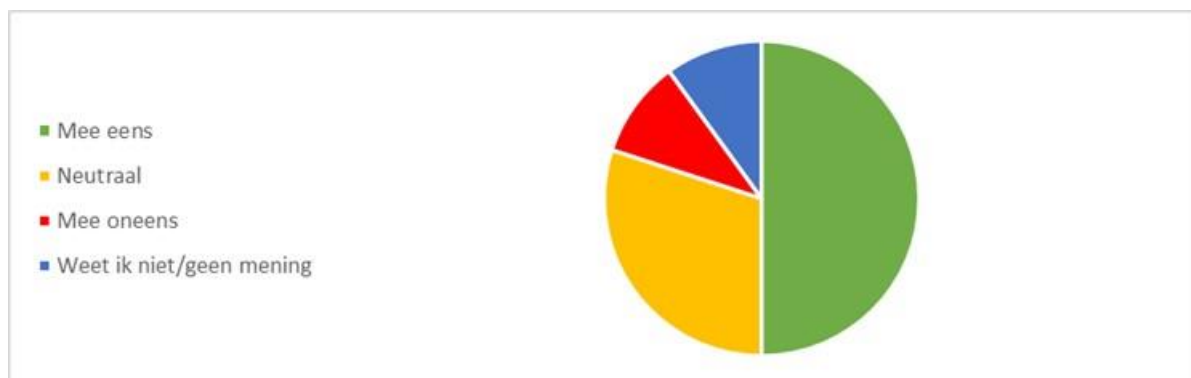
Is/zijn de subsidie(s) die u de afgelopen vier jaar heeft ontvangen structureel of incidenteel?



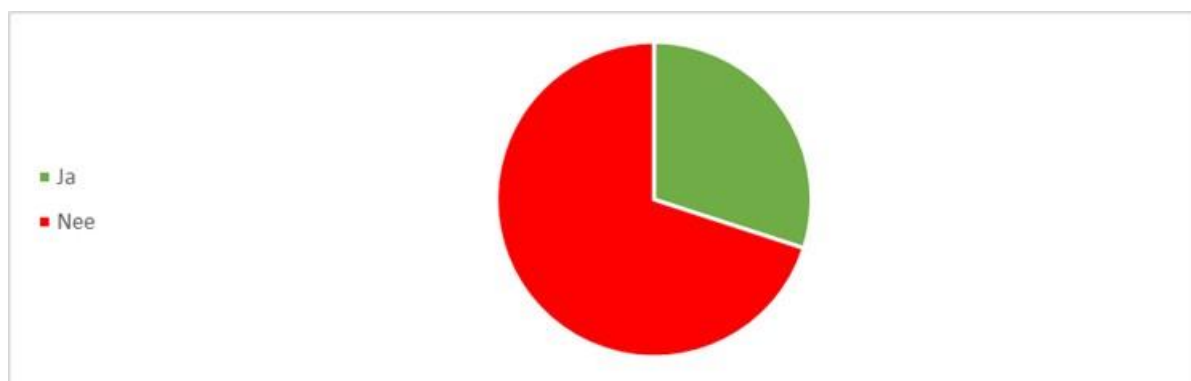
Stelling: de subsidiemogelijkheden van de gemeente zijn makkelijk vindbaar.



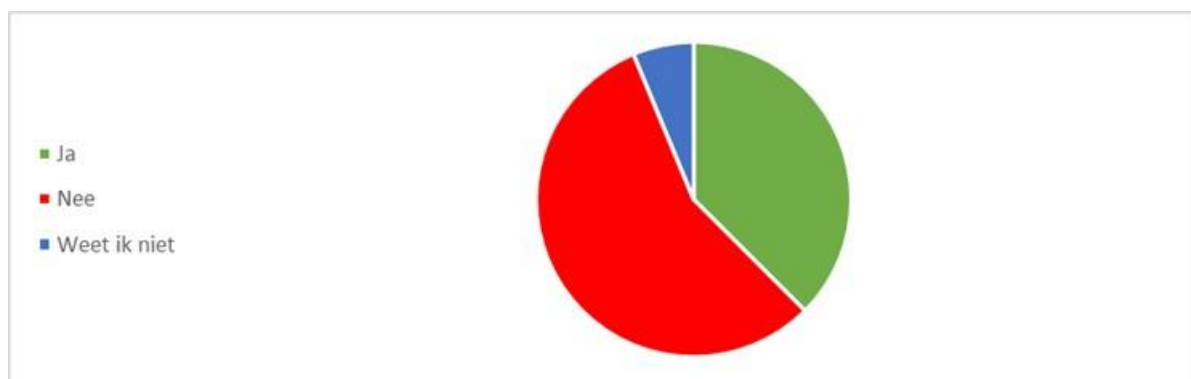
Stelling: het is mij duidelijk hoe verantwoording over de subsidies plaats moet vinden.



