Raadsvoorstel

Raadsvergadering:	4 november 2024
Commissie:	22 oktober 2024
Agendapunt:	5.
Onderwerp:	Accommodatiebeleid gemeente Heerde 2024
Afdeling:	Sociaal Maatschappelijke Verbinding
Opsteller:	Dennis van Brussel
Telefoonnummer:	0578 – 699 494
E-mailadres	d.vanbrussel@heerde.nl
Portefeuille:	S.J.L. Nienhuis
Programma:	Samenleving

De raad besluit om:
1. Het Accommodatiebeleid Gemeente Heerde 2024 vast te stellen

Inleiding
Uw raad heeft de rekenkamercommissie in 2022 verzocht om onderzoek uit te voeren naar de doelmatig- en doeltreffendheid van de huidige Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020. In de raadsvergadering van 17 april 2023 heeft u kennis genomen van de rapportage van dit onderzoek. Op basis van de conclusies en aanbevelingen kan geconcludeerd worden dat een actualisatie van het huidige accommodatiebeleid noodzakelijk is.

Deze actualisatie heeft inmiddels plaatsgevonden. Aan u wordt voorgesteld om het nieuwe Accommodatiebeleid gemeente Heerde 2024 vast te stellen. Dit beleid is in samenwerking met adviesbureau Hospitality Group opgesteld.

Dit nieuwe beleid geeft antwoord op de vraag wanneer en waarom wij als gemeente bijdragen aan de sport- en multifunctionele accommodaties binnen de gemeente Heerde. Binnen het huidige accommodatiebeleid staan drie onderwerpen centraal. In het nieuwe beleid wordt op deze onderwerpen een koerswijziging voorgesteld:

1. Privatisering: In het nieuwe beleid wordt voorgesteld om privatisering als leidend principe los te laten. Voor vergelijkbare accommodaties neemt de gemeente vergelijkbare kosten voor haar rekening. Dit staat los van wie verantwoordelijk is voor het eigendom en beheer van de accommodatie.

2. Investeringen: In het huidige beleid verstrekt de gemeente investeringssubsidies voor nieuwe en vervangingsinvesteringen. Deze subsidies worden niet meegenomen in de exploitatiebijdrage maar vallen onder aparte beleidsregels. Alleen basisvoorzieningen komen in het huidige beleid in aanmerking voor een bijdrage, met maximaal 35% van de kosten als subsidie.

   In het nieuwe accommodatiebeleid wordt voorgesteld om een afwegingskader centraal te stellen. Het afwegingskader is een instrument, als onderdeel van het accommodatiebeleid, dat de gemeente gebruikt om onderbouwde en transparante besluiten te nemen over het al dan niet bijdragen aan maatschappelijke accommodaties. Indien er een positieve afweging wordt gemaakt door de gemeente komt een aanvraag in aanmerking voor gemeentelijke bijdrage.

3. Tarieven: Het huidige accommodatiebeleid stelt uniforme tarieven vast voor niet-geprivatiseerde accommodaties. Er zijn drie huurvormen: kostprijsdekkend, maatschappelijk en marktconform. Gemeentelijke accommodaties worden voornamelijk verhuurd aan maatschappelijke organisaties, met commerciële verhuur als optie bij gebrek aan maatschappelijke gebruikers. De tarieven zijn verdeeld in buitensportaccommodaties (per veld per seizoen/jaar), binnensportaccommodaties (per sportzaal per uur) en overige accommodaties (per m² per jaar). Huurprijzen voor sportaccommodaties worden door de gemeenteraad vastgesteld, terwijl multifunctionele accommodaties via overeenkomsten worden geregeld. Er is onduidelijkheid over erfpachtconstructies en hoe maatschappelijke tarieven worden bepaald.

   In het nieuwe beleid wordt voorgesteld om kostprijsgeoriënteerde tarieven te hanteren. Dit staat beschreven bij de uitgangspunten in hoofdstuk 5. De uitwerking en huursystematiek wordt beschreven in paragraaf 7.3 ‘Tarieven en huursystematiek’.

Verder ontbreekt het in het huidige accommodatiebeleid aan goed afgebakende kaders en heldere doelen, waardoor er onduidelijkheid is waar de gemeente precies op inzet en waarom.

