Gemeente Borger-Odoorn

82918-2022:666262

VOORSTEL AAN DE GEMEENTERAAD

Behandelend ambtenaar: B.M. Romani
Afdeling/cluster: SD
Portefeuillehouder: R.J.J. Hartsuiker

Registratienummer: 82918-2022:666262

Onderwerp:
Revitalisatie gemeentehuis

Voorgestelde wijze van afdoening:

Beslispunten:

1. Instemmen met de revitalisatie van het gemeentehuis op basis van het door Lindhorst huisvestigingsadviseurs uitgewerkte verduurzamingsscenario Duurzaam;
2. Een bedrag van € 91.000 (structureel) beschikbaar te stellen in de gemeentelijke begroting 2023 voor de revitalisering van het gemeentehuis (incl. de huidige raadszaal);
3. Op basis van de behoeften van de werkgroep Raad in te stemmen met de bouw van een nieuwe raadszaal en voor de meerkosten een additioneel bedrag van € 48.400 (structureel) ter beschikking te stellen in de gemeentelijke begroting 2023.

Inleiding

Het gemeentehuis voldoet om meerdere redenen niet meer aan de eisen van deze tijd. Het gebouw is niet duurzaam, is ingericht op basis van een verouderd werkplekconcept en er zijn al jaren klachten over het binnenklimaat. Reeds in 2018 heeft de gemeente met het oog op deze onderwerpen een onderzoek door adviesbureau Republiq laten uitvoeren. Dit onderzoek, resulterend in een adviesrapport met inpassingsstudie is in 2018 ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. De raad heeft zich daarbij destijds uitgesproken voor het meest ambitieuze scenario uit dat onderzoek op het gebied van duurzaamheid. Mede vanwege Corona heeft dit traject niet direct geleid tot een vervolg.

Nadat de gemeentelijke organisatie ruim twee jaar vooral thuis heeft gewerkt, vanwege corona, is gebleken dat er behoefte aan een ander werkplekconcept met hybride werken als uitgangspunt. Daarnaast merken we als relatief kleine gemeente dat we extra moeite moeten doen om kwalitatief goed personeel aan te trekken. Willen we een aantrekkelijke werkgever blijven dan is het belangrijk om een goede en moderne werkomgeving aan de medewerkers te kunnen bieden die uitdaagt tot samenwerken. Ontwikkelen als de Omgevingswet, energietransitie en participatie vragen bovendien ook om een meer integrale werkwijze en werkomgeving.

Duurzaamheid is een belangrijk speerpunt voor onze gemeente. Verduurzaming van het gemeentehuis biedt de mogelijkheid om de klimaatklachten op te lossen en structureel te besparen op de energielasten. De hoge gas- en energieprijzen maken een investering in

verduurzaming extra aantrekkelijk. De voorgestelde investering in de renovatie van het gemeentehuis biedt tevens de kans om onze voorbeeldrol als overheid op het gebied van duurzaamheid te pakken.

Het gebruik van het gemeentehuis is in de loop der tijd veranderd, onder meer als gevolg van de digitalisering van overheidstaken. Het gemeentebestuur is van mening dat het gemeentehuis, naast haar functie als kloppend hart van de lokale democratie, meer het Huis voor de Gemeenschap zou moeten zijn. Er is behoefte om het gemeentehuis een multifunctionelere en meer diverse functie te geven waardoor het aantal bezoekers toeneemt, maar vooral dat er meer 'reuring' is. Dit betreft dus een verbrede functie van het gemeentehuis.

De werkgroep Raad heeft aangegeven dat de raadszaal in de huidige vorm te klein is en net als in de rest van het gemeentehuis zijn ook daar klachten over het binnenklimaat. Ook is er de wens om de toegankelijkheid voor bezoekers te verbeteren.

De ontwikkelingen op het gebied van verduurzaming hebben de afgelopen jaren niet stil gestaan. Bovendien heeft Corona tot gevolg gehad dat we anders aankijken tegen de eisen aan onze werkomgeving. Vandaar dat vanaf eind 2021 door Lindhorst huisvestigingsadviseurs een vervolgonderzoek (ten opzichte van het eerdere onderzoek uit 2018) is uitgevoerd waarin vier onderdelen integraal zijn uitgewerkt in een revitalisatieplan:

- verduurzamen van het pand
- oplossen van klimaatklachten
- vernieuwen kantooromgeving
- vernieuwen raadszaal

Voor het volledige rapport wordt verwezen naar bijlage 1 Revitalisatie gemeentehuis Borger-Odoorn, Rapportage vernieuwing werkomgeving en verduurzaming.

