



Rekenkamercommissie Gemeente Heerde

Postbus 175
8180 AD Heerde
Tel. 0578 - 69 94 94
E-mail rekenkamer@heerde.nl
www.heerde.nl/rekenkamer

Aan
de gemeenteraad van Heerde
cc
college van burgemeester en wethouders
de gemeentesecretaris/MT

Contactpersoon

Johan Kok

Datum verzonden

16 mei 2022

Uw brief van/uw kenmerk**Bijlagen**

1 bijlage

Ons kenmerk**Onderwerp**

Onderzoek "Accommodatiebeleid gemeente Heerde"

Beste raadsleden,

In het onderzoeksprogramma 2022 hebben wij opgenomen dat de rekenkamercommissie onderzoek gaat doen naar het accommodatiebeleid van de gemeente Heerde. Wij informeren u over de door ons vastgestelde onderzoeksopzet.

Onderzoeksopzet

In de onderzoeksopzet zijn de aanleiding, het doel, de onderzoeksvragen, het beoordelingskader de beleidstheorie en de organisatie van het rekenkameronderzoek uitgewerkt. Korthedshalve verwijzen wij u daarnaar. Het onderzoek wordt uitgevoerd met ondersteuning van een extern bureau: Bureau Twijnstra Gudde te Amersfoort.

Doel onderzoek

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 verbeterpunten zijn voor de komende jaren. Dat gezien de ervaringen in de afgelopen jaren en/of nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

Binnenkort houdt de rekenkamercommissie een startbijeenkomst met de bij dit onderzoek betrokken medewerkers uit de organisatie.

In overeenstemming met ons onderzoeksprotocol zenden wij u de onderzoeksopzet ter kennisneming toe. Afschrift zenden wij aan het college, de gemeentesecretaris en het MT.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamercommissie van de
gemeente Heerde,
de voorzitter,

Corine Sluiter-Kuilwijk



Rekenkamercommissie
Gemeente Heerde

Onderzoeksopzet "Accommodatiebeleid gemeente Heerde"

Heerde, 13 mei 2022

Rekenkamercommissie Heerde

Inhoud

Onderzoeksoopzet “Accommodatiebeleid gemeente Heerde”	1
1. Inleiding	3
2. Aanleiding en achtergronden van de onderzoeksvraag.....	3
3. Doel van het onderzoek	4
4. Centrale vraagstelling, deelvragen en beoordelingskader	4
4.1 Vraagstelling	4
4.2 Beoordelingskader.....	5
5. Beleidstheorie	6
6. Globale schets onderzoek: keuze van de onderzoeksinstrumenten.....	6
7. Organisatie: tijdpad, inhuur externen, expertise en kosten	7
8. Wijze van rapporteren.....	8

1. Inleiding

Voor de gemeente vormen de nieuw- en verbouw van accommodaties én het onderhoud en beheer ervan aanzienlijke kostenposten. Bovendien met besluiten die een langjarig effect hebben zowel maatschappelijk als financieel. Het zijn besluiten met een grote impact in de samenleving. Hierbij is een belangrijke taak voor de raad weggelegd, zowel aan de voorkant ten aanzien van het te stellen kaders en mee te geven opdracht, als aan de achterkant in de controlerende rol voor het meerjarig beheer, onderhoud en borging van dat kader en de opdracht.

Eén en ander is voldoende reden voor een rekenkameronderzoek waarbij de rekenkamercommissie het accommodatiebeleid onder de loep neemt. De rekenkamercommissie doet onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid van het beleid en beheer. Daarbij toetst de commissie de door de gemeenteraad aangegeven behoefte aan informatie voor de invulling van de controlerende rol van de raad. Het formuleren van en ondersteunen bij deze informatiebehoefte van de raad en het meer systematisch inzicht bieden in de beschikbare informatie kan bijdragen aan een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en beheer. De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie kunnen de gemeenteraad handvatten bieden voor gefundeerde bijsturing waar de raad dat wenselijk acht. In deze onderzoeksopzet zijn de aanleiding, het doel, de onderzoeksvragen, het beoordelingskader de beleidstheorie en de organisatie van het rekenkameronderzoek uitgewerkt.

