

BESPREEKNOTITIE COMMISSIE

Registratienummer
Aan De commissieleden
Van College van B&W
Datum 27 mei 2021
Onderwerp Bespreeknotitie LTA juni21
Agendapunt <in te vullen door griffie>

Ter discussie

Onderwerp

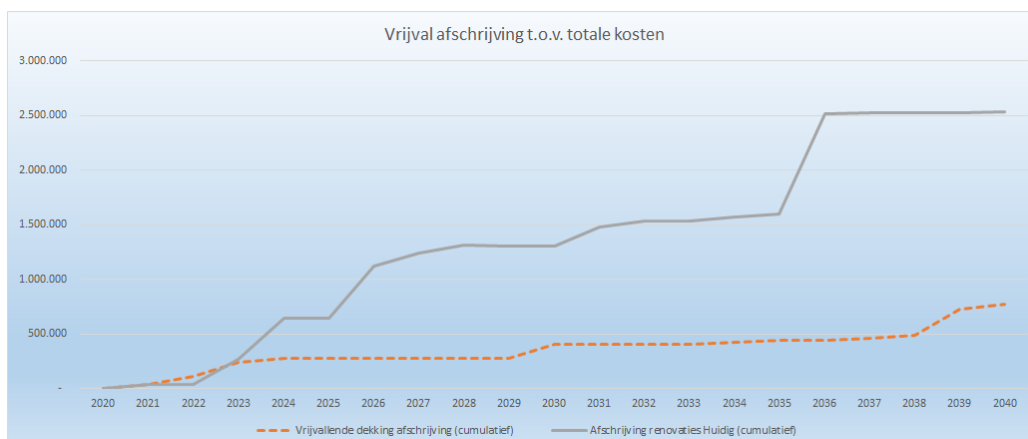
Lange termijn accommodatiebeleid

Probleembeschrijving

De financiële opgave voor het LTA is groot, veelomvattend en complex. Er zijn vele accommodatiesoorten, nog meer belanghebbenden en participanten en aanpalende beleidsterreinen. In deze bespreeknotitie met bijlagen zetten we daarom de belangrijkste informatie zoals voorgeschiedenis en context voor u op een rij en hebben we een verdiepingsslag gemaakt ten aanzien van de analyse van de financiële situatie (zie bijlagen). Het is aan te raden, alvorens deze bespreeknotitie verder te lezen, eerst kennis te nemen van de informatie uit de bijlagen.

Tijdens een themabijeenkomst in februari 2020 is op hoofdlijnen aangegeven wat de financiële impact is van het op lange termijn in stand houden van deze accommodaties en het vastgoed voor de gemeentebegroting. We spraken toen over een ingeschat jaarlijks tekort oplopend tot minimaal € 2 miljoen in 2040. Op basis van voortschrijdend inzicht stelden wij het beeld verder bij. Omdat nu de focus ligt op maatschappelijke voorzieningen zijn de gemeentelijke huisvesting, de kerktorens en de brandweerkazernes verwijderd uit de raming van februari 2020. De buitensportaccommodaties zijn toegevoegd. Deze waren in februari 2020 wel benoemd maar nog niet doorgerekend. We hebben nu een gerichtere raming gemaakt.

In de nieuwe raming is te zien dat vanaf 2024 een tekort ontstaat van € 350.000,-. Het tekort loopt gestaag op tot € 1,7 miljoen in 2040. Er is niet gespaard voor vervangingsinvesteringen. Voor nadere toelichting over de het ontstaan van het financiële tekort, zie daarvoor de bijlage. De raming is grotendeels opgesteld aan de hand van dezelfde aannames en kengetallen als van februari 2020, waarbij we voor de buitensport en de onderwijshuisvesting recente gegevens hebben gehanteerd, namelijk de Meerjaren Onderhouds Planning (buitensport) en het concept Integrale Huisvestings Plan Onderwijs 2020.