Beoogd effect

- Het gemeentehuis is (op termijn) energieneutraal op gebouwniveau.
- De huisvesting faciliteert de nieuwe meer integrale en hybride werkwijze van de organisatie en draagt bij aan aantrekkelijkheid als werkgever.
- De raadzaal faciliteert de raad in het goed invulling kunnen geven aan zijn rol en taken.

Argumenten

1.1 *Scenario Duurzaam geeft op reële wijze invulling aan de voorbeeldfunctie*
De realisatie van het nieuwe werkplekconcept wordt gecombineerd met de verduurzaming van het gemeentehuis. Voor de verduurzaming zijn verschillende scenario's onderzocht: 0, Basis, Duurzaam en Zeer Duurzaam. Deze zijn uitgebreid beschreven in de rapportage van Lindhorst huisvestigingsadviseurs.

Scenario Duurzaam is een hybride scenario en zet in op toegroeien naar energieneutraal op gebouwniveau. Een groot deel van de warmte zal middels warmtepompen worden geleverd en de cv-ketels zullen als back-up worden gebruikt. De 120 zonnepanelen leveren voldoende stroom voor het basisgebruik in de zomerperiode. Dit scenario gaat daarmee een stap verder dan het scenario Basis waarin vooral sprake is van isolerende maatregelen en het vervangen van de lichtarmaturen door ledverlichting. Scenario Basis betreft de maatregelen die per 2030 verplicht zijn. Het feit dat alle overheidsgebouwen in 2030 wettelijk moeten voldoen aan energielabel A maakt ook direct duidelijk dat 'niets

doen', het 0-scenario, geen optie is. Scenario Duurzaam is overigens vergelijkbaar met het meest ambitieuze scenario uit het onderzoek van Republiq uit 2018.

Volledig energieneutraal op gebouwniveau is op dit moment niet realiseerbaar. Hiervoor zijn 500 zonnepanelen nodig. Hoewel de maatregelen uitgevoerd kunnen worden, vormt een externe factor een belemmering voor het daadwerkelijk realiseren van een energieneutraal gebouw. Stroomnetten zijn momenteel overbelast waardoor grote stroomafnames of teruglevering van stroom vaak een probleem is. Overleg en afspraken met netbeheerder Enexis over de eventuele mogelijkheden zijn dan vooraf noodzakelijk.

Scenario Zeer duurzaam gaat uit van gasloos en energieneutraal op gebruiksniveau. Dit wordt gerealiseerd door het inzetten van elektrische warmtepompen en 770 zonnepanelen. Dit is op dit moment niet te verwezenlijken door de belemmerende externe factor stroomnet. Naast de haalbaarheid staat de opbrengst niet in verhouding tot de forse extra kosten. Het scenario Zeer duurzaam vraagt een verduurzamingsinvestering die een factor 2,5 hoger is dan het scenario Duurzaam. Voor het scenario Zeer duurzaam gaat het om een investering van € 1.611.000 voor het scenario Duurzaam gaat het om € 622.000.

Mochten de beperkingen van het stroomnet in de toekomst opgelost worden dan kan alsnog het aantal zonnepanelen worden aangevuld voor energieneutraal op gebouwniveau. Het is zelfs mogelijk om op termijn dan het scenario Zeer duurzaam te realiseren.

1.2 *Klachten binnenklimaat eindelijk opgelost*

Al jaren wordt geworsteld met het beheersbaar maken van het binnenklimaat in het gemeentehuis. De klachten laten zich eenvoudig samenvatten: op sommige werkplekken wordt tocht ervaren en de temperatuur is onbeheersbaar en zeker niet individueel of per ruimte regelbaar. Dit leidt tot te hoge en te lage ruimtetemperaturen en een onplezierig binnenklimaat. Deels dragen de voorgestelde verduurzamingsmaatregelen al bij aan de oplossing van de klimaatklachten. Daarnaast worden aanvullende maatregelen genomen. Optimaliseren van het luchtverversingssysteem, het door isolatie verbeteren van de gebouwschil en het regelbaar maken van de temperatuur per zone zijn maatregelen die bijdragen aan een aangenaam binnenklimaat.

1.3 *Wendbare organisatie versterkt door optimaal werkplekconcept*

De werkomgeving levert een aanzienlijke bijdrage aan de organisatieontwikkeling. De actielijnen uit het organisatie-ontwikkelverhaal "de Swingende tent" worden nadrukkelijk ondersteund door een passende en inspirerende werkomgeving. Voorbeelden van actielijnen zijn:

- de klant centraal: we werken vanuit 'de bedoeling';
- we hebben werkgeluk als een vertrekpunt, dat straalt weer uit naar de kwaliteit; van het werk en naar de klant;
- we gaan nadrukkelijk(er) inzetten op opgavegericht en integraal werken en op zelforganisatie;

Goed gefaciliteerd je werk kunnen doen met een passende mix van werkfaciliteiten met voldoende voorzieningen voor samenkomen en ontmoeten vormt daarbij de basis. Het draagt bij aan werkgeluk en werkplezier, medewerkers kunnen makkelijker en sneller samenwerken en doordat medewerkers elkaar meer tegenkomen worden zowel de relaties binnen als tussen de afdelingen versterkt en blijven medewerkers elkaar inspireren.

1.4 *Werkplekconcept komt tegemoet aan behoeften gebruikers*
Informatie om te komen tot het voor de gemeentelijke organisatie optimale werkplekconcept is breed opgehaald en gevoed door het individu, de afdelingen en de organisatie. Hierbij zijn verschillende manieren gehanteerd, zoals een enquête, workshops en interviews. Daarnaast is ook gesproken met de Ondernemingsraad (OR) en de ambassadeursgroep van medewerkers, bestaande uit een brede vertegenwoordiging van de organisatie. Ook zij zijn positief over de voorgestelde plannen. De gegevens leiden tot een combinatie van werktypen passend bij de gemeentelijke organisatie Borger-Odoorn; een functioneel gevarieerde werkomgeving met werktypen waar individueel gewerkt kan worden, samengewerkt kan worden of waar men kan overleggen of elkaar ontmoeten. De gebruikers hebben zelf invloed op hun werkomgeving doordat er keuzes geboden worden. Afhankelijk van de activiteit kan een medewerker kiezen voor een daarbij passende werkomgeving. Het geeft invulling aan de behoeften van (toekomstige) medewerkers ten aanzien van hun werkomgeving en draagt daarmee bij aan aantrekkelijk werkgeverschap.

1.5 *Omslag naar Huis van de Gemeenschap behoort tot de mogelijkheden*
Het gemeentehuis huisvest van oudsher vooral de raad, het college van Burgemeester en Wethouders en de ambtenaren. Onderzocht is of, naast de huidige functies, aan het gemeentehuis een multifunctionelere en meer diverse functie te geven is waardoor het meer een Huis voor de Gemeenschap wordt. De mogelijkheid is er zeker qua ruimte. Door implementatie van het nieuwe werkplekconcept bij de renovatie komt er ruim 1100 m² ruimte vrij in het gebouw. Dit staat los van de ruimte die nu al verhuurd wordt aan de politie.

De organisaties van dorpsbelangen weten goed wat er in hun dorpen speelt. Om een beeld te krijgen van de behoefte in onze gemeente aan een Huis van de Gemeenschap hebben we dit gepeild bij de 18 dorpsbelangen. Van 8 dorpsbelangen hebben we een reactie ontvangen. Dit levert een beeld op dat men positief is over de functie Huis van de Gemeenschap en dan vooral als verbreding van de dienstverlening aan de burger door er meer organisaties met een publieksfunctie te huisvesten. De dorpsbelangen benoemen hierbij de nodige voorbeelden.

Uit een eerste verkenning blijkt dat er zeker mogelijkheden zijn. Na besluitvorming zal verder onderzoek en uitwerking plaatsvinden.

1.6 *Advies revitalisatie gemeentehuis met verduurzamingsniveau Duurzaam is integraal afgestemd.*
Het advies is akkoord bevonden in de projectgroep met daarin onder andere vertegenwoordigers van Financiën, P&O en Communicatie, maar ook bijvoorbeeld van gebouwenbeheer. De weergave van de benodigde middelen, de afschrijvingstermijnen en het te hanteren rentepercentage is afgestemd met Financiën en voldoet daarmee aan het financieel beleid.

2.1 *Scenario Duurzaam levert hoogste resultaat in relatie tot de exploitatiekosten*
Bij alle scenario's is sprake van *structurele* exploitatiekosten. Het scenario Duurzaam levert feitelijk 'het meeste waar voor het geld'; een (op termijn) energieneutraal gemeentehuis op gebouwniveau. De rekensom bestaat uit kapitaalslasten, de huisvestingslasten (energie, onderhoud e.d.) en de huuropbrengsten. De gepresenteerde toename van de exploitatielasten is ten opzichte van de begroting 2022.

	Begroting	Scenario 0	Scenario Basis	Scenario Duurzaam	Scenario Zeer Duurzaam
Huisvestingslasten	€ 282.600	€ 271.500	€ 237.100	€ 224.800	€ 200.300
Kapitaallasten	€ 0	€ 319.500	€ 371.000	€ 379.300	€ 501.500
Huuropbrengsten	€ -39.000	€ -221.100	€ -221.100	€ -221.100	€ -221.100
Totaal exploitatielasten	**€ 243.600**	**€ 369.900**	**€ 387.000**	**€ 383.000**	**€ 480.700**
Toename t.o.v. 2022 incl. nieuwe raadzaal		**€ 126.300**	**€ 143.400**	**€ 139.400**	**€ 237.100**
Toename t.o.v.2022 met renovatie bestaande raadzaal		**€ 76.986**	**€ 95.210**	**€ 91.000**	**€ 162.011**

3.1 Raadzaal faciliteert raad
De huidige raadzaal heeft een aantal tekortkomingen, zijn de conclusies van de werkgroep Raad:

- de ruimte is te klein. Corona heeft dit nog duidelijker zichtbaar gemaakt;
- de ruimte is niet multifunctioneel bruikbaar;
- het binnenklimaat is niet goed regelbaar;
- de voorzieningen voor bezoekers en vooral mindervaliden schieten tekort;
- de ligging achter de beveiligde schil is niet goed. Werkkamers zijn zo makkelijk bereikbaar voor onbevoegden.

Dit is de reden dat ook de raadzaal nu meegenomen is in het huisvestingsonderzoek.

Samen met de leden van de werkgroep Raad is een verkennende studie uitgevoerd en zijn randvoorwaarden en uitgangspunten geformuleerd voor een 'optimale' raadszaal. Enkele belangrijke randvoorwaarden:

- grootte minimaal 200 m² Functioneel Nuttig Vloeroppervlak (FNO);
- vierkante vorm;
- direct grenzend aan de publiekshal;
- multifunctioneel te gebruiken;
- bij voorkeur een eigen entree, zodat zelfstandig gebruik mogelijk wordt;
- transparant en open naar de omgeving;

Deze randvoorwaarden allemaal meenemen bij een vernieuwing van de raadszaal zal betekenen dat er een nieuwe raadszaal moet worden gerealiseerd nabij de publiekshal.

Voor wat betreft de raadszaal zijn er dan twee varianten. In de basisvariant wordt de huidige raadszaal meegenomen in de renovatie. Hierbij wordt de raadszaal meegenomen in de verduurzaming waardoor de problemen op het gebied van het binnenklimaat kunnen worden opgelost. De functionaliteit en de mogelijkheden voor multifunctioneel gebruik (ook met een beperkte herinrichting) blijven dan beperkt.

De optimale variant betreft de bouw van een nieuwe raadszaal. Een nieuwe raadzaal biedt de raad voldoende ruimte om in een praktische opstelling te vergaderen. Het heeft voldoende voorzieningen voor bezoekers en grenst direct aan de publiekshal waardoor bezoekers niet binnen de beveiligde schil komen. De zaal is open en transparant naar de omgeving. En hoewel het in eerste instantie de raadszaal is, wordt de zaal zo ingericht dat de ruimte multifunctioneel inzetbaar is en beter inzetbaar is voor het maatschappelijke debat. De nieuwe ruimte met de naastliggend faciliteiten kunnen bovendien ook van toegevoegde waarde zijn voor mogelijke toekomstige huurders van kantoorruimte in het gemeentehuis.

Het oplossen van de geconstateerde tekortkomingen en realisatie van de wensen zoals geformuleerd door de werkgroep Raad is niet volledig mogelijk op basis van een renovatie van de huidige raadszaal. Daarom is in dit raadsvoorstel een additionele investering in de nieuwbouw van de raadszaal opgenomen.

Kanttekeningen

1.1 *Rekening houden met auteursrechtelijke bescherming van het ontwerp*
Het ontwerp van de laatste uitbreiding van ons markante gemeentehuis is van architectenbureau Alberts en Van Huut. Met name de buitengevels zijn auteursrechtelijk beschermd. Het voorlopig ontwerp van de binnenzijde zullen we ter goedkeuring voorleggen aan de oorspronkelijke architect. Voor de mogelijke uitbreiding van een nieuwe raadszaal is zeer waarschijnlijk een aanpassing van de buitengevel nodig. Hierover zullen we vooraf in overleg treden met de architect. Dit zou ook kunnen leiden tot een samenwerking op dit onderdeel van het plan.

1.2 *Handhaven huidige situatie levert slechts 'korte termijn voordeel'*
Handhaven van de huidige situatie waarbij het werkplekconcept en de verduurzaming niet gerealiseerd worden, is op de korte termijn natuurlijk voordeliger. Hierbij wordt voorbijgegaan aan de verplichting dat overheidsgebