

Afwegingskader aanleg en renovatie velden

gemeente Papendrecht



Datum

26 april 2021

Referentie

2054RV

In opdracht van

gemeente Papendrecht

1. Aanleiding

Iedere gemeente heeft te maken met verzoeken van sportverenigingen. Bijvoorbeeld een verzoek om de speel- of trainingscapaciteit uit te breiden of vragen wanneer een bepaald veld wordt gerenoveerd of verzoeken om de aanleg van een kunstgrasveld. Deze vragen krijgt de gemeente Papendrecht ook met zekere regelmaat.

De gemeente Papendrecht heeft behoefte aan een beleidsmatig kader om antwoord te geven op dergelijke vragen van verenigingen. Deze beleidsnotitie geeft een kader wanneer de gemeente wel of niet over gaat tot uitbreiding van de buitensportcapaciteit. Deze notitie gaat over voetbalvelden (natuurgras, zgn. hybride velden en kunstgrasvelden), de kunstgras korfbalvelden en het buiten handbalveld.

Handbal is een sport (net als korfbal) met een veldseizoen en een binnensportseizoen. In de loop der jaren is handbal steeds meer een binnensport geworden. Er is nog wel veldhandbal (buiten), maar dat is een kleinere groep. Veruit de meeste handbalteams spelen alleen nog maar in de sporthal.

Bij korfbal is nog steeds een veldcompetitie en een zaalcompetitie. De zaalcompetitie start na de herfstvakantie tot medio april. De veldcompetitie begint eind augustus tot de herfstvakantie en gaat in april weer verder tot in juni.

2. Kader of vertrekpunt is het gemeentelijk beleid

Sport is geen wet. En dat betekent dat we bij sport te maken hebben met lokale beleidsvrijheid. Gemeenten bepalen zelf hun beleid, dus ook het sportaccommodatiebeleid. De enige uitzondering is het bewegingsonderwijs. Bij het bewegingsonderwijs heeft de gemeente wel een wettelijke taak in het voorzien van de huisvestingsbehoefte.

Voor de buitensport verhuurt en exploiteert de gemeente Papendrecht de voetbalvelden, de korfbalvelden en het buiten-handbalveld. Dat betekent dat de gemeente in grote lijnen verantwoordelijk is voor aanleg, renovaties en het onderhoud van de velden. In de huur- of gebruiksovereenkomst kunnen gemeente en vereniging nadere afspraken maken over het onderhoud (zie Rapportage overeenkomsten buitensport, 15-09-2020, zie bijlage). Voor tennis en atletiek stelt de gemeente grond ter beschikking. De tennisverenigingen en de atletiekvereniging zijn zelf verantwoordelijk voor vervanging en onderhoud van de banen. Alle opstallen, dus kleedkamers, kantines, bergingen en dergelijke zijn eigendom van de verenigingen (met een Recht van Opstal).

In de begroting 2021 is ten aanzien van sportaccommodaties de volgende doelstelling en maatregel geformuleerd:

doel	maatregel
Behouden van goede sportvoorzieningen in Papendrecht	In gesprek blijven met de sportverenigingen over vraag naar en aanbod van buitensportaccommodaties met inachtneming van een ieders rol en verantwoordelijkheid

De doelstelling is vrij algemeen omschreven, maar de maatregel geeft wel een aanknopingspunt: het gaat over de vraag naar en het aanbod van buitensportaccommodaties.

Om de behoefte aan buitensportaccommodaties te bepalen maken gemeenten en bonden (verenigingen) gebruik van zogenaamde planningsnormen. Deze planningsnormen en soms spreekt men van planningsrichtlijnen, zijn opgesteld door de sportbonden en NOC*NSF en soms in samenspraak met de VNG

(zoals de planningsrichtlijnen voor voetbal). Planningsnormen en -richtlijnen zijn opgesteld voor onder andere voetbal, hockey, tennis, korfbal en veldhandbal.

