Raadsvergadering	*:*	4 maart 2021
Kenmerk	*:*	2442334
Afdeling	*:*	Samenleving
Nummer voorstel	*:*	RV 21-05
Agendapunt	*:*	
Portefeuille	*:*	Harrie Dijkhuizen

Onderwerp:
Integraal Accommodatiebeleid

Aan de gemeenteraad,

Voorstel tot besluit
1. het Integraal Accommodatiebeleid vast te stellen, door:
   a. de visie op gemeentelijk accommodatiebeleid te onderschrijven middels dienstverlenings- en rendementslogica
   b. twee sturingsniveaus te onderkennen met verschillende aanpak: op gemeentelijk niveau onder eigen regie en op wijkniveau faciliterend naar maatschappelijke partners,
   c. duidelijke criteria voor het beschikbaar stellen van gemeentelijke gebouwen en grond te hanteren,
   d. uitwerking te geven aan de gemeentelijke rol met de nadruk op: focus aanbrengen, meervoudig en efficiënt gebruik te faciliteren en gemeentelijke gebouwen te verduurzamen.

2. bij de kadernota de jaarlijkse dotatie aan Financiële Reserve Accommodatiebeleid te verhogen met structureel 20.000 euro oplopend, ingaande in begrotingsjaar 2022.

Inleiding
Het huidige integraal accommodatiebeleid stamt uit 2014 en is toe aan een herijking. In het beleid uit 2014 is opgenomen dat de gemeente alleen nog eigenaar wil blijven van het voor onderwijs en accommodaties voor bewegingsonderwijs benodigde vastgoed (wettelijke taak). Het huisvesten van culturele partijen, kinderopvang, sport en zorg & welzijn behoort in die visie niet tot de taak van de gemeente. De gemeente wenst per geval zelf de keuze te maken of zij deze partijen wil huisvesten.
In de praktijk blijkt dat we in Soest een veel bredere huisvestingstaak oppakken dan ons beleid voorschrijft en voor veel organisaties buiten de wettelijke taak huisvesting bieden.

De herijking van het accommodatiebeleid beoogt om beleid en de praktijk beter op elkaar aan te laten sluiten. Allereerst door een aangescherpte definitie van maatschappelijk vastgoed. Ten tweede door in het nieuwe beleid de koppeling met gemeentelijke ambities voor verduurzaming en energietransitie te leggen.

Dit accommodatiebeleid is actueel. Het heeft een sterke relatie met het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP), wat maakt dat u beide beleidsdocumenten in samenhang dient af te wegen. Het beleid is ook urgent. Zowel onderwijs als de gemeentelijke accommodaties vragen om investeringen van functionele, technische of duurzame aard. Deze investeringen worden in basis gedragen door de financiële reserve accommodatiebeleid. Dit accommodatiebeleid geeft inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van deze financiële reserve. De komende jaren heeft de gemeente de tijd om beleidsmatige keuzes te maken over gemeentelijke accommodaties, de bijdrage die deze leveren voor de inwoners en tegen welke kosten. In de uitwerking van het IAB moeten daarom op gebouwniveau integrale businesscases worden gemaakt.

Beoogd resultaat
- Duurzaam, langjarig perspectief bieden voor betrokken organisaties aangaande huisvesting in gemeentelijke accommodaties.
- Inzicht en controle over de gemeentelijke kosten, opbrengsten en investeringen in haar gebouwenvoorraad
- Rust creëren door ons beleid, waardoor we weloverwogen en consistente keuzes uitwerken en integrale businesscases kunnen voorleggen aan de gemeenteraad.

- Samenwerkingsbasis smeden tussen gemeente, onderwijs en maatschappelijke, culturele en sportorganisaties om gezamenlijk het voorzieningenniveau in Soest op een hoog niveau te houden.
- Handelingsperspectief bieden voor het gemeentelijk apparaat voor de uitwerking van dit beleid en de individuele projecten, vastgoedbeheer en accountmanagement naar de samenleving.