Het nieuwe accommodatiebeleid zorgt er voor dat uitlegbaar wordt wanneer en waarom de gemeente bijdraagt aan de accommodaties waarin onze vele maatschappelijke organisaties zijn gehuisvest. Deze accommodaties zijn cruciaal voor het organiseren van maatschappelijke activiteiten op het gebied van onder andere sport, bewegen, cultuur, zorg en welzijn.

Participatie
Bij de ontwikkeling van dit nieuwe beleid zijn binnen- en buitensportverenigingen, sociaal-culturele organisaties en overige gebruikers van MFA's (*hierna: stakeholders*) betrokken. Ook bent u als raad in iedere fase meegenomen. Het college is, kijkend naar de beleidsnota en het gelopen proces, content met het resultaat en trots dat wij uw raad dit voorstel kunnen doen.

Plan van aanpak
Het adviesbureau is gestart met het in kaart brengen van alle gegevens die nodig zijn voor het opstellen van nieuw beleid. Dit is gedaan door een documentatiestudie, gesprekken met de ambtelijke organisatie en gebruikers van accommodaties. In een themaraad is dit opgehaalde beeld aan u gepresenteerd.

Vervolgens is er door het ophalen van informatie tijdens interactieve sessies en individuele gesprekken een vertaling gemaakt naar drie inhoudelijke thema's:

1. **Uitgangspunten**
   Op basis van de staat van het verenigingsleven, de accommodaties en de evaluatie van het 'oude' accommodatiebeleid zijn vijf uitgangspunten geformuleerd voor het nieuwe beleid:
   1. Maatschappelijke opgave centraal
   2. Versterken samenhang en samenwerking
   3. Harmonisatie en transparantie
   4. Eenduidig subsidie- en tarievenbeleid
   5. Aanscherpen rol gemeente

   Verdere toelichting over deze uitgangspunten vindt u in hoofdstuk 5 en bijlage 1 van het accommodatiebeleid.

2. **Afwegingskader**
   In het nieuwe beleid komt een afwegingskader centraal te staan. Het afwegingskader is een instrument dat de gemeente gebruikt om onderbouwde en transparante besluiten te nemen over het al dan niet bijdragen aan de totstandkoming en instandhouding van accommodaties. Het afwegingskader kan aan de voorkant al door verenigingen en stichtingen gebruikt worden bij het onderbouwen van aanvragen.

   De hierboven genoemde vijf uitgangspunten komen allen terug binnen de drie hoofdonderwerpen van het afwegingskader:
   1. De maatschappelijke functie
   2. De accommodatie
   3. Beheer en exploitatie

   Verdere toelichting over onder andere het gebruik van het afwegingskader, de procedures en wat het betekent voor de huidige situatie vindt u in hoofdstuk 6 en bijlage 2 van het accommodatiebeleid.

3. **Beleidsregels bij totstandkoming en instandhouding**
   Op het moment dat een aanvraag wordt goedgekeurd, komt het initiatief in aanmerking voor financiële ondersteuning door de gemeente. Daarbij geldt dat er onderscheid is tussen aanvragen voor de totstandkoming van accommodaties of instandhouding.

   Verdere toelichting over de rol van de gemeente bij totstandkoming en instandhouding, welke beleidsregels daarbij horen voor binnensport, buitensport en multifunctionele accommodaties en welke tarieven- en huursystematiek wordt voorgesteld vindt u in hoofdstuk 7 van het accommodatiebeleid.

Tot slot zijn de (globale) financiële consequenties van het nieuwe beleid weergeven en vindt u in de bijlagen van het accommodatiebeleid een demarcatielijst, onderbouwing voor de financiën van de buitensport en een regeling voor over- en ondercapaciteit van de buitensport.

Beoogd doel
Een geactualiseerd, gedragen accommodatiebeleid met heldere, eenduidige kaders, doelstellingen en uitgangspunten.

Bevoegdheid / Juridisch kader
n.v.t.