2. Aanleiding en achtergronden van de onderzoeksvraag

Accommodatiebeleid is voor de gemeente van groot maatschappelijk en financieel belang. Veel inwoners van de gemeente maken gebruik van het maatschappelijk vastgoed voor sportbeoefening, cultuur en welzijn. Voor de gemeente vormen de nieuw- en verbouw van accommodaties en het onderhoud en beheer ervan aanzienlijke kostenposten.

Vastgoedbeleid en accommodatiebeleid

Vastgoedbeleid is voor veel gemeenten een actueel onderwerp. Hoe een gemeente omgaat met vastgoed verschilt. De rekenkamercommissie verstaat onder vastgoedbeleid het beleid dat de gemeente formuleert voor de doelmatige en doeltreffende inzet van de gemeentelijke vastgoedobjecten (hoofdzakelijk in bezit) voor beleidsdoelstellingen. Het betreft hier primair de spelregels en richtlijnen gericht op het aanbod van vastgoedobjecten waarbij de gemeente vooral acteert als eigenaar van dit vastgoed.

Het accommodatiebeleid (oftewel: voorzieningenbeleid) is volgens ons beleid dat de gemeente formuleert over 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 ook juist 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.

Accommodatiebeleid Heerde

Al in de door de gemeenteraad op 13 december 2013 vastgestelde notitie accommodatiebeleid buitensport werd gesproken over het privatiseren van beheer en onderhoud van sportaccommodaties. De gemeenteraad heeft in 2017 de Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020 vastgesteld. Daarin is vastgelegd dat accommodaties zo veel mogelijk worden geprivatiseerd. De gemeente kan na privatisering een investeringssubsidie verstrekken voor nieuwe en vervangingsinvesteringen. Het gaat hierbij om alle accommodaties:

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

De genoemde nota beoogt ook de kostprijs van de accommodaties en de huren van gebruikers inzichtelijk te maken. Daarmee wordt inzicht verkregen in de verkapte subsidies. De gemeenteraad stelt jaarlijks de tarieven

vast voor binnen- en buitensportaccommodaties. De geplande evaluatie van de Kadernota Accommodatiebeleid 2017-2020 is nog niet uitgevoerd.

De gemeente is eigenaar van ruim 32 gebouwen (multifunctionele gebouwen, woonhuizen, gemeentehuis, sporthal, gymzalen, sportzaal, brandweerkazerne, diverse scholen en gebouwen op diverse begraafplaatsen). Het college heeft een beheerplan 2015-2024 opgesteld met daarin de plannen voor het beheer van de gemeentelijke gebouwen en de bijbehorende kosten. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de gemeentebegroting beschrijft in hoofdlijnen de onderhoud- en beheerplannen voor de gemeentelijke kapitaalgoederen waaronder de gemeentelijke gebouwen. In de beheerplannen staan de meerjarige onderhoudsprogramma's met de financiële middelen die daarbij horen, evenals het gewenste kwaliteitsniveau van de voorzieningen.

Uit de gesprekken die wij voerden bij onze inventarisatieronde met de fracties binnen de gemeenteraad kwam naar voren dat er behoefte is aan een onderzoek naar accommodatiebeleid, beheer en onderhoud (incl. onderwijshuisvesting). Ook de privatisering van (sport)accommodaties is daarbij genoemd. De raadsleden hebben vooral behoefte aan inzicht, invloed en welke lessen er geleerd kunnen worden. Kort gesteld, is het huidige beleid efficiënt en effectief?

Een rekenkameronderzoek naar het accommodatiebeleid is opgenomen in de groslijst voor 2022.

3. Doel van het onderzoek

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.

Het doel van dit onderzoek is dan ook als volgt:

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.

4. Centrale vraagstelling, deelvragen en beoordelingskader

Vanuit de doelstelling van het onderzoek is een hoofdvraag en zijn deelvragen geformuleerd.