Argumenten

1.a Visie op vastgoed geeft richting aan toekomstige beslissingen over gemeentelijk vastgoed
De dienstverleningslogica bestaat eruit dat Soest voorzieningen wil treffen om activiteiten voor sport, cultuur en welzijn te accommoderen. Daarbij zorgen we voor gebouwen die functioneel zijn en voor zover mogelijk een goede spreiding qua ligging bieden in de gemeente. Van belang is dat de gemeente goed samenwerkt met andere eigenaren van gebouwen om zo een goed beeld te hebben van beschikbare accommodaties voor beleidsactiviteiten.

De rendementslogica gaat in op de vraag hoe deze accommodaties op een efficiënte wijze gebruikt en beheerd kunnen worden. Allereerst is gemeentelijk eigendom geen doel op zichzelf. Veel maatschappelijke activiteiten vinden immers plaats in andermans gebouwen (scholen, verpleeghuizen, commerciële ruimtes of gezondheidscentra). Ten tweede wordt gekeken of de organisaties die gemeentelijk vastgoed huren een duurzame exploitatie hebben. Deze exploitatie kan (deels) ondersteund worden middels subsidie. De rendementslogica kijkt naar duurzame exploitatie, meervoudig gebruik van ruimtes en efficiënt beheer.

1.b Het IAB maakt onderscheid tussen een aanpak op gemeentelijk en wijkniveau
Soest heeft een rijk voorzieningenniveau, zowel op gemeentelijk als op wijkniveau. Op gemeentelijk niveau is de visie om activiteiten voor kunst, cultuur, binnensport en welzijn te accommoderen in een beperkt aantal accommodaties. Voor die accommodaties gelden de voorwaarden en de toepasbare sturing zoals uitgewerkt onder 1.c.

Op wijkniveau zet het IAB in op een faciliterende en stimulerende gemeentelijke rol in de vorming van IKC's. Scholen en sportaccommodaties vormen een natuurlijke ontmoetingsplek in de wijken. Het onderwijsveld en de gemeente omarmen in het IHP de ambitie om integrale kindcentra (IKC) te laten ontstaan in de schoollocaties. Naast activiteiten gericht op het kind en het gezin, kunnen IKC's ook doorontwikkeld worden naar multifunctionele accommodaties waar bijvoorbeeld buiten schooltijden verschillende verenigingen hun activiteiten uitoefenen.
De gemeente faciliteert op wijkniveau de mogelijkheden om IKC's en MFA te ontwikkelen door als regisseur een 'level playing field' te creëren voor kinderopvang, verenigingen, sport en andere maatschappelijke organisaties.

1.c Criteria om gemeentelijke gronden en gebouwen beschikbaar te stellen
Veel organisaties, verenigingen en activiteiten hebben behoefte aan onderdak in een accommodatie of gebouw. Deze behoefte, evenals het verkrijgen van (gemeentelijke subsidie) of het huidig gebruik van gemeentelijk vastgoed, geeft in beginsel geen recht op huisvesting in gemeentelijk vastgoed voor de toekomst. Om inzichtelijk te maken hoe de besluitvorming rond het huisvesten van organisaties plaatsvindt, zijn criteria opgesteld. De generieke criteria zijn: Is er sprake van een wettelijke taak? Is de activiteit maatschappelijk relevant? Is de activiteit beleidsmatig relevant? Aangevuld met specifieke criteria waaronder: is voor de uitvoering een accommodatie nodig? Dient de activiteit al dan niet met behulp van subsidie een duurzame exploitatie?

We willen het meervoudig gebruik van accommodaties op gemeentelijk- en wijkniveau stimuleren en faciliteren. Dat vormt een hoeksteen in onze visie op integrale accommodaties. De mate waarin medegebruik van accommodaties mogelijk is, is ook afhankelijk van de functionaliteit en flexibiliteit van de gebouwen zelf. Niet alle gemeentelijke gebouwen zijn geschikt voor meervoudig gebruik of kennen zeer specifieke ruimtes. Ook zijn de contracten voor hoofdhuurders op dit moment niet altijd optimaal om medegebruik mogelijk te maken.
Het meervoudig gebruik wordt eveneens omarmd in het IHP en is een pijler voor de scholen in de vorming van integrale kindcentra. Hier kunnen naast het primaire gebruiksrecht door scholen ook andere activiteiten een plek krijgen. Bij toekomstige investeringen in gemeentelijke gebouwen, zal het verbeteren van meervoudig gebruik het uitgangspunt zijn. Dit biedt ook kansen om de exploitatiekosten te dragen met meerdere gebruikers.

We hanteren een kostendekkende huurprijsmethode. Dat betekent dat de gemeente de werkelijke kosten van haar gebouwen inzichtelijk heeft en deze kosten verrekent in de huurprijs aan gebruikers. Bij verhuur aan commerciële organisaties kan een marktconforme huur berekend worden. Daardoor kan in sommige gevallen de huurprijs afwijken van de huidige situatie. Daar waar organisaties financiële steun nodig hebben om hun maatschappelijk relevante taken uit te voeren, bestaat de mogelijkheid om dit via subsidie te verlenen. Dat maakt subsidiestromen transparanter en vindt niet langer impliciet via een lage huur subsidiëring plaats.

1.d Gemeentelijke rol, focus op o.a. verduurzaming
Het door de gemeenteraad in februari 2020 vastgestelde Programma Energietransitie 2020 – 2025 hanteert als uitgangspunt dat de gemeente een voorbeeldfunctie heeft te vervullen bij de energietransitie. Het CO2-neutraal maken van het maatschappelijk vastgoed dat in bezit is van de gemeente is daarbij een grote opgave. In 2021 stelt de gemeente Soest de routekaart vast voor deze opgave. Hierbij wordt het tempo van de verduurzaming bepaald door de financiële reikwijdte. De grootste opgave van verduurzaming ligt momenteel bij de schoolgebouwen en is dan ook integraal opgenomen in het IHP. Voor toekomstige investeringen in gemeentelijke gebouwen geldt eveneens dat verduurzaming als uitgangspunt wordt genomen.

2.1 Jaarlijkse storting verhogen om investeringsruimte van 10 miljoen te creëren
De gemeente stort jaarlijks een bedrag in de financiële reserve IAB. Deze reserve geeft voeding voor investeringen in zowel onderwijsgebouwen als het gemeentelijk vastgoed wat valt onder dit IAB. De afgelopen jaren is de reserve IAB opgelopen, vooral doordat we grote investeringen in onze gebouwen hebben uitgesteld. De reserve wordt de komende tien jaar voor een groot deel ingezet voor de wettelijke taak vanuit het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs. In het IHP is hard gewerkt aan temporisering van de investeringen en planning in de tijd. Mede daardoor blijft er in de reserve ruimte om de komende jaren ook te investeren in gemeentelijk vastgoed.
Het is nodig dat de gemeente jaarlijks extra structureel 20.000 euro oplopend stort in de financiële reserve IAB. De bijdrage stijgt daarmee in 2022 met 20.000 euro tot 200.000 euro in 2031. Daarmee komt zo'n 10 miljoen beschikbaar voor investeringen aan de gemeentelijke gebouwen de komende tien jaar. Deze investeringsruimte wordt voor een deel benut om onze verduurzamingsopgave op te pakken, een opgave waar geen middelen voor beschikbaar waren. Daarnaast dient deze investeringsruimte om de komende jaren daar waar nodig grotere functionele of technische aanpassingen aan gebouwen te doen.

2.2 Beleidsbeslissingen binnen nu en 3 jaar zijn nodig
Als de dotatie aan de reserve IAB wordt verhoogd, kan de beschikbaar komende tien miljoen ingezet worden om de gemeentelijke gebouwen de komende jaren goed te houden. Het IAB biedt een ruim voldoende beleidskader om de komende jaren duidelijke beslissingen te nemen over de toekomst van de gemeentelijke accommodaties.
Na vaststelling van dit kaderstellend Integraal Accommodatiebeleid zal de gemeente in 2021 en 2022 belangrijke beleidsmatige keuzes over onze gemeentelijk vastgoed en de voorzieningen die het biedt, moeten nemen. Dit vraagt om een uitvoeringsagenda en scenariostudies met veel en grote onderlinge relaties. We hanteren de werkwijze van het opstellen van integrale businesscases. Integraal staat in deze voor een goed inzicht in de totale kosten en opbrengsten over langere tijd. Enerzijds aan de harde kant van het vastgoed, anderzijds aan de kant van maatschappelijke opbrengst en kosten. De gemeenteraad heeft de beslissingsbevoegdheid om investeringen te doen om toekomstige voorzieningen te realiseren.

Tegelijkertijd biedt het IAB het ambtelijk apparaat een duidelijk kader voor het verbeteren van gemeentelijk vastgoedbeheer, het hanteren van kostendekkende huurprijzen en integrale sturing op meervoudig gebruik.

Kanttekeningen/risicobeheersing

Status IAB
Het IAB vormt een kaderstellend beleid. Het is daarmee een leidraad voor de ambtelijke organisatie in de uitvoering van haar taken. Daarin ligt een sterke relatie tussen vastgoed en de zakelijkheid die dat vraagt en het maatschappelijk veld en de waarde die dat biedt. In het IAB wordt om die reden zorgvuldig vermeden om op gebouwniveau richtinggevende uitspraken te doen. Alle afwegingen en beslissingen over gemeentelijke gebouwen vragen een integrale afweging op maat, welke we uitwerken in businesscases waarmee we

terugkomen bij de gemeenteraad. Daarbij heeft de gemeente slechts in weinig gevallen een wettelijke taak of verplichting, maar wel een maatschappelijke of morele rol.

De reserve IAB heeft onvoldoende middelen om alle ambities te realiseren
Er komt weliswaar 10 miljoen beschikbaar vanuit de reserve IAB als de jaarlijkse dotatie wordt verhoogd. Dit investeringsbedrag is onvoldoende om al onze ambities te realiseren. Enerzijds de technische verduurzaming van al ons vastgoed met de klimaatdoelstellingen in 2030 en 2050 vraagt al meer dan de beschikbare investeringsruimte. Anderzijds vragen sommige van onze gemeentelijke accommodaties binnen de termijn van tien tot vijftien jaar grote renovatie of vervangende nieuwbouw. Hiervoor is geen dekking uit de reserve IAB.

Wijziging in huurprijsbeleid
Vanuit de Wet Markt en Overheid pakken wij met dit IAB een kostendekkende huurprijsmethode op. Dat maakt dat wij de werkelijke kosten doorberekenen aan de huurders. Dat is geheel transparant, dat moet ook. Maar het is wel een verandering ten opzichte van de huidige werkwijze. Dat kan betekenen dat we er bij het implementeren achter komen dat sommige gebouwen een hogere kostprijs hebben dan andere. Maar ook dat sommige gebruikers in de toekomst meer huur moeten gaan betalen. Het uitgangspunt is dat organisaties niet indirect via het vastgoed gesubsidieerd worden of benadeeld.

Geen volledige zekerheid over behoud van alle accommodaties in de toekomst
Dit Integraal accommodatiebeleid is kaderstellend. Het is geen investeringsplan waarmee u zekerheid heeft over de investeringen en het behoud van alle gemeentelijke accommodaties in de toekomst. Verreweg het grootste deel van de gemeentelijke accommodaties staat er goed bij en wordt in haar huidige functie door de gebruikers als prettig ervaren. Dat geeft de gemeente Soest de komende twee tot drie jaar de tijd om de belangrijkste beleidsmatige keuzes over gemeentelijke accommodaties zorgvuldig af te wegen en te onderzoeken. Dit beleidskader leidt zodoende tot consistente keuzes, gebaseerd op integrale businesscases die aan de gemeenteraad worden voorgelegd ter besluitvorming.

Verduurzaming en gemeentelijke accommodaties vragen meer investeringen dan nu geraamd
U heeft een beleidskader voorliggen dat goed aansluit bij de ambities van Soest en de wenselijke werkwijze daarbij. Het biedt voldoende kader voor het ambtelijk apparaat en tegelijkertijd vereisen alle investeringsbeslissingen een weloverwogen besluit in de toekomst. Daarin ligt de kanttekening dat dit kaderstellend beleid geen dichtgetimmerd investeringsplaatje laat zien. In 2021 stelt de gemeente een routekaart verduurzaming voor haar vastgoed op. Daarin maken we inzichtelijk welke gebouwen als eerste verduurzaamd worden. De businesscases laten de investeringen zien alsmede de terugverdientijden.

Bestuurlijke vernieuwing
De rol van de gemeente transformeert op basis van dit accommodatiebeleid van verhuurder van accommodaties tot een regisseur die de maatschappelijke organisaties faciliteert en stimuleert bij het gebruik van de beschikbare accommodaties. Het genoemde beleidsdoel van medegebruik is hierin erg belangrijk. Daarom is ook meermaals de relatie met het IHP onderwijs gelegd, want ook scholen en sportaccommodaties op wijkniveau bieden belangrijke faciliteiten en accommodaties.
De gemeente is niet als enige partij verantwoordelijk voor het voorzieningenniveau en de accommodaties, daarin is ze steeds meer een regisseur en facilitator. Uiteindelijk streven we er naar duurzame samenwerkingen aan te gaan en met elkaar een level playing field te creëren inzake de exploitatie van gebouwen.

Aanpak/uitvoering
Na vaststelling van dit IAB in de gemeenteraad, zal in de eerste helft van 2021 een uitvoeringsagenda worden uitgewerkt. Dat biedt een vertaling van het beleidskader naar concrete programma's en projectmatige aanpak. De uitvoeringsagenda behelst een planning van projecten in de tijd. Per project wordt een integrale afweging gemaakt in de vorm van scenario studies en een businesscase. Met deze integrale afweging komt het College terug bij de gemeenteraad.

Communicatie en participatie
In de totstandkoming van dit IAB is het maatschappelijk veld geconsulteerd. Veel partijen gaven aan het prettig te vinden om in de totstandkoming van het beleid in gesprek te kunnen met vertegenwoordigers van de gemeente.

Evaluatie en verantwoording
De na vaststelling van het IAB op te stellen uitvoeringsagenda krijgt een procesparagraaf waarin evaluatiemomenten en verantwoording worden uitgewerkt.

Kosten, baten, dekking
Om de genoemde investeringsruimte te creëren voor de gemeentelijke accommodaties van 10 miljoen is een jaarlijks oplopende verhoging van de bijdrage aan de reserve IAB nodig van 20.000 euro (20.000 euro in 2022, oplopend tot 200.000 euro in 2031).

Referendabel ja/nee
nee

Kernboodschap
De gemeente Soest stelt een Integraal Accommodatiebeleid vast dat de basis biedt voor duurzaam toekomstig gebruik van gemeentelijk vastgoed. De afgelopen jaren heeft de gemeente belangrijke besluiten over haar accommodaties strategisch niet genomen. Hierdoor is er bewust minder geïnvesteerd in gebouwen. Het beleid biedt basis om moeilijke afwegingen over toekomstige investeringen in verduurzaming, functionele verbetering en instandhouding van gebouwen te nemen. Daarnaast kunnen we hiermee onderbouwen welke waarde een investering heeft voor de inwoners van Soest. Maar de gemeente kan dat niet alleen. Dit IAB gaat uit van samenwerking met scholen, sportaccommodaties en commerciële eigenaren van gebouwen om met elkaar het voorzieningenniveau van Soest te bieden.

Soest, 8 januari 2021

Burgemeester en wethouders van Soest,
de secretaris, de burgemeester,

Koen van Veen Rob Metz