Eerdere besluitvorming en kaders

Raadsbesluit 3 april 2017	Vaststelling Kadernota accommodatiebeleid 2017-2020
Raadsbesluit 17 april 2023	Kennisneming rekenkameronderzoek accommodatiebeleid gemeente Heerde
Actieve raadsinformatie 30 oktober 2023	Informeren over stand van zaken naar aanleiding van *motie 2023-01*
Themaraad 8 januari 2024	Toelichting over het plan van aanpak
Themacollege 5 maart 2024	Ophalen standpunt college voor verdere uitwerking
Commissievergadering 11 juni 2024	Advies discussienotitie accommodatiebeleid Heerde

Argumenten
1.1 De huidige Kadernota accommodatiebeleid 2017-2020 vraagt om een actualisatie.
Samengevat kan uit het Rekenkamerrapport onderzoek accommodatiebeleid 2017-2020 worden geconcludeerd dat het huidige accommodatiebeleid niet voldoet aan de vereisten van doelmatig- en doeltreffendheid. Er heerst een gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot de te behalen doelen en de interpretatie van kernbegrippen, zoals bijvoorbeeld privatisering. Ondanks het benoemen van diverse kaders, ambities en uitgangspunten ontbreekt het aan een heldere strategie waar de gemeente precies op inzet en waarom.

1.2 Er wordt uitvoering gegeven aan het Coalitieakkoord.
In het coalitieakkoord 2022-2026 van het college is opgenomen dat de gemeente beleid ontwikkelt voor sportaccommodaties en bepaalt wie waarvoor subsidie krijgt. Samen met sportverenigingen is gekeken hoe de bestaande regels aangepast zouden moeten worden, met als doel een begrijpelijk beleidsdocument.

1.3 U bent als raad 'aan de voorkant' meegenomen.
Uw raad heeft op 17 april 2023 kennis genomen van het rekenkamerrapport en heeft de conclusies en aanbevelingen overgenomen. Daarnaast heeft u raadsbreed een motie ingediend, waarin u onder andere heeft gevraagd om een plan van aanpak op te stellen met een beschrijving van het proces dat doorlopen gaat worden voor de herijking van het accommodatiebeleid.

Ook heeft u in deze motie het college verzocht om u als raad 'aan de voorkant' te betrekken bij het ontwikkelen van nieuw beleid, zodat nieuwe uitgangspunten en doelstellingen voor het nieuwe accommodatiebeleid in samenspraak tussen college en raad worden ontwikkeld.

In de themaraad van 8 januari 2024 bent u geïnformeerd over de stand van zaken en de eerste opbrengsten van het adviesbureau. Vervolgens is er een discussienota behandeld in de commissie van 11 juni 2024. Hierin heeft de commissie haar opvattingen en advies gegeven over het standpunt van het college op de drie inhoudelijke thema's:

1. De Uitgangspunten
2. Het Afwegingskader
3. Totstandkoming en Instandhouding

Dit advies is vertaald naar het accommodatiebeleid dat voorligt voor vaststelling.

1.4. Er is veel aandacht geweest voor het betrekken van stakeholders
In het participatieproces is veel aandacht geweest voor het betrekken van binnen- en buitensportverenigingen, sociaal-culturele organisaties en overige gebruikers van gemeentelijke accommodaties.

Allereerst zijn er in november 2023 een tweetal bijeenkomsten gehouden met binnen- en buitensportverenigingen om op te halen of de conclusies van het rekenkameronderzoek herkenbaar zijn, welke verwachtingen verenigingen hebben bij het nieuwe accommodatiebeleid en wat de mening/visie is op het huidige aanbod en beheervormen. Hiervoor zijn de sportverenigingen uitgenodigd waarmee de gemeente een bestaande subsidierelatie (bijdrage in beheer en onderhoud) en/of huur- of erfpachtrelatie heeft. Ook is er een bijeenkomst georganiseerd voor een vijftal sociaal

culturele organisaties, maar hiervoor zijn geen aanmeldingen ontvangen. Deze verenigingen hebben de mogelijkheid gekregen om later in individuele gesprekken of schriftelijk input aan te leveren.

Vervolgens zijn dezelfde verenigingen in februari 2024 uitgenodigd voor een nieuwe bijeenkomst. Doel van deze bijeenkomst was ophalen of er draagvlak is voor de uitgangspunten van het nieuwe accommodatiebeleid.