Een belangrijk beleidsmatige keuze is de vraag of een gemeente uitgaat van de planningsnormen van bonden en NOC*NSF of dat de gemeente deze meer richtinggevend beschouwt en ook andere factoren meeweegt.

Wanneer in een beleidsnota sport is aangegeven dat de gemeente de planningsnormen volgt van de bonden, dan betekent dat formeel dat de gemeente het aantal benodigde velden (banen) laat afhangen van wat de bond vindt/bepaalt, terwijl de gemeente betaalt.

De gemeente Papendrecht houdt rekening met de planningsnormen en planningsrichtlijnen van bonden, maar betreft wat betreft de benodigde accommodaties ook andere factoren. Planningsnormen en richtlijnen zijn voor de gemeente dus niet leidend maar richtinggevend.

Andere factoren zijn voor de gemeente Papendrecht onder andere nut en noodzaak, alternatieven, de behoefte op langere termijn, 'samengebruik', budgettaire mogelijkheden en eventueel andere prioriteiten.

De reden waarom de gemeente planningsnormen of planningsrichtlijnen niet automatisch volgt, is simpelweg dat de gemeente meer belangen heeft te dienen en ten alle tijden een afweging moet kunnen maken van alle op dat moment relevante belangen.

3. Hoe omgaan met tekort op basis van planningsnormen of richtlijnen?

Het uitgangspunt zijn de sporten waar de gemeente de velden exploiteert en verhuurt aan de verenigingen. Dat zijn voetbal, korfbal en handbal. Voor atletiek en tennis zijn de verenigingen zelf verantwoordelijk voor onderhoud en renovaties.

De eerste vraag die beantwoord moet worden is of sprake is van een tekort volgens de planningsnormen of planningsrichtlijn. Als uit de berekening inderdaad blijkt dat er een tekort is, dan is de tweede vraag of het tekort is op te lossen door uitbreiding van het aantal velden of door de vervanging van een natuurgrasveld door kunstgras (bij voetbal). Een capaciteitsuitbreiding (2) is niet altijd mogelijk. De gemeente kan dan besluiten dat de behoefte op andere locaties kan worden ingevuld of dat elders de capaciteit wordt uitgebreid.






Bij uitbreiding van gemeentelijke voorziening is het vanzelfsprekend om ook te bekijken of de behoefte van tijdelijke aard is of stabiel (3). Bij onderwijshuisvesting wordt dezelfde afweging gemaakt. De behoefte op langere termijn is af te leiden van bevolkingsprognoses en leerlingenprognoses. Leerlingenprognoses zijn vooral geschikt. Ze worden om de paar jaar geactualiseerd, ze zijn per school en dus per wijk beschikbaar en als sprake is van groei bij sportverenigingen gaat het vaak om de jeugd. Naast leerlingenprognoses kan men uit de opbouw van de teams ook de toekomstige ontwikkelingen afleiden. Wanneer het aantal pupillenteams aan het afnemen is en er vooral druk is bij de juniorenteams, dan zal de behoefte over een aantal jaren weer afnemen. En bij een bredere groei aan de onderkant (pupillen) zal die groei zich doorzetten. Een klein tekort is over het algemeen voor gemeenten geen reden om de capaciteit uit te breiden. In de planningsnormen zit ook een zekere marge, zodat een tekort niet direct leidt tot knelpunten in de planning van wedstrijden en trainingen.

Ook wanneer een capaciteitsuitbreiding mogelijk is en de behoefte stabiel is, hoeft het niet automatisch te betekenen dat de gemeente over gaat tot uitbreiding. De vraag is of capaciteitsuitbreiding op een bepaalde locatie ook vanuit gemeentelijk beleid wenselijk is (4). Bij gemeenten kan het voorkomen dat de ene vereniging groeit en dat op een andere plaats een vereniging terugloopt in ledenaantal. Of dat bij de ene vereniging een tekort ontstaat en bij een andere vereniging nog capaciteit beschikbaar is. Wanneer een gemeente over gaat tot uitbreiding van de capaciteit bij de vereniging waar de groei zit, dan wordt vanuit gemeente perspectief geen

goed gebruik gemaakt van bestaande voorzieningen. Verenigingen zien dat vanzelfsprekend anders en redeneren vanuit hun eigen belang. Gemeenten houden ook rekening met de afstand naar een alternatieve locatie waar wel capaciteit is.