4.1 Vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

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

Hieruit volgt een aantal deelvragen:

Feitelijke 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 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:

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

Doelrealisatie

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

Gebruikersperspectief:

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

Positie van de raad

15. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over doelrealisatie?
16. Heeft de raad voldoende informatie en sturingsmogelijkheden?

Toekomstgericht

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

4.2 Beoordelingskader

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden maken wij gebruik van het volgende beoordelingskader, waarin de verschillende aspecten uit de vragen terugkomen.

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.

Beoordeling

Het beoordelingskader 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 dan ook 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.

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.

In dit onderzoek maakt de rekenkamercommissie gebruik van de informatie vanuit de gemeente, zoals overzichten van gemeentelijke vastgoed, die naar voren komt vanuit de documenten en de interviews. Hierbij zal de rekenkamercommissie geen eigen data genereren.

5. Beleidstheorie

De gemeente is verantwoordelijk voor de instandhouding van maatschappelijke accommodaties. Volgens de beleidsnota kadernota accommodatiebeleid 2017-2020 worden accommodaties 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. Het oprichten en in stand houden van accommodaties is geen 'doel op zich' maar een middel om (gesubsidieerde) activiteiten voor sporten, bewegen en kunst- en cultuurbeoefening in de lokale samenleving te faciliteren. Dat vindt plaats door juridische voorschriften (erfpacht- en huurovereenkomsten) en financiële prikkels (investeringsubsidie voor vervanging en onderhoud).

6. Globale schets onderzoek: keuze van de onderzoeksinstrumenten

Met dit onderzoek onderzoeken we het beheer en onderhoud van de gemeentelijke sport- en welzijnsaccommodaties. Hierbij leggen we ook een relatie met het subsidie- en tarievenbeleid voor de sport (accommodaties).

Er is behoefte aan meer zicht op een aantal aspecten rondom accommodatiebeleid en uitvoering:

- Beheer: heeft de gemeente (inclusief raad) de gemeentelijke accommodaties goed in beeld?
- Beleid: zijn de beleidskaders voor gemeentelijke gebouwen toereikend om de gemeentelijke doelstellingen te bereiken? En is dit beleid rechtmatig?
- Uitvoering: in hoeverre worden gestelde doelen behaald en vindt er kostenbewaking plaats?
- Verantwoording: hoe wordt bestuurlijk/politiek gestuurd op vastgoed en hoe wordt dit gecommuniceerd naar inwoners en/of andere betrokken partijen?

Daarvoor doen we onderzoek naar doeltreffendheid. Ook het aspect rechtmatigheid komt bij dit onderzoek aan de orde: Voldoet het subsidie- en tarievenbeleid aan de wettelijke kaders?

Toekomstgericht

Wij beogen met het onderzoek handvatten voor verbetering aan te reiken. Aan het verleden kan niets meer worden veranderd, maar er kan wel van worden geleerd. Daarom vinden wij het belangrijk om aandacht te hebben voor:

- Wat is goed gegaan en wat kan beter: waar kunnen de doeltreffendheid, doelmatigheid en de transparantie van het accommodatiebeleid verbeterd worden?

- Welke beleidsdocumenten zijn er en wordt er conform dit beleid gewerkt, met oog voor de context waarin de betrokkenen opereren?
- Wat betrokkenen (raad, college en ambtelijke organisatie) gaan doen met de uitkomsten van het rekenkameronderzoek.

Dossierstudie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door middel van een dossierstudie en een analyse van het gemeentelijk accommodatiebeleid. Om de hoofdvraag en de deelvragen te kunnen beantwoorden zal er ook een aantal interviews worden afgenomen met sleutelpersonen die verantwoordelijk voor dan wel betrokken zijn bij het accommodatiebeleid, sport- en welzijnsbeleid, het beheer en onderhoud van het gemeentelijk vastgoed, de uitvoering, de portefeuillehouder, de controller.

Gebruikerssurvey, focusgroep

Om goed inzicht te krijgen in de mate van transparantie van de informatiewijze van het accommodatiebeleid houden we een survey onder de gebruikers van de accommodaties. Vragen in deze online-enquête hebben betrekking op de tevredenheid van gebruikers van accommodaties over het accommodatiebeleid. De uitkomsten van de survey leggen wij terug in een focusgroep waarin de primaire gebruikers zijn vertegenwoordigd. Deze sessie zal fysiek plaatsvinden.

Sessie met (vertegenwoordiging) gemeenteraad

Ook organiseren wij een fysieke sessie met (een vertegenwoordiging van) de raad. Daarbij zoomen wij in op de wijze waarop de raad wordt betrokken bij het accommodatiebeleid, de informatievoorziening voor de raad en de wijze waarop de raad zelf actief invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

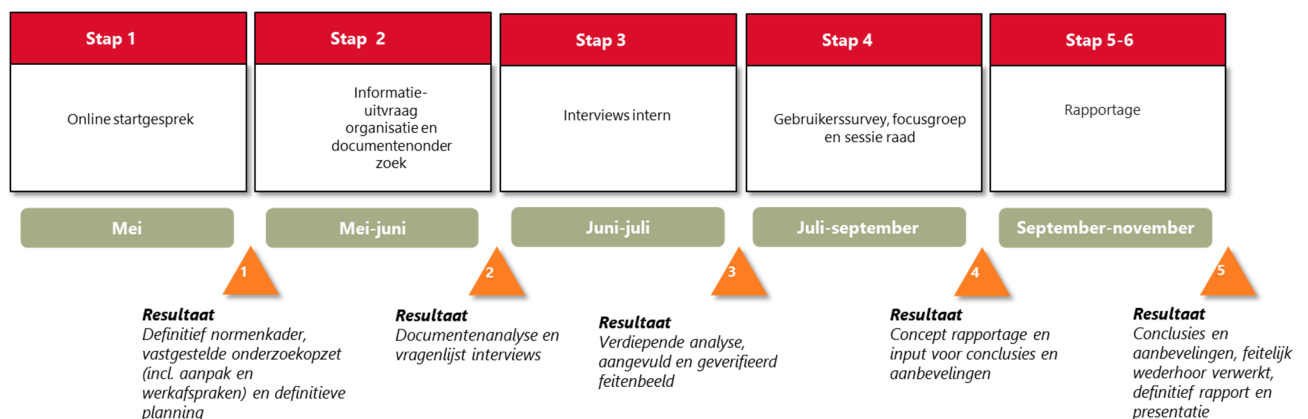
Tijdens het onderzoek kan, afhankelijk van de onderzoeksbevindingen, aanleiding worden gevonden de onderzoeksopzet te wijzigen.

7. Organisatie: tijdpad, inhuur externen, expertise en kosten

Voor dit onderzoek is één van de externe leden van de rekenkamercommissie aangewezen als coördinator. Hij zal zorgen voor een juist verloop van het onderzoek in samenwerking met de overige leden en de secretaris van de rekenkamercommissie.

Het onderzoek wordt uitgevoerd met ondersteuning van een extern bureau: Bureau Twijnstra Gudde uit Amersfoort.

We hanteren een onderzoekaankpak, verdeeld in zes stappen. In de planning is rekening gehouden met de schoolvakanties in Midden-Nederland die in de onderzoeksfase vallen. Wij gaan ervan uit dat we het onderzoek deels kunnen voortzetten in deze periode. We hebben deze fase ruim gepland om te voorkomen dat de planning uiteindelijk niet kan worden gehaald. De planning gaat ervan uit dat in september het rapport in concept gereed is voor ambtelijk wederhoor. De aanpak is op hoofdlijnen weergegeven in onderstaand figuur:



8. Wijze van rapporteren

De informatie uit het onderzoek wordt verwerkt in een beknopt eindrapport waarin we de feitelijke bevindingen beschrijven en onderbouwen. Na het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor sturen wij het onderzoeksrapport aan de gemeenteraad.

De rekenkamercommissie zal daarin een onderscheid maken tussen bevindingen en conclusies/aanbevelingen. De bevindingen zullen een schets bevatten van het gemeentelijk accommodatiebeleid en de gevolgen van het de uitvoering daarvan voor de dagelijkse praktijk.

Heerde, 13 mei 2022

De rekenkamercommissie Heerde