In april 2020 stelde u een plan van aanpak vast om gefaseerd tot het lange termijn accommodatiebeleid (hierna LTA) te komen. Het participatietraject dat is doorlopen en actuele ontwikkelingen hebben inzichten opgeleverd waardoor het college met deze bespreeknotitie als tussenstap naar de raadscommissie gaat. Dit komt tegemoet aan de wens van de raad om voorstellen gefaseerd voor te leggen. Het college peilt hiermee of het op de juiste koers zit. Het doel van deze bespreeknotitie is tweeledig:

Ten eerste nemen we u graag mee in de nadere inzichten die afgelopen periode zijn opgedaan. Gaandeweg dit project zijn namelijk een aantal nadere inzichten ontstaan, die we in deze notitie graag met u delen.

Ten tweede leggen we in deze notitie een vervolgaanpak aan u voor, welke passend is bij de complexiteit, verschillende belangen en de nadere inzichten. Voor deze vervolgaanpak hebben we een aantal uitgangspunten en onderzoeksvragen geformuleerd die we graag aan u voorleggen. U heeft hierbij de gelegenheid om eventuele aanpassingen en/of aanvullingen in te brengen.

Nadere inzichten

Gaandeweg dit complexe proces dienden zich voortschrijdende inzichten aan. Die benoemen we hieronder. We stemmen de vervolgaanpak mede af op deze inzichten.

(1) Betrokkenheid en weerstand vanuit de gemeenschappen en de maatschappelijke organisaties

Tijdens de workshops met de maatschappelijke organisaties is grote betrokkenheid kenbaar geworden vanuit de gemeenschappen en de maatschappelijke partners. We signaleren ook dat er weerstand is binnen sommige kernen vanwege de angst dat voorzieningen verdwijnen doordat minder geld beschikbaar komt. Er zijn zorgen dat de leefbaarheid van de kern achteruit gaat als er geen of minder accommodaties zijn in het dorp of stad.

Op dit moment is het nemen van besluiten over het al dan niet in stand houden van specifieke accommodaties nog niet aan de orde. We werken aan LTA met een zichttermijn tot 2040. De volgende stap in het proces die wij voorstellen is het vaststellen van uitgangspunten voor beleid, die een basis bieden voor keuzes verderop in het proces.

De weerstand die we zien en lezen in brieven aan de raad en in de media zien wij als een nadrukkelijke betrokkenheid. Deze betrokkenheid willen wij in het vervolgtraject dan ook graag inzetten om te komen tot een helder, eenduidig en reëel LTA.

(2) Complexiteit

Tijdens het participatietraject is gebruikgemaakt van vier scenario's als gespreksinstrument. Hierdoor is een idee ontstaan dat de gemeente één van deze scenario's gaat toepassen voor alle typen accommodaties. Dat ligt genuanceerder. Gezien de diversiteit aan accommodaties is dat waarschijnlijk niet mogelijk. Over de accommodatie categorieën heen kunnen verschillen zijn en blijven als dat passend is voor het doel dat we gezamenlijk willen bereiken. Ook is sprake van een verschil tussen wettelijke en niet-wettelijke taken wat van invloed kan zijn op de uiteindelijke keuzes.

(3) De opgave van de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed

De differentiatie tussen de accommodatiecategorieën brengt ook verschillen in verantwoordelijkheden mee voor de duurzaamheidsopgave. De opgave die de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed met zich meebrengt is enorm. Als gemeente hebben wij hierin een aanzienlijke taak. Het rijk keert tot op heden nog geen middelen hiervoor uit. Nu we bezig zijn met LTA komt steeds meer het besef dat de verduurzamingsopgave grote financiële impact heeft. Tegelijkertijd zijn er ook kansen. Verduurzaming kan

ook geld opleveren (energiebesparing door isolatie of opbrengsten vanuit duurzame energieopwekking). Ook zijn er kansen voor ondersteuning bij financiering. Zo heeft bijvoorbeeld de BNG een regeling voor het financiering van verduurzaming bij accommodaties van maatschappelijke organisaties.

(4) Onvoldoende middelen vanuit rijk voor onderwijshuisvesting: interdepartementaal onderzoek

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor (ver)nieuwbouw van onderwijsvoorzieningen. Naar verwachting wordt in de toekomst ook levensduur verlengende renovatie een wettelijke verplichting. Dit geldt voor scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Voor de financiering hiervan krijgen gemeenten jaarlijks een bijdrage uit het Gemeentefonds. De middelen die het Rijk verstrekt zijn ontoereikend om de grote opgave voor vervanging van schoolgebouwen uit de jaren '60 , '70 en '80 te bekostigen. Gemeenten hanteren doorgaans de VNG-norm voor nieuwbouw. Dit normbedrag is vanaf 2017 verhoogd met 40 % voor bouwkostenstijgingen en vanaf 2021 met 9 % voor BENG-normen. Het Rijk heeft deze kostenstijgingen niet gecompenseerd via het Gemeentefonds.

Gemeenten in Nederland staan voor de opgave om al die bouwplannen te bekostigen. Dit beeld wordt bevestigd door een recent onderzoek. Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) heeft in maart 2021 tot de publicatie van een onderzoek naar onderwijshuisvesting geleid: 'een vak apart'ⁱ. Het IBO signaleert enkele knelpunten in de huidige situatie. De gebouwen zijn verouderd en daarbij is het niet altijd duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is omdat zowel schoolbesturen als gemeenten middelen van het rijk krijgen voor schoolgebouwen. Ook wordt geconcludeerd dat het Rijk te weinig investeert in onderwijshuisvesting waardoor er sprake is van flinke onderinvestering. Dit onderzoek is aan minister Slob aangeboden in de hoop op beleidsaanpassingen. Ook de VNG is al langere tijd in overleg met het Rijk over het beschikbaar stellen van extra middelen om de kwaliteits- en duurzaamheidsdoelstellingen van de onderwijshuisvesting te realiseren.

Vervolgaanpak, uitgangspunten en onderzoeksvragen

Van scenario's naar een vervolgaanpak, uitgangspunten voor beleid en organisatievorm

De scenario's zijn als 'uiterste hoeken van de kamer' gebruikt om met de inwoners en de maatschappelijke organisaties het gesprek te voeren. Vanuit deze scenario's, de participatie en nadere inzichten is het de opgave om toe te werken naar een passende vervolgaanpak met uitgangspunten voor het nieuwe beleid.

Vervolgaanpak op basis waarvan heldere, eenduidige en reële bestuurlijke keuzes gemaakt kunnen worden

Op dit moment zijn er nog veel vragen en onzekerheden. Op basis van de uitkomsten van de enquête en de workshops en gezien de voortschrijdende en actuele inzichten kan nu nog geen goed onderbouwd en gedragen voorstel met planningskeuzes voor het LTA worden voorgelegd. Dit was bij de start van het LTA-project wel de verwachting.

Als de huidige financiële situatie van de gemeente als maatstaf genomen zou worden, dan zouden nu ingrijpende voorstellen gedaan moeten worden. Voor een aantal beleidsterreinen wordt een beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van het Rijk. Als dit wordt gehonoreerd krijgt de gemeente een ander financieel perspectief, bijvoorbeeld voor de onderwijshuisvesting en verduurzaming van ons vastgoed. Dit kan van grote invloed zijn op de te maken keuzes.

We vinden het niet realistisch om een begrotingsstelsel dat tientallen jaren is gevolgd (niet sparen voor vervanging) in een kort tijdsbestek om te bouwen. Dan zouden de te maken keuzes voornamelijk financieel gestuurd zijn en nauwelijks gerelateerd aan inhoudelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente. Gebouwen zijn uiteindelijk middelen om inhoudelijke doelen te realiseren.

Om deze redenen stellen we een vervolgaanpak voor op basis waarvan het gemeentebestuur zorgvuldige planningskeuzes kan maken.

Deze aanpak gaat over:

- A) een participatieve vervolgaanpak;
- B) uitgangspunten voor beleid;
- C) nadere onderzoek punten;

Deze punten lichten we hieronder toe. Graag verneemt het college van de commissie of we op de goede weg zitten en horen we op- en aanmerkingen zoals aanscherpingen of aanvullingen. Voor het raadsvoorstel van eind 2021 worden de punten dan nader uitgewerkt.

Ad. A) Participatieve vervolgaanpak: samen met de maatschappelijke organisaties

Het LTA is participatief gestart. We stellen voor om na het raadsbesluit in Q4 ook participatief te werken. Gezien de betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties en de complexiteit in organisatievormen (eigenaarschap, beheer en exploitatie) is samenwerking noodzakelijk om de context helder te krijgen. De context is een combinatie tussen maatschappelijke doelstellingen en de gemeentelijke financiële uitdagingen. Samen met verenigingen en maatschappelijke organisaties werken we de uitgangspunten voor het LTA nader uit.

Ad. B) Uitgangspunten voor beleid

De financiële opgave is groot. Daar moeten we realistisch over zijn. Voor het vervolgproces is het nodig om vooraf heldere uitgangspunten vast te stellen. We hebben uitgangspunten voor beleid geformuleerd die richting geven aan de nadere uitwerking van het LTA. De uitgangspunten zijn:

1. Toekomstbestendige financiële basis accommodatiebeleid

Wij kiezen voor een systeem van vooraf reserveren van middelen dat past bij de planning voor nieuwbouw en renovaties inclusief verduurzaming. Voor het regulier onderhoud van gebouwen wordt een langjarig MJOP opgesteld. Voor de investeringen en het onderhoud worden realistische middelen in de begroting opgenomen.

2. Behoefte en capaciteit in balans

Er wordt alleen geïnvesteerd als daar aantoonbaar en meerjarig een behoefte voor is. De capaciteitsnormen die zijn opgesteld vanuit landelijke koepelorganisaties over grootte van een accommodatie en welke faciliteiten op een accommodatie aanwezig moeten zijn leidend.

3. Minimale kostendekkendheid marktconform

De minimale kostendekkendheid van een accommodatie is in overeenstemming met de regio en landelijke normen. Dit gaat over het verhouding van de kosten ten opzichte van de inkomsten. Per accommodatiesoort is een andere verhouding van kostendekkendheid reëel. Wat reëel is wordt gebaseerd wat de landelijke en regionale gemiddeldes zijn.

4. Prioritering van toekomstige investeringen

De gemeente heeft de wettelijke verplichtingen voor de huisvesting van het onderwijs, waaronder ook de gymzalen, en voor consultatiebureaus. De overige accommodatiegroepen hebben geen wettelijke grondslag. In de enquête hebben inwoners aangegeven welke accommodaties ze belangrijk vinden. Op basis daarvan is de onderstaande prioritering opgesteld:

- I) wettelijke taken: onderwijs, gymzalen en consultatiebureaus
- II) sport en bewegen
- III) dorpshuizen en MFA's
- IV) zwembaden
- V) jeugdcentra

5. Benutten eigen kracht samenleving

Samen met de verenigingen en maatschappelijke organisaties gaan we op zoek naar wat zij zelf kunnen. Hiermee benutten we de energie en gedrevenheid uit de kernen om het samen 'anders' te doen. We doen een beroep op de eigen kracht in de samenleving om zo op een slimme, participatieve en integrale wijze de leefbaarheid in de kernen te behouden. Uitgangspunten hiervan is dat de exploitatie 'op orde' is, waarbij de gemeente de 'vinger aan de pols houdt'.

Ad. C) Nader te onderzoeken

Om het toekomstige beleid invulling te kunnen geven, hebben we drie overkoepelende onderzoeksvragen geformuleerd. Met de uitkomsten kan het LTA nader vorm gegeven worden.

1. Onderzoek naar kernoverstijgend werken door middel van Integraal Kind Centrum bij wettelijke taken

Uit de workshops en overleg met de schoolbesturen blijkt dat onderwijs en kinderopvangorganisaties herkennen dat kern overstijgend werken kan bijdragen aan het creëren van een doorgaande leerlijn en de kwaliteit van voorzieningen. Hierbij zijn de Integraal Kind Centra (IKC) een belangrijk uitgangspunt. Een IKC is een organisatie waarbij kinderen van 0 tot 13 jaar terecht kunnen in een samenvoeging van verschillende functies voor kinderen zoals: onderwijs, kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, peuterspeelzaal en welzijnsactiviteiten.

2. Onderzoek naar (gedeeltelijke) verzelfstandiging van taken en verantwoordelijkheden

Uit de enquête en workshops is gebleken dat inwoners en maatschappelijke organisaties over het algemeen tevreden zijn over de huidige eigendoms-, onderhouds-, beheer- en exploitatieverhoudingen met de gemeente. Tegelijkertijd zien we initiatieven vanuit de samenleving om zelf accommodaties te realiseren en/of te renoveren. Het college ziet dit als een kans en als van de kracht van de kernen. De eigendoms-, beheer- en exploitatievormen zijn een belangrijk onderdeel van het LTA.

3. Onderzoek naar pilot kernbudget

Uit de enquête is gekomen dat het kernbudget onder de inwoners populair is. De maatschappelijke organisaties plaatsen hier echter kritische kanttekeningen bij. Ook zijn suggesties aangedragen. We willen samen met de maatschappelijke organisaties onderzoeken welke randvoorwaarden en condities nodig zijn. Op basis daarvan onderzoeken of het opzetten van een pilot zinvol en haalbaar is.

U uit te spreken over:

- De participatieve vervolgaanpak van het LTA
- De uitgangspunten voor het beleid:
 - o Toekomstbestendige financiële basis accommodatiebeleid
 - o Behoeftte en capaciteit in balans

- Minimale kostendekkendheid marktconform
- Prioritering toekomstige investeringen
- De nadere onderzoeksvragen:
 - Onderzoek naar kernoverstijgend werken door middel van Integraal Kind Centrum bij wettelijke taken
 - Onderzoek naar eigendoms- en beheer- en exploitatievormen
 - Onderzoek naar pilot kernbudget

Afronding eerste fase

Met de input van de commissie worden de uitgangspunten verder uitgewerkt. Deze worden na het zomerreces in concept voorgelegd aan de maatschappelijke organisaties die kunnen een reactie geven. Daarna volgt besluitvorming door de raad in Q4 2021 over de vervolgaanpak, uitgangspunten en onderzoekspunten.

Benodigde middelen tweede fase

De tweede fase van het LTA betreft een tweejarig traject waarin het lange termijn accommodatiebeleid en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsplannen worden opgeleverd. De werkzaamheden die dit met zich meebrengt kunnen niet uitgevoerd worden door de medewerkers die het reguliere werk uitvoeren, daarom is er incidenteel budget nodig. Het LTA is nu georganiseerd in een project en er is een extern bureau en tijdelijke projectleiding ingehuurd. Het budget hiervoor is straks op. Om de participatieve vervolgaanpak en onder andere de financiële en juridische verdiepingsslag uit te voeren is extra personele inzet en inhuur van kennis een randvoorwaarde. De totale kosten hiervoor ramen wij op ongeveer € 145.000,- per jaar voor de komende twee jaar. Het college neemt de aanvraag voor het benodigde budget mee bij de komende begrotingsbehandeling.

Communicatie

Als u nadere uitleg wilt, kunt u contact opnemen met de projectgroep, via tomas.rongen@medemblik.nl. Via een mailing worden maatschappelijke organisaties van deze bespreknotitie op de hoogte gesteld.

Bijlagen

Bijlage I: Achtergrondinformatie Lange termijn accommodatiebeleid DOC-21-396934

Bijlage II: Verdieping: financiële analyse lange termijn accommodatiebeleid DOC-21-396934

ⁱ Het rapport is te lezen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/12/ibo-onderwijshuisvesting-funderend-onderwijs-een-vak-apart-een-toekomstbestendig-onderwijshuisvestingsstelsel>