Vervolgens is het beschikbare budget (5) altijd binnen gemeenten een afweging.

Schematisch leidt dat tot de volgende beslisboom.

1. Er is volgens de gemeente sprake van een tekort (o.b.v. planningsnormen of -richtlijnen)

2. Is de capaciteit uit te breiden (ombouw kunstgras of aanleg veld)?

3. Is de behoefte bestendig?

4. Is uitbreiding capaciteit vanuit gemeentelijk beleid gewenst? Is er niet sprake van ongewenste neveneffecten? Is er een alternatief elders?

5. Is budget beschikbaar?

6. Regel de uitbreiding

4. Kan uitbreiding ook afhankelijk van andere factoren (anders dan strikt behoefte)?

De basis bij een afweging om de capaciteit uit te breiden (of in te krimpen) zijn dus planningsnormen in combinatie met een aantal gemeentelijke belangen (continuïteit behoefte, is elders de behoefte op te vangen, en budget). Met de uitbreiding van de capaciteit in de buitensport kan veel geld gemoeid zijn. Dat geldt zeker voor de aanleg van kunstgras voetbalvelden. In doorsnee zijn de investeringskosten van een nieuw volledig kunstgras voetbalveld circa € 500.000 exclusief btw en een topplaagvervanging circa € 275.000 exclusief btw (prijspeil 2021). Afhankelijk van omstandigheden kunnen deze bedragen wat hoger of lager zijn, maar feit is dat het een relatief dure voorziening is. De vraag is of de gemeente het besluit over de aanleg van een kunstgrasveld alleen baseert op de behoefte en een aantal gemeentelijke belangen zoals omschreven in de vorige paragraaf of dat ook andere factoren een rol kunnen spelen.

Andere factoren zijn bijvoorbeeld het niveau waarop een vereniging speelt of de mate van maatschappelijke betrokkenheid of sportaanbod voor mensen met een beperking (G-sport) of het wel of niet opnemen van jongeren met een niet westerse achtergrond. Het uitgangspunt voor de gemeente is dat we een capaciteitsvraagstuk in alle gevallen moeten blijven behandelen als een capaciteitsvraagstuk. Het gaat om een kwantitatieve vergelijking van vraag en aanbod. Op het moment dat andere factoren daarbij van belang zijn, dan is het geen afweging meer van vraag en aanbod. De ene vereniging zet zich in voor sporten met een beperking en de andere vereniging doneert voor een goed doel en is ook heel milieubewust. Iedere afweging wordt dan subjectief.

De gemeente kan bepaalde beleidsdoelen stimuleren via subsidiebeleid. Dan is er een door de gemeente vastgesteld beleidsdoel met een duidelijk instrumentarium (regeling).

In de volgende tabel is een aantal voorbeelden gegeven en of we die omstandigheden wel of niet betrekken bij een capaciteitsvraagstuk. In doorsnee zullen we dat niet doen. Alleen wanneer een vereniging aanbiedt een investering mee te financieren, kan dat een overweging zijn.