Zijn er tussen uw vereniging/organisatie en de gemeente prestatieafspraken gemaakt voor uw subsidies?



Heeft uw vereniging of organisatie andere vergoedingen/gemeentelijke bijdragen ontvangen?



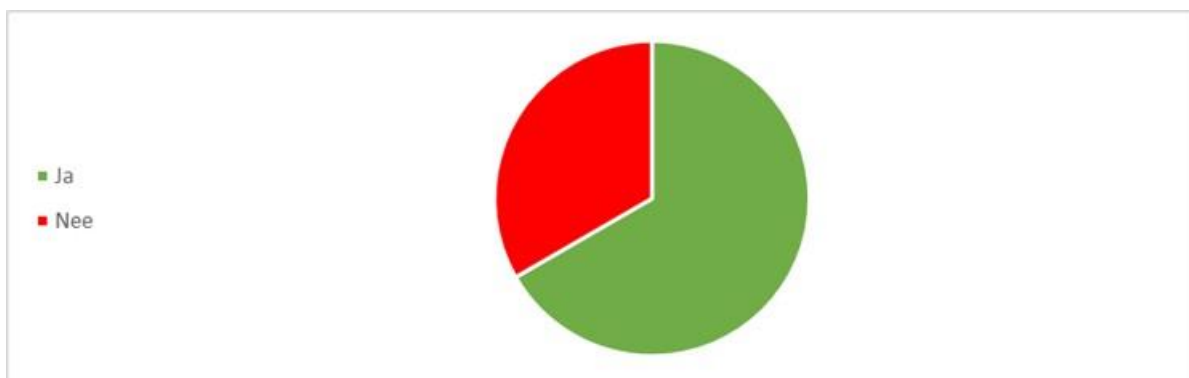


Waar heeft uw vereniging/organisatie een bijdrage voor ontvangen?

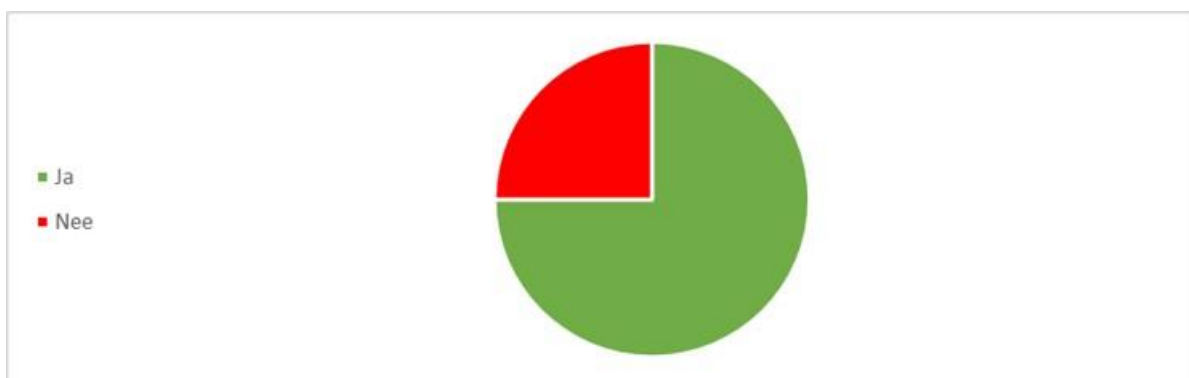
Duurzaamheidsfonds Rabo
Vernieuwing skeelerpiste
Corona compensatieregeling van de gemeente Heerde
Voor huurderiving en tegemoetkoming in de beheerskosten
Uit NPO gelden voor Bibliotheek op School
Voor zelfwerkzaamheden groen- en veldonderhoud

Afspraken

Zijn er tussen uw vereniging/organisatie en de gemeente afspraken gemaakt over de gemeentelijke bijdragen?

