

Bijlage II:

Verdieping: financiële analyse lange termijn accommodatiebeleid

Inhoud

Verdieping: analyse van de financiën van de accommodaties	2
Diversiteit door de fusies	2
Eigendom	2
Onderhoud en vervangingsinvesteringen	2
Beheer en exploitatie	3
Knelpunten door investeringsbeleid	3
Financieel-technische toelichting	3
1) Gebouwen	3
2) Sportvelden	6
3) Onderwijshuisvesting	6
Meerjaren onderhoudsplan (MJOP)	7
Conclusie: basis is niet op orde: niet gereserveerd voor vervangingen	7

Verdieping: analyse van de financiën van de accommodaties

Om te kunnen begrijpen hoe het zit en waarom het nodig is om tot nieuw beleid te komen, hebben we een verdiepingsslag gemaakt: welke keuzes in het verleden zijn gemaakt en wat voor effect dit heeft op de meerjarenbegroting van de gemeente Medemblik. We hebben een analyse gemaakt en komen met een advies hoe het in de toekomst anders moet. Dit is een belangrijke financieel – technische pijler voor het nieuwe beleid.

Diversiteit door de fusies

Vanuit de historie van de fusies kent de gemeente Medemblik een rijk palet aan regelingen, contracten, afspraken, eigendoms- en beheeropzetten, onderhoudsregelingen en financiële stromen. De huidige gemeente Medemblik is ontstaan uit vijf kleinere gemeenten, die allen hun eigen beleid en financiële inrichting kenden en die meekwamen naar de ‘nieuwe’ gemeente. Het beleid van de voormalige gemeenten is lange tijd van kracht gebleven. In 2016 stelde de gemeenteraad het korte termijn accommodatiebeleid over dorpshuizen en MFA's vast. Dat was een eerste stap naar harmonisatie, met name op het gebied van subsidies. Keuzes en harmonisatie van de andere aspecten van het accommodatiebeleid werden een onderdeel van het later op te stellen lange termijn accommodatiebeleid. Op veel terreinen is dus nog sprake van diversiteit. Een korte schets.

Eigendom

De eigendomssituatie van de gebouwen die onder de scope van het LTA¹ vallen varieert nogal. De gemeente is eigenaar van een aantal gebouwen, ook zijn accommodaties in eigendom van gemeenschapsstichtingen, een woningbouwcorporatie is eigenaar van een aantal accommodaties en incidenteel is een kerk eigenaar van voorzieningen met een maatschappelijke functie. De jeugdgebouwen zijn overwegend onderdeel van de MFA's en dorpshuizen. Een aantal jeugdgebouwen zijn zelfstandige accommodaties. Daar is de gemeente of de vereniging eigenaar. De accommodaties voor kinderopvang bevinden zich in schoolgebouwen, MFA's, dorpshuizen of zijn zelfstandig. Zelfstandige gebouwen zijn dan eigendom van kinderopvangorganisaties. We zijn als gemeente eigenaar van bijna alle groene buitensportcomplexen, met twee uitzonderingen waar een dorpshuis en een kerk eigenaar zijn van de sportvelden. De tenniscomplexen zijn eigendom van de verenigingen. De gemeente is vrijwel overal eigenaar van de grond en geeft die in erfpacht uit. Voor schoolgebouwen geldt dat schoolbesturen juridisch eigenaar zijn en de gemeente het economisch eigendom heeft.

Onderhoud en vervangingsinvesteringen

De diversiteit in eigendom maakt dat het onderhoud, beheer en de kosten van de exploitatie ook op verschillende wijzen is geregeld. Voor de grote MFA's, maar ook bij de buitensportaccommodaties en een aantal sporthallen en gymzalen, staat de gemeente als eigenaar aan de lat voor het onderhoud en vervangingsinvesteringen. Voor de MFA's in Zwaagdijk-Oost, Onderdijk en Wervershoof geldt dat voor woningbouwcorporatie Het Grootslag. De verantwoordelijkheid voor het onderhoud en de vervangingsinvesteringen ligt in veel kernen bij eigenaren van de talrijke accommodaties die van gemeenschapsstichtingen en –verenigingen zijn. Bij de jeugdgebouwen die eigendom van de gemeente zijn doet de gemeente het onderhoud en de vervangingen. Dit doen de verenigingen en kinderopvangondernemers zelf als zij eigenaar van de gebouwen zijn. Bij accommodaties die inhuizen

¹ Onder het LTA vallen de volgende maatschappelijke voorzieningen:

- MFA's
- dorpshuizen
- zwembaden
- buitensport (voetbal, handbal en tennis)
- binnensport (sporthallen en gymzalen)
- jeugdgebouwen (jongerencentra en kinderopvang)

bij MFA's en dorpshuizen ligt de verantwoordelijkheid bij de eigenaren van het vastgoed. Voor de groene buitensportcomplexen zijn de afspraken voor het onderhoud vastgelegd in het beleid uit 2018. De gemeente doet het onderhoud en de verenigingen spelen daar ook een rol in. De tennisverenigingen zijn zelf verantwoordelijk voor het onderhoud van de banen en de vervangingsinvesteringen. De zwembaden zijn van gemeenschapsstichtingen. Bij het onderwijs zijn de verantwoordelijkheden wettelijk geregeld, op hoofdlijnen: de schoolbesturen staan opgesteld voor het onderhoud van de gebouwen en de gemeente is verantwoordelijk voor (ver)nieuwbouw.

Beheer en exploitatie

Voor het beheer en de exploitatie van de accommodaties zien we ook verschillende vormen. Een aantal MFA's wordt door commerciële marktpartijen beheerd en geëxploiteerd. De gemeente heeft contracten met deze partijen en betaalt hiervoor. De dorpshuizen worden door gemeenschapsstichtingen gerund. Deze stichtingen hebben vaak de horeca verpacht. De pachter voert tegelijk de beheertaken uit (verhuur, schoonmaak etc.). Bij veel dorpshuizen is de gymzaal onderdeel van de accommodatie. We hebben als gemeente ook een sporthal en gymzaal waarbij de horeca is verpacht en de pachter het beheer doet tegen vergoeding. De jeugdgebouwen worden door verenigingen en stichtingen beheerd en geëxploiteerd. De kinderopvangorganisaties doen dit voor hun eigen gebouwen. De groene buitensportcomplexen worden door de verenigen beheerd en geëxploiteerd. Dat geldt ook voor de tennissport. De zwembaden worden beheert en geëxploiteerd door de gemeenschapsstichtingen. Met één particulier zwembad heeft de gemeente een subsidierelatie. De schoolgebouwen worden door de schoolbesturen geëxploiteerd.

Knelpunten door investeringsbeleid

Tot zover de schets van de historie en de diversiteit op het gebied van eigendom, investeringen onderhoud en het beheer en de exploitatie van de accommodaties. We zoomen nu in op de financieel-technische aspecten rondom de investeringen in accommodaties. Op dit punt worden de knelpunten in ons accommodatiebeleid zichtbaar.

Begin jaren 2000 had een aantal voormalige gemeenten de beschikking over reserves en voorzieningen die waren ontstaan door onder meer de verkoop van aandelen in nuts- en woningbouwbedrijven. Deze reserves en voorzieningen werden, in de periode voor de fusies, veelal besteed aan gemeenschapsvoorzieningen: MFA's, dorpshuizen en sportvoorzieningen. De dekking van de investeringslasten was voornamelijk voor de korte termijn geregeld. En soms niet eens. Zo werd een investeringsbeslissing over kunstgrasvelden genomen die was gebaseerd op een toekomstige opbrengst van een sportterrein. Deze opbrengst werd pas ca. 15 jaar later gerealiseerd. De lasten van de investering (velden af te schrijven in 12 jaar, onderbouw in 30 jaar) moesten daardoor ten laste gebracht worden van de begroting van de huidige gemeente Medemblik en ook de vervanging na 12 jaar.

Financieel-technische toelichting

Hoe ging dit financieel technisch in z'n werk? Een nadere toelichting. We maken onderscheid in (1.) gebouwen (accommodaties) en (2.) sportvelden. Op de onderwijshuisvesting wordt een aparte toelichting gegeven (3.).

1) Gebouwen

Hoe zijn de kosten van investeringen verwerkt? Een gebouw wordt boekhoudkundig doorgaans in 40 jaar afgeschreven. Gedurende die 40 jaar wordt het gebouw jaarlijks onderhouden² en na 15 of 20

² Op basis van een 'up to date' meerjaren onderhoudsplan dat over de gehele levensduur is opgesteld.

jaar vindt groot renovatie onderhoud plaats³. Na 40 jaar kan weer een nieuw gebouw neergezet worden. Idealiter is in de begroting rekening gehouden met de lasten van het onderhoud en afschrijvings- en rentelasten die horen bij de investeringen voor de nieuwbouw en renovatie. Dit is, heel kort gezegd, de normatieve benadering vanuit degelijk vastgoed- en financieel beleid. Gebouwen kunnen op die manier in stand en 'up to date' worden gehouden.

Dit is de theorie. In de praktijk van de gemeente Medemblik zien we een ander beeld. De diversiteit vertaalt zich in verschillende dekkingsmethodes van de investeringen in het verleden. We zien⁴:

- A. gemeentelijke investeringen in gemeentelijk eigendom;
- B. gemeentelijke investeringsbijdragen aan gemeenschapsstichtingen die het vastgoed zelf in eigendom hebben;
- C. garantstelling voor huur van eigendom van derden.

Ad. A. Investerings in gemeentelijk eigendom

In het verleden werden verschillende methodes gehanteerd:

- eenmalig afboeken van investeringen ten laste van reserves of voorzieningen;
- het activeren van investeringen waarbij de jaarlast deels ten laste van reserves is gebracht;
- het activeren van investeringen ten laste van de algemene middelen in de gemeentebegroting.

Ad. B. Investeringsbijdragen aan gemeenschapsstichtingen

In de voormalige gemeenten zijn bijdragen 'au fond perdu' betaald aan gemeenschapsstichtingen (bijdragen investeringen van derden). Dit zijn eenmalige bijdragen geweest aan uitbreidingen en renovaties van met name dorpshuizen. De bijdragen dekten een deel van de investering. Het restant werd door de gemeenschap zelf opgebracht en soms werden nog leningen door de gemeente verstrekt. In één gemeente werden afkoopsommen aan de dorpshuizen beschikbaar gesteld. Dit ging niet om investeringsbijdragen, maar om afkoop van de jaarlijkse subsidie.

Ad. C. Garantstellingen

De accommodaties in Onderdijk, Zwaagdijk-Oost en Wervershoof zijn eigendom van een woningbouwcorporatie. De accommodaties worden verhuurd aan gemeenschapsstichtingen en de gemeente staat gedurende 40 jaar garant voor de huur.

Wat betekenen de verschillende financieringsmethodes voor de gemeentebegroting?

Een aantal van de in het verleden toegepaste methodes heeft een nadelig effect op de huidige en toekomstige meerjarenbegroting van de gemeente Medemblik:

- het eenmalig afboeken van investeringsbedragen ten laste van reserves betekende dat er geen reserveringen voor de toekomstige investeringen plaatsvonden. Ruimte voor de lasten van renovatie en nieuwbouw (vervangingsinvesteringen) moet dus gevonden worden in de algemene middelen in de meerjarenbegroting. Dit geldt ook voor de bijdragen die 'au fond perdu' aan gemeenschapsstichtingen beschikbaar zijn gesteld;

³ Dit is bouwkundig en installatietechnisch nodig en vaak veranderen de behoeften van de gebruikers en/of de functie van een gebouw. Dit is een natuurlijk moment om een gebouw weer toekomstbestendig te maken. Een voorbeeld zijn de schoolgebouwen. Voorheen werd klassikaal onderwijs gegeven. Tegenwoordig is het onderwijs meer persoons- en groepsgericht. Dit vraagt om andere schoolgebouwen.

⁴ Dit is geen uitputtend overzicht.

- het activeren van investeringen waarbij de jaarlasten deels ten laste van reserves worden gebracht heeft hetzelfde effect. Als de reserve na 40 jaar of eerder op is, moet ruimte in de begroting gevonden worden. Deze methode is toegepast bij de realisatie een aantal MFA's. De jaarlasten van de investeringen worden deels ten laste gebracht van reserves. Dit deel van de jaarlast wordt vanaf dat moment dat de reserve op is ten laste gebracht van de meerjarenbegroting en legt dan een beslag op al dan niet beschikbare dekkingruimte;
- de methode van het activeren van investeringen ten laste van de gemeentebegroting is feitelijk de enige juiste manier om een gedegen financieel accommodatie- en vastgoed beleid te hebben. Als een gebouw is afgeschreven is er ruimte voor nieuwe investeringen. De afschrijvingslast staat vast in de begroting. De praktijk is echter anders. We zien dat gebouwen langer dan 40 jaar meegaan. Boekhoudkundig zijn ze dan afgeschreven, technisch kunnen ze nog jaren mee. Op dat moment ontstaat ruimte in de begroting doordat er vrijval van kapitaallasten plaatsvindt. In deze gemeente en in de voormalige gemeenten is ervoor gekozen om deze nieuwe vrije ruimte voor andere doeleinden te benutten. Er is in het verleden niet voor gekozen om de vrijval te reserveren voor het moment dat de gebouwen technisch ook afgeschreven zijn en nieuwbouw of levensduur verlengende renovatie nodig is. Medemblik heeft tal van gebouwen die dateren uit de jaren '60, '70 en '80. Boekhoudkundig zijn de gebouwen al lang afgeschreven. De vrijval is voor andere doeleinden aangewend⁵. De gebouwen zijn zo langzamerhand technisch ook afgeschreven en aan vervanging of vernieuwing toe⁶. Voor de lasten van nieuwe investeringen is nu geen dekking meer in de begroting aanwezig. Als nu bijvoorbeeld een boekhoudkundig afgeschreven sporthal of dorpshuis aan het einde van de levensduur is, zijn er geen middelen in de begroting aanwezig om de vervangingsinvestering te bekostigen. Dat geldt ook voor bijdragen aan accommodaties waar de gemeente geen eigenaar van is, zoals dorpshuizen.

Mogelijk op basis van toenmalige regelgeving

Sinds 2017 zijn de begrotingsregels waar de gemeente zich aan moet houden aangescherpt. In het verleden had de gemeenteraden meer financiële speelruimte. Zo konden panden worden gerealiseerd en ineens afgeschreven. Tegenwoordig zijn gemeenten verplicht om investeringen in voorzieningen met maatschappelijk nut in gemeentelijke eigendom te activeren en af te schrijven over de boekhoudkundige levensduur.

Hoe werden de afgelopen jaren afwegingen gemaakt over nieuwe investeringen?

Investeringsbeslissingen over (bijdragen aan) grote projecten zoals het zwembad en de verplaatsing van de tennisbanen in Wervershoof, het dorpshuis Abbekerk, MFA De Mouter en zaalsport Wognum werden betrokken bij Nieuw Beleid in de meerjarenbegroting⁷. Keuzes waren afhankelijk van of er financiële ruimte was. Er lag geen beleidsplan of financiële planning aan ten grondslag.

Doordat beleid ontbrak werd op casusniveau beslist over hoe plannen ingevuld werden. Dit bracht met zich mee dat wensen van gebruikers en de gemeenschap vaak werden gehonoreerd. Er werd

⁵ Deze keuzes zijn ook gemaakt omdat er financieel geen andere mogelijkheden waren (tekorten).

⁶ Dit probleem speelt onder andere bij onderwijsgebouwen. De gemeente telt 24 schoolgebouwen, waarvan veel aan vernieuwing toe is. Vanuit één van de voormalige gemeenten was aanvankelijk een voorziening Onderwijshuisvesting aanwezig. De raad besloot om deze voorziening op te heffen en voortaan investeringen te activeren. Aan een voorziening hoort een meerjarenplan ten grondslag te liggen. Dat was toen niet aanwezig voor onderwijshuisvesting. Het Integrale Huisvestingsplan Onderwijs is in 2017 door de raad vastgesteld. Vanaf dat moment lag er een plan voor vervangingsinvesteringen en zijn deze geactiveerd.

⁷ De uitgaven werden ten laste van het begrotingsresultaat gebracht. Bij de verplaatsing van de tennisbanen in Wervershoof werd de subsidiebijdrage ten laste van de Algemene Reserve gebracht.

meer gerealiseerd en bekostigd dan wettelijk of op grond van normen strikt genomen nodig was. Een recent voorbeeld is het besluit over de verbouwing van MFA De Muiter en SG De Dijk. Op grond van de onderwijshuisvestingsnormen had de school geen recht op de extra vierkante meters.

Om de complexiteit en de omvang van het vraagstuk te duiden wordt nu als voorbeelden buitensport en onderwijs uitgelegd.

2) Sportvelden

Voor de vervangingsinvesteringen van de sportvelden geldt een andere systematiek dan voor de gebouwen. Voor de vervanging van sportvelden geldt een relatief eenvoudige opzet. We zijn als gemeente nu verantwoordelijk voor:

- 10 kunstgrasvoetbalvelden
- 25 natuurgrasvoetbalvelden
- 8 handbalvelden
- 1 korfbalveld

De kunstgrasvelden worden in 12 jaar afgeschreven en de onderbouw in 30 jaar. De natuurgrasvelden schrijven we af in 15 jaar, de handbalvelden in 10 jaar en het korfbalveld in 15 jaar. Ook hier was in het verleden geen duidelijk beleid wanneer een sportvereniging een kunstgrasveld krijgt. In het verleden zijn veel kunstgrasvelden aangelegd die duur zijn in vervanging.

In tegenstelling tot de bij de gebouwen beschikken we bij de sportvelden wel over een meerjaren onderhoudsplanung en een vervangingsreserve. De renovaties van de kunstgrasvelden worden geactiveerd en niet bekostigd uit de deze reserve. Bij ongewijzigd beleid zijn vanaf 2027 echter geen financiële middelen meer aanwezig om de vervangingsinvesteringen te bekostigen.

De meerjaren planningen zijn overigens gebaseerd op de bestaande situatie, het aantal aanwezige velden. Er is geen rekening gehouden met de benodigde capaciteit van dit moment of in de toekomst.

Zoals eerder aangegeven, zijn de tennisverenigingen zelf verantwoordelijk voor het onderhoud van de banen en de vervangingsinvesteringen. Een aantal tennisverenigingen ervaart dit als een ongelijke behandeling ten opzichte van de voetbal- en handbalverenigingen. In het verleden is overigens we aantal besluiten genomen over een gemeentelijke bijdrage aan de verplaatsingskosten van tenniscomplexen.

3) Onderwijshuisvesting

Onderwijshuisvesting is een aparte tak van sport binnen het accommodatiebeleid. Dit is een van de weinige accommodatiebeleidsterrein waarop de gemeente een wettelijke verplichtingen heeft.

Integraal Huisvestings Plan (IHP) als voorbeeld én knelpunt

Binnen het accommodatiebeleid was de onderwijshuisvesting een voorloper van hoe beleids- en planmatig keuzes gemaakt zijn. In 2017 stelden de gemeenteraad en de schoolbesturen een IHP vast. Dat was een eerste stap in de planning van investeringen in gebouwen en het borgen van investeringsmiddelen. In het IHP werd uitgegaan van nieuwbouw en van levensduur verlengende renovatie. Wettelijk gezien zijn gemeenten nu alleen nog verantwoordelijk voor nieuwbouw⁸. Levensduur verlengende renovatie is een goed alternatief, waar schoolbesturen en gemeenten beide

⁸ Er komt een wetswijziging aan waarin formeel afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheid ten aanzien van levensduur verlengende renovatie.

betalen. In het IHP 2017 werd een planning opgenomen voor de schoolgebouwen die in de periode 2017 – 2026 nieuw gebouwd of levensduur verlengend gerenoveerd worden. In de meerjarenbegroting van de gemeente werden financiële middelen opgenomen. De meerjarenbegroting van de gemeente heeft een looptijd van vier jaar. Dit geeft geen zekerheid voor de financiering van plannen die na deze vier jaar komen. De ideale situatie is dat in de gemeentebegroting ruimte wordt gecreëerd, van waaruit de toekomstige investeringen bekostigd worden.

Concept IHP 2020

In 2020 hebben het college en de schoolbesturen het IHP uit 2017 geëvalueerd en zijn tot een nieuw concept IHP gekomen. Dit concept gaat over de periode 2020 tot 2036. Waar in het IHP 2017 nog uit werd gegaan van nieuwbouw of levensduur verlengende renovatie van schoolgebouwen voor 40 jaar, zijn in het IHP 2020 ook minder dure opties in beeld gebracht. Onder meer renovatie voor 20 jaar en een upgrade voor 10 jaar. Dit leidt tot lagere investeringsbedragen, maar niet tot lagere jaarlasten. De investeringen worden in een kortere periode afgeschreven. Onderwijshuisvesting is een belangrijk en groot onderdeel van de financiële opgaven van het gemeentelijke accommodatiebeleid. Daarom is besloten om keuzes voor het nieuwe IHP te koppelen aan het lange termijn accommodatiebeleid.

Meerjaren onderhoudsplan (MJOP)

De gemeenteraad heeft in 2016 het MJOP 2017 – 2025 vastgesteld. In het MJOP staan de onderhoudswerkzaamheden die nodig zijn voor de gebouwen die in gemeentelijk eigendom zijn. Voor de middelen die nodig zijn voor het onderhoud is een voorziening aanwezig. De gemeenteraad stelt één keer per 5 jaar het MJOP vast. Vanwege de relatie tussen onderhoud en vervangingsinvesteringen wordt het nieuwe MJOP in 2021 niet als een separaat voorstel aan de raad voorgelegd. Het wordt een onderdeel van lange termijn accommodatiebeleid. Om te weten welke gebouwen de gemeente in de toekomst onderhoudt en de wijze waarop dit moet gebeuren, zijn de keuzes in het lange termijn accommodatiebeleid leidend.

Een MJOP gaat niet over groot renovatie onderhoud, renovatie, revitalisatie of vervanging van een gebouw. Daar is een plan voor vervangingsinvesteringen voor nodig. Als voorbeeld: de schoolbesturen zijn wettelijk verantwoordelijk voor onderhoud en hebben daar een eigen MJOP voor, gemeenten zijn verantwoordelijk voor nieuwbouw – levensduur verlengende renovatie en hebben een IHP. In de praktijk is soms sprake van een grijs gebied: waar stopt onderhoud en begint nieuwbouw of renovatie? In Medemblik worden de gebouwen doorgaans zodanig goed onderhouden dat renovatie, revitalisatie of nieuwbouw tot nu toe uitgesteld kon worden. Deze werkwijze is niet houdbaar. Er zijn extra middelen nodig.

Conclusie: basis is niet op orde: niet gereserveerd voor vervangingen

We constateren dat onze financiële basis voor het accommodatie- en vastgoedbeleid en onderhoud niet op orde is. Er is geen financiële ruimte voor vervangingsinvesteringen. We zien nu de forse opgaven voor noodzakelijke investeringen op ons afkomen. In de gemeente zijn veel gebouwen uit de jaren '60, '70 en '80 die zo langzamerhand vervangingen of gerenoveerd moeten worden. In het verleden was er in de meerjarenbegroting van de gemeente nog financiële ruimte voor ad hoc keuzes. Die ruimte is er niet meer. De afgelopen jaren stond de gemeente al voor grote bezuinigingsopgaven.