1. vereniging A. zet bewust in op het opnemen van jeugd met een migratieachtergrond, vereniging B. zet hier minder op in. Hierdoor is de het percentage jeugd met een migratieachtergrond bij vereniging A. hoger.	niet betrekken bij capaciteitsvraagstuk, maar indien gewenst regelen via andere ondersteuning.
2. Vereniging A is duidelijk maatschappelijk actiever dan vereniging B.	niet betrekken bij capaciteitsvraagstuk, maar indien gewenst regelen via andere ondersteuning.
3. Vereniging A speelt 2 ^e klasse en vereniging B speelt 4 ^e klasse.	niet relevant. Vanaf 2 ^e klasse worden spelers zeker betaald, al wordt dat zelden hardop gezegd. Gezonde breedtesport is voor gemeente uitgangspunt.
4. Vereniging A is actief met G-voetbal en vereniging B niet.	niet betrekken bij capaciteitsvraagstuk, maar indien gewenst regelen via andere ondersteuning.
5. Vereniging A wilt € 100.000 meebetalen aan de ombouw van een kunstgrasveld, terwijl dat normaal niet wordt verlangd.	per situatie over beslissen. Kunstgras vraagt iedere 10 jaar een investering van circa € 275.000 exclusief btw.

5. Renovatie van velden

Renovatie van velden is een vraagstuk dat de gemeente los ziet van een capaciteitsvraagstuk. De gemeente heeft als beleid dat het bepaalde buitensportvoorzieningen exploiteert en beschikbaar stelt aan de sportverenigingen. Op dat moment houdt het automatisch in dat de gemeente zich verplicht dat deze voorzieningen voldoen aan de sporttechnische eisen die voor die velden gelden. Voorzieningen (velden) moeten veilig zijn en voldoen aan de sporttechnische eisen.

De gemeente hanteert een renovatieplanning (een meerjaren investeringsplan buitensport) om te zien wanneer welke velden in aanmerking komen voor renovatie. In iedere gemeente is een dergelijke planning een benadering of indicatie. Een meerjaren investeringsplan is geen recht. Het is een intern sturingsinstrument voor de gemeente. In de regel zal een gemeente zo lang mogelijk gebruik willen maken van een accommodatie/veld, zolang dat sporttechnisch en veilig verantwoord is. Soms betekent dat we een renovatie kunnen uitstellen met een of enkele jaren, maar het omgekeerde komt ook voor.

De afschrijvingstermijnen die de gemeente hanteert zijn dus niet bepalend voor de vervanging. Veiligheid en sporttechnische kwaliteit zijn leidend en niet de boekhoudkundige afschrijvingstermijn. De beoordeling of velden sporttechnisch voldoen gebeurt door onafhankelijke derden die hierin gespecialiseerd zijn.

6. Samengevat kan het afwegingskader als volgt worden verwoord:

1. De gemeente Papendrecht houdt (voor wat betreft de behoeftebepaling) rekening met de planningsnormen en planningsrichtlijnen van bonden, maar betreft wat betreft de benodigde accommodaties ook andere factoren. Planningsnormen en richtlijnen zijn voor de gemeente dus niet leidend maar richtinggevend.
Andere factoren zijn voor de gemeente Papendrecht: nut en noodzaak, 'samengebruik', alternatieven, behoefte op langere termijn, budgettaire mogelijkheden en eventuele andere prioriteiten.
2. De gemeente hanteert een renovatieplanning (een meerjaren investeringsplan buitensport) om te zien wanneer welke velden in aanmerking komen voor renovatie. Veiligheid en sporttechnische kwaliteit zijn leidend en niet de boekhoudkundige afschrijvingstermijn. De beoordeling of velden sporttechnisch voldoen gebeurt door onafhankelijke derden die hierin gespecialiseerd zijn.