Daarna zijn de sportverenigingen die op dit moment al een bestaande subsidierelatie én een huurrelatie hebben met de gemeente twee keer uitgenodigd om te toetsen of er draagvlak is voor de voorgestelde werking en het proces van het afwegingskader, het derde thema totstandkoming en instandhouding en om het concept accommodatiebeleid te bespreken.

Er is gekozen om deze verenigingen extra uit te nodigen, omdat met deze verenigingen intensief gesprekken is gevoerd over privatisering in de vorige collegeperiode en wordt verwacht dat de (financiële) consequenties van het nieuwe accommodatiebeleid voor deze verenigingen met relatief dure accommodaties het grootst is (o.a. door de huurverhoging naar het landelijk gemiddelde).

Tot slot, is eind augustus 2024 een inloopbijeenkomst georganiseerd om op te halen of er draagvlak is voor de belangrijkste kaders, uitgangspunten en de voorgestelde beleidsregels van het nieuwe accommodatiebeleid. Van de laatste bijeenkomsten is een verslag gemaakt. Deze verslagen zijn toegevoegd in bijlage 2 van het raadsvoorstel. Voor deze inloopbijeenkomst zijn alle bij de gemeente bekende verenigingen, stichtingen en overige maatschappelijke gebruikers van MFA's uitgenodigd. Daarnaast zijn ook de adviesraad sociaal domein en het platform gehandicaptenbeleid Heerde uitgenodigd.

In bijlage 2 van het raadsvoorstel is ook een overzicht toegevoegd van al deze participatiemomenten, met daarbij een overzicht van aanwezigen en genodigden. Naast de bijeenkomsten in dit overzicht hebben meerdere verenigingen en stichtingen één op één gesprekken gevoerd met het adviesbureau. Ook is er schriftelijk feedback aangeleverd op de (tussen)rapportages.

Dit zorgvuldige participatieproces heeft geleid tot een beleidswijziging waar het merendeel van de verenigingen en stichtingen achterstaat. Dit laat onverlet dat in specifieke situaties verenigingen het niet eens kunnen zijn met de uitkomst van toekomstige besluiten binnen de kaders van het nieuwe beleid.

1.5 Door het nieuwe beleid blijft sporten 'betaalbaar' voor onze inwoners
We proberen als gemeente sportdeelname zo betaalbaar mogelijk te houden. Dit doen we onder andere door subsidies te verlenen aan verenigingen en door regelingen te hebben voor inwoners die het financieel niet breed hebben.

In het huidige beleid dragen we maximaal 35% bij aan de vervanging van basisvoorzieningen van sportaccommodaties. Dit betekent dat een vereniging, na aftrek van eventuele landelijke subsidies, zelf verantwoordelijk is voor het bekostigen van de overige circa 50% van de kosten. Voor grote, dure investeringen aan sportaccommodaties (bijvoorbeeld de vervanging van een atletiekbaan of de kunstgrasvelden van de voetbalverenigingen) betekent dit dat verenigingen er niet aan ontkomen om flinke contributieverhogingen door te voeren. Dit gaat ten koste van de betaalbaarheid van de sport en daarmee de sportdeelname van onze inwoners.

In het nieuwe accommodatiebeleid wordt een andere methodiek voorgesteld. Aan de hand van het afwegingskader kan de gemeente beslissen om de totstandkomings- en instandhoudingskosten van

basisvoorzieningen voor haar rekening te nemen. Dit voorkomt de hierboven genoemde contributieverhogen en zorgt er voor dat gemeente meer regie heeft over haar accommodaties, waardoor accommodaties toekomstbestendiger worden.

Hier tegenover staat dat verenigingen een hoger huurbedrag gaan betalen, dat meer in lijn ligt met het landelijk gemiddelde.

1.6 Het nieuwe beleid zorgt voor meer duidelijkheid voor stakeholders én gemeente
Het voorgestelde accommodatiebeleid introduceert enkele belangrijke wijzigingen ten opzichte van het huidige beleid. Deze aanpassingen zijn gericht op het onderbouwen van keuzes om al dan niet bij te dragen aan:

- Maatschappelijke voorzieningen (het afwegingskader)
- Het verduidelijken van verantwoordelijkheden (borgen van afspraken)
- Het verbeteren van de financiële planning en het versterken van de toekomstbestendigheid van accommodaties (meer regie bij gemeente en minder, duur achterstallig onderhoud op lange termijn).