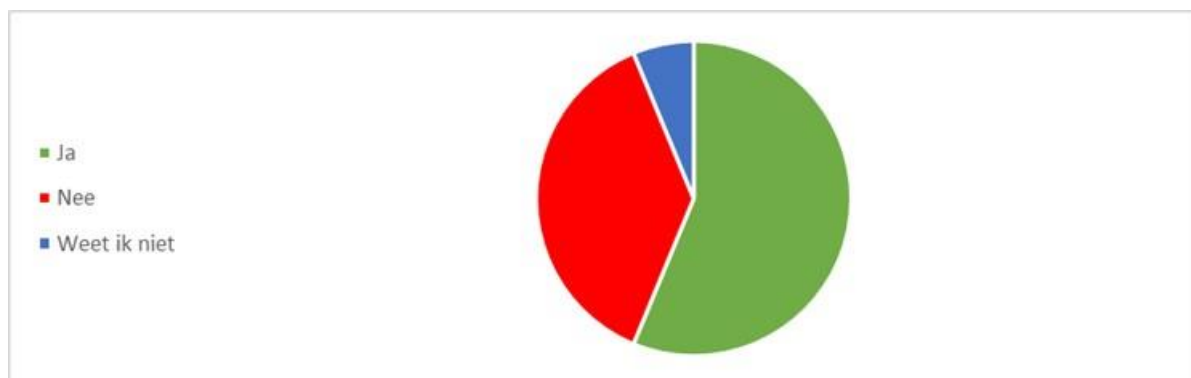


Zijn er tussen uw vereniging/organisatie en de gemeente afspraken gemaakt over het gebruik van de accommodatie?

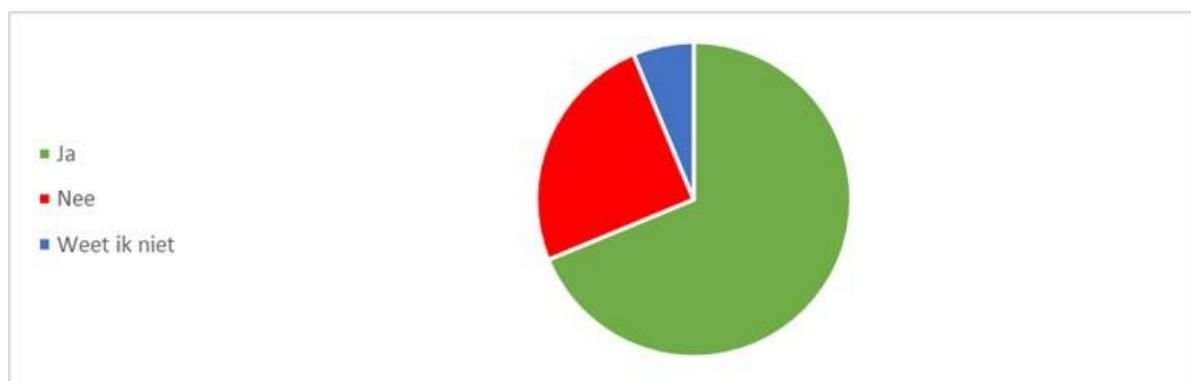




Zijn er tussen uw vereniging/organisatie en de gemeente afspraken gemaakt over het beheer en onderhoud van de accommodatie?

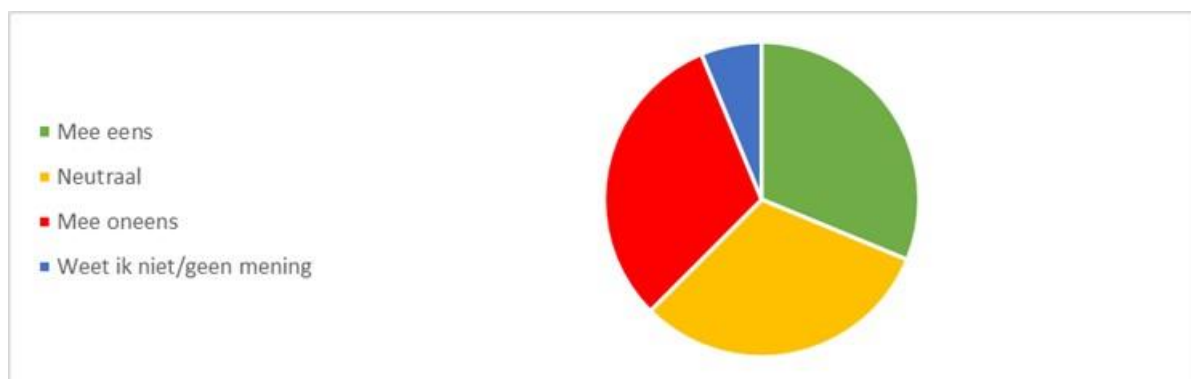


Zijn er tussen uw vereniging/organisatie en de gemeente afspraken gemaakt over de huurtarieven van de accommodatie?



Huurtarieven

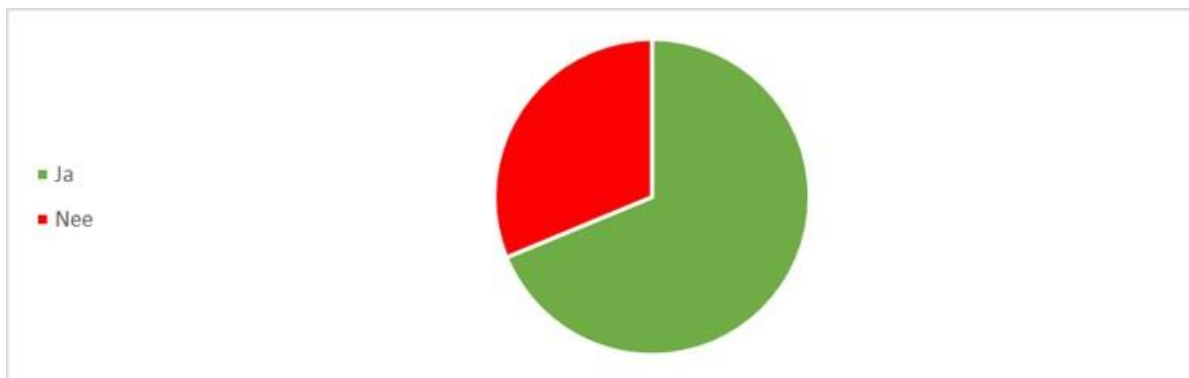
Stelling: het is voor mijn vereniging/organisatie duidelijk hoe de huurtarieven tot stand komen.



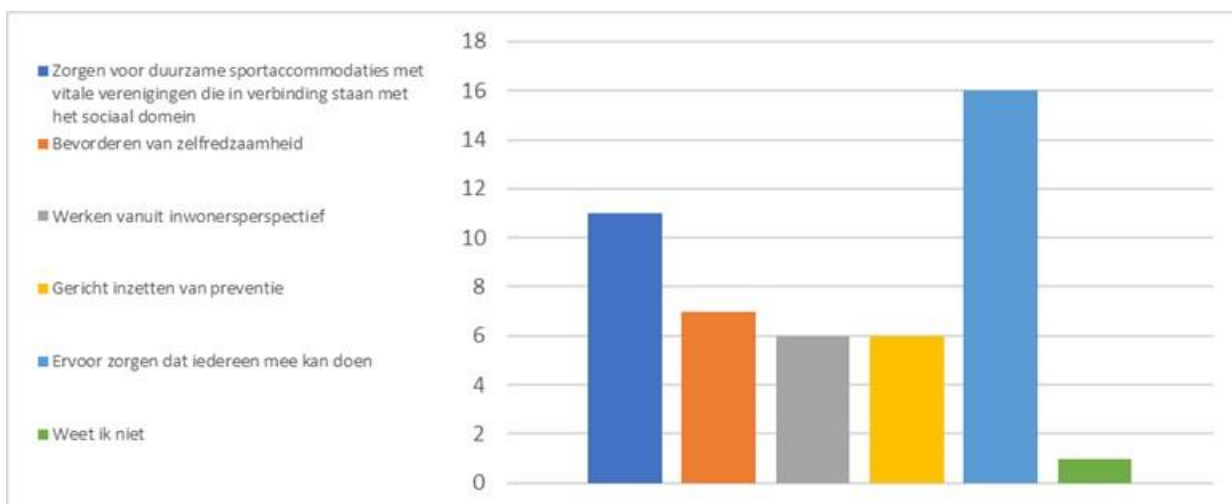


Maatschappelijke impact

Bent u bekend met de gemeentelijke doelstellingen ten aanzien van accommodaties?

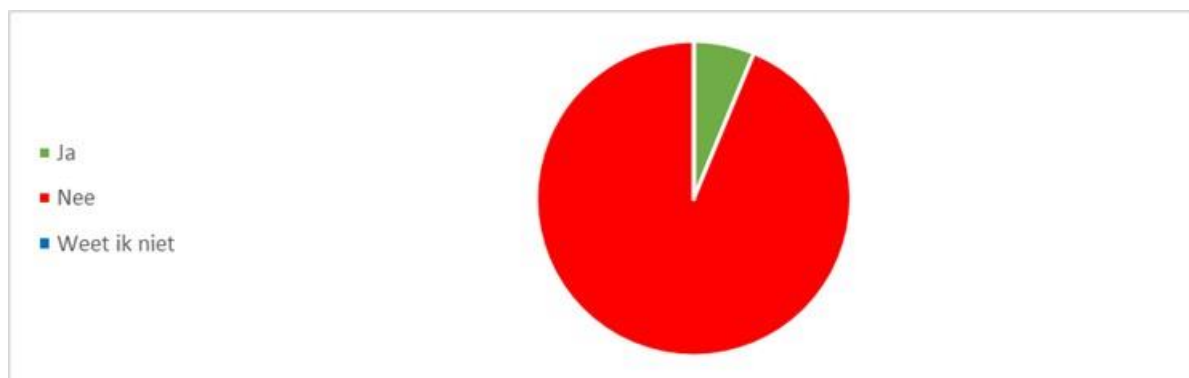


Aan welke gemeentelijke doelstellingen draagt uw vereniging/organisatie volgens u bij?





Heeft de gemeente met uw vereniging/organisatie afspraken gemaakt over de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen?



Communicatie

- **In algemene zin: hoe beoordeelt u de communicatie met de gemeente over subsidies en gemeentelijke bijdragen?**
Gemiddeld cijfer: 4.88
- **In algemene zin: hoe beoordeelt u de communicatie met de gemeente over het gebruik van de accommodatie?**
Gemiddeld cijfer: 5.64
- **In algemene zin: hoe beoordeelt u de communicatie met de gemeente over het beheer en onderhoud?**
Gemiddeld cijfer: 5.93
- **In algemene zin: hoe beoordeelt u de communicatie met de gemeente over de huurtarieven?**
Gemiddeld cijfer: 5.14

Behouden en veranderen

In algemene zin: hoe beoordeelt u het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde?

Gemiddeld cijfer: 5.38

Wat zou u willen behouden aan het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde?

Privatisering okay, maar wel met een bijdrage voor onderhoud vanuit de gemeente.
Het gevoel dat de gemeente wel degelijk wil meedenken met de sportclub en daar haar best voor doet.
Zorg voor goede accommodaties in de gemeente.
Weet ik niet, want het is niet vastgelegd voor welke activiteiten wij zijn opgesteld.
De investeringssubsidie accommodaties volgens de Kadernota Accommodatiebeleid.
Huidige situatie behouden.
35% investeringssubsidie en dan ook werkelijk handhaven en toepassen voor elke sportclub.
Uniforme tarieven op basis van m².
De opzet van de zaal is goed. Alles is aanwezig.
Investingssubsidie voor vervanging en groot onderhoud.
Uniforme tarieven

Wat zou u willen veranderen aan het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde?

Beter overleg over bijvoorbeeld parkeergelegenheid en verkeersmaatregelen rondom de accommodatie.
Het gevoel dat het initiatief daarover te weinig vanuit de gemeente komt.



Ik zou graag meer betrokkenheid vanuit de gemeente zien bij de accommodaties. Nu is het beheer uitbesteed aan een beheersstichting maar niemand bewaakt of de inhoudelijke doelen van de Heerd worden behaald
Helderheid over de verbinding tussen het accommodatiebeleid (dat best duidelijk is) en het activiteitenbeleid (dat iets anders is, maar wel met het accommodatiebeleid is verbonden).
Eerlijke verdeling en aanpassingen naar aanleiding van veranderde sportbeleidsplannen.
Privatisering: wat levert het op? Wat ons betreft blijft er sprake van een gemeentelijke voorziening. Verder een betere subsidie voor verenigingen die geen kantine-inkomsten hebben.
Gelijke mogelijkheden en subsidies beide voor elke sportclub. Ondanks een nota Accommodatiebeleid 2017-2020 is er nog steeds een oneerlijk hapsnap-beleid met het verstrekken van investeringssubsidies en andere subsidies aan verschillende sportclubs. Sommige sportclubs (niet geprivatiseerd) worden nog steeds bevoordeeld.
Het is erg verouderd, nieuwe materialen zou geen overbodige luxe zijn.
Duidelijke communicatie over wat men wil van verenigingen en omgekeerd.
Meer communicatie betreft visie en accommodatiebeleid, hiermee bedoelen we een gesprek i.p.v. een uniforme mail.

Wat zou u de gemeente willen meegeven met betrekking tot accommodaties?

Iedere vereniging evenveel bedelen, geen voorkeuren.
Overleg eerst beter met verenigingen op platform Sport voordat beslissingen worden genomen.
We hebben - samen met de gemeente - een prachtig sportpark gerealiseerd.
Ga niet alleen over de stenen, maar ook over de inhoud. Het gaat tenslotte om het welzijn en de ontmoetingsplek van de Heerdenaren. De Heerd wordt bij lange na niet op die manier 'gerund' c.q. er wordt hier niet op gestuurd door de gemeente. Ik kan me voorstellen dat je dat als gemeente wel wilt (of iemand hiervoor aanstellen).
Het zou helpen om een (korte en lange termijn) VISIE te ontwikkelen (hoe zou de toekomst er over vier jaar uit moeten zien?). Ook de geplande MFA in Wapenveld worstelt hiermee.
Mocht er een beslissing zijn genomen die in latere sportbeleidsplannen wordt aan gepast past dit dan ook toe voor de bewuste vereniging. In dit geval betreft het erfpacht.
Geen privatisering doorvoeren.
Alle sportclubs gelijke mogelijkheden bieden qua voorzieningen en subsidies.
Dat er meer mogelijkheden zijn in vakanties, kantine gebruik.
Zorg voor een goede regeling inzake opstallen met verpachter.
Kijk naar de impact van een organisatie in hun omgeving en stimuleer/ga in gesprek over wensen en behoeften om hun visie te kunnen behalen.
Sneller actie ondernemen m.b.t. onderhoud.



Bijlage III. Overzicht geïnterviewde personen

Medewerkers
Medewerker gebouwenbeheer
Afdelingshoofd Sociaal maatschappelijke Verbinding
Beleidsadviseur Sport, Cultuur & Accommodaties
Gemeentesecretaris/Directeur
Controller
Senior financieel adviseur
Senior juridisch adviseur
Beheerder buitensportaccommodaties excl. gebouwen)
Beleidsadviseur subsidies
Betrokken wethouders (Sport, Accommodaties en Kunst & Cultuur)

Deelnemers focusgroep
De Schaapskooiruiters
Hof van Cramer
Tennisvereniging Wapenveld
IJclub Eendracht
Gymvereniging Wapenveld
Rees Outdoor Fit
Atletiekvereniging De Gemzen

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.