Bijlage

Bepalen vraag-aanbod voetbal

Eind 2012 hebben de KNVB en de VNG een planningsrichtlijn opgesteld om de benodigde capaciteit voor wedstrijden en trainingen te kunnen bepalen. Deze richtlijn is een theoretisch model op basis van een aantal aannames en vormt de basis om indien nodig/wenselijk in overleg te gaan wat betreft knelpunten en oplossingen en daarbij alle relevante omstandigheden te betrekken. In essentie wordt de behoefte aan speelvelden bij de planningsrichtlijn van de KNVB en VNG bepaald op basis van de speeltijden. Een seniorenwedstrijd duurt netto 2 x 45 minuten. En als bruto speeltijd hanteert men 135 minuten. Voor iedere leeftijdscategorie zijn bruto speeltijden bepaald. En op basis van het aantal spelende teams, kan men op die manier de speeltijd bepalen en het aantal speelvelden. De planningsrichtlijn geeft ook een indicatie wat betreft de trainingsbehoefte en de benodigde trainingsvelden. Bij het vaststellen van de planningsrichtlijnen eind 2012 hebben de KNVB en de VNG beide onderschreven dat alle relevante omstandigheden moeten worden meegewogen bij het bepalen van de benodigde velden. Om die reden spreken de KNVB en de VNG niet meer van een planningsnorm, naar van een planningsrichtlijn.

De KNVB heeft de planningsrichtlijn vertaald naar een rekentool die eenvoudig via internet is in te vullen. De gemeente Papendrecht hanteert ook deze planningsrichtlijn (Excel spreadsheet), maar er zijn enkele kleine verschillen in de berekening van de gemeente Papendrecht en de KNVB rekentool:

- De KNVB rondt de veldbehoefte standaard af naar boven; dus 2,01 veldbehoefte is bij de KNVB 3 velden. De gemeente bekijkt de behoefte zonder afronding op voorhand.
- De KNVB en VNG hanteren voor een trainingsveld 700 tot 800 bespelingsuren. De gemeente Papendrecht hanteert een capaciteit die iets lager is, namelijk 550 uur. Op Limburgse zand- en lossgronden is 700-800 uur goed mogelijk. In Papendrecht is de bodemgesteldheid (ontwatering) minder gunstig, waardoor we de capaciteit van een trainingsveld naar beneden bijstellen.
- Als sprake is van structureel veel afgelastingen omdat velden onbespeelbaar zijn, dan stellen we de capaciteit bij van de velden.
- De KNVB en VNG hanteren op zaterdag voor een veld 7,5 uur speelcapaciteit. De gemeente hanteert hetzelfde met één aanpassing; voor wedstrijd velden met verlichting hanteert de gemeente Papendrecht een speelcapaciteit op zaterdag van 9 uur in plaats van 7,5 uur. Heel bijzonder is dat niet: voor 2012 hanteerde de KNVB voor velden met veldverlichting zelf ook al een ruimere speelcapaciteit. Een speelcapaciteit van 9 uur betekent een tijdvak van 9.00 uur 's ochtends tot 18.00 's avonds. Kunstgrasvelden en hybridevelden hebben standaard veldverlichting en spelen tot 18 uur is voor deze velden geen bezwaar.
- De rekentool van de KNVB maakt geen onderscheid naar kunstgrasvelden, wetruvelden of hybridevelden en houdt ook geen rekening met kleinere veldafmetingen of overhoeken. De berekening van de gemeente houdt hier wel rekening mee, ook medegebruik wordt geïnventariseerd.
- De KNVB-rekentool hanteert voor de categorieën O8, O9 en O10 één speelveld (versie 2020-2021). Het pupillenvoetbal voor deze categorieën speelt tegenwoordig op een kwart veld. Dat is in de rekentool van de KNVB nog niet aangepast en wel bij de berekening.

Bepalen vraag en aanbod bij veldkorfbal en veldhandbal

Korfbal

Voor korfbal heeft de KNKV planningsnormen opgesteld. De gemeente bepaalt de behoefte op basis van de planningsnormen van de KNKV. Daarnaast bekijkt de gemeente ook de behoefte op basis van speeltijden (vergelijkbaar met voetbal). Beide benutten we om de capaciteitsvraag voor korfbal vast te stellen.

Veldhandbal

Voor veldhandbal volgen we de planningsnorm van NOC*NSF en het Nederlands Handbal Verbond.