In bijlage 3 van het raadsvoorstel worden de belangrijkste wijzigingen in het voorgestelde accommodatiebeleid ten opzichte van het huidige accommodatiebeleid toegelicht voor drie onderwerpen:

1. Privatiseren
2. Investeren nieuw en vervangingen
3. Tarieven

Kanttekeningen
1.1 Niet alle verenigingen en stichtingen vallen binnen de reikwijdte van het nieuwe beleid
Het Berghuizerbad, musea en het onderwijs hebben een relatie met het accommodatiebeleid, maar zijn niet als specifiek onderdeel meegenomen.

Zwembaden hebben unieke infrastructuur- en onderhoudsvereisten, zoals waterbehandeling, verwarming, luchtvochtigheidscontrole en specifieke veiligheidseisen, inclusief toezicht door gekwalificeerd personeel. Deze factoren maken het beheer en onderhoud van zwembaden complexer en kostbaarder, dat maatwerk vereist.

Onderwijsaccommodaties vallen onder het Integraal Huisvesting Plan (IHP) vanwege hun specifieke eisen op het gebied van ruimte, faciliteiten en veiligheid, die verschillen van andere gemeentelijke voorzieningen.

Ook wordt Villa Jacoba buiten beschouwing gelaten. Hoewel het een gemeentelijke maatschappelijke accommodatie is, heeft het voornamelijk een museumfunctie en een aparte status als rijksmonument, wat eveneens maatwerk vereist. Dat geldt ook voor musea die geen gemeentelijk eigendom zijn. Musea hebben unieke behoeften op het gebied van beheer en onderhoud die niet gemakkelijk te harmoniseren zijn met andere soorten accommodaties. Bovendien zijn musea vaak minder multifunctioneel en breed inzetbaar voor verschillende doelgroepen, een belangrijk uitgangspunt binnen het accommodatiebeleid.

Vraagstukken met betrekking tot zowel het Berghuizerbad als Villa Jacoba vragen hierdoor om een maatwerkbehandeling. Dit betekent dat voorstellen separaat worden voorgelegd aan de raad.

1.2 Het kost tijd om het nieuwe beleid zorgvuldig te implementeren
Nadat het nieuwe accommodatiebeleid is vastgesteld, wordt gestart met de implementatie van het nieuwe beleid. Dit traject is erg arbeidsintensief, omdat we de verenigingen en stichtingen zorgvuldig gaan betrekken in de uitvoering. Daarnaast moeten afspraken worden gemaakt of aangepast. Door bestaande overeenkomsten kunnen deze hernieuwde afspraken niet in alle gevallen direct worden aangepast. Ook zal in sommige gevallen gewerkt worden met een overgangsregeling voor bijvoorbeeld een huurverhoging of bijdrage in beheer en onderhoud.

Geld
De voorgestelde beleidsregels voor totstandkoming en instandhouding van accommodaties brengen financiële consequenties met zich mee. In hoofdstuk 8 van het nieuwe accommodatiebeleid worden deze consequenties voor de binnensport, buitensport en de MFA's beschreven. Dit betreft een globale weergave van de financiële consequenties, omdat niet volledig inzichtelijk is te maken wat de precieze financiële gevolgen zijn van het nieuwe beleid.

Uitgangspunt is dat het nieuwe accommodatiebeleid geen nadelig financieel effect heeft en op termijn een financiële win-winsituatie gaat opleveren voor gemeente en verenigingen. In de lopende (meerjaren)begroting zijn bedragen opgenomen voor investeringen aan sportaccommodaties, onder andere voor de vervanging van de toplagen van de kunstgrasvelden. Daarnaast is er jaarlijks een investeringsbudget beschikbaar van € 50.000,- voor overige investeringen aan sportaccommodaties. De verwachting is dat deze budgetten, samen met hogere huurinkomsten van verenigingen, niet leiden tot extra kosten.

Dit is echter niet met zekerheid te zeggen, omdat dit onder andere afhankelijk is van het aantal aanvragen die positief beoordeeld worden, toekenning van landelijke subsidies en de fluctuerende marktwerking. Mocht blijken dat er onvoldoende budget in de begroting is opgenomen, dan wordt de raad tijdig betrokken. Dit zorgt er voor dat de raad de regie houdt over de financiële effecten van het nieuwe beleid, er minder ad hoc wordt gewerkt, de kwaliteit van accommodaties wordt verhoogd en de levensduur van accommodaties wordt verlengd.

<u>Hieronder volgt een beschrijving van de grootste financiële wijzigingen:</u>

In het voorgestelde beleid verstrekt de gemeente geen investeringssubsidies meer aan iedere willekeurige vereniging of stichting. Aan de hand van het afwegingskader kan de gemeente onderbouwde en transparante beslissingen nemen omtrent de bijdrage aan instandhouding en totstandkoming van basisvoorzieningen van accommodaties. Deze investeringsbijdrage betreft in het nieuwe beleid 100% in plaats van de maximaal 35% uit het huidige beleid bij de totstandkoming of instandhouding van een basisvoorziening. Wat onder de noemer basisvoorziening valt is concreet uitgewerkt aan de hand van een demarcatielijst in bijlage 3 van het accommodatiebeleid.

Dat lijkt financieel nadelig voor de gemeente, maar de verwachting is dat dit niet het geval is omdat:
- Onderhoud wordt meer preventief aangepakt, wat de levensduur verlengt en de kwaliteit van de accommodaties verhoogt. Bovendien brengt achterstallig onderhoud hogere kosten met zich mee.
- Inkomsten en kosten zijn vooraf inzichtelijk, wat de financiële planning ten goede komt.
- College en raad worden niet onverwachts geconfronteerd met verzoeken om incidentele bijdragen.
- Er staan hogere huurinkomsten tegenover. Verenigingen gaan huur betalen in lijn met het landelijk gemiddelde.

Daarnaast wordt bij de uitvoering van het accommodatiebeleid te allen tijde gekeken naar beschikbare subsidiemogelijkheden om de financiële kosten voor zowel de gemeente als de verenigingen te verlichten. Op dit moment bestaat er onder andere een landelijke BOSA-regeling waardoor 20-40% van de bouw- en onderhoudskosten aan sportaccommodaties kan worden aangevraagd bij het ministerie. Ook is er een regeling waarbij gemeenten (een deel van) de btw van sport gerelateerde kosten kan terugvragen.

Tot slot kan de gemeente kosten besparen door, in overleg met verenigingen, te besluiten een deel van haar verantwoordelijkheid voor onderhoud en vervangingen over te laten aan verenigingen. Als compensatie kan de vereniging een percentage ontvangen van het bedrag dat de gemeente anders aan deze werkzaamheden zou besteden.

Communicatie
Na vaststelling door uw gemeenteraad worden de betrokken stakeholders geïnformeerd over de besluitvorming en wordt het besluit gepubliceerd via de gebruikelijke communicatiekanalen.

Uitvoering
Na besluitvorming door de gemeenteraad wordt, in afstemming met verenigingen, gestart met de uitvoering van het nieuwe beleid. Zoals in het rapport wordt geadviseerd, maken we indien nodig gebruik van overgangsregelingen.

Jaarlijks wordt geëvalueerd of er een actualisatie van het nieuwe accommodatiebeleid noodzakelijk is. Dit is uiteraard afhankelijk van landelijke en lokale ontwikkelingen.

Advies commissie(s)
De commissie adviseert behandeling als A-onderwerp.

Heerde, 1 oktober 2024

Het college van Heerde
Mr. O.G. Prinsen, burgemeester
B. van Zuthem, gemeentesecretaris

Bijlagen:
1. Raadsbesluit Accommodatiebeleid gemeente Heerde 2024
2. Accommodatiebeleid Gemeente Heerde 2024
    1. Bijlage 1 - Uitgangspuntennotitie nieuw accommodatiebeleid
    2. Bijlage 2 - Afwegingskader
3. Overzicht participatiemomenten accommodatiebeleid gemeente Heerde
4. Belangrijkste wijzigingen accommodatiebeleid gemeente Heerde
5. Beantwoording vragen accommodatiebeleid inspreekavond 14 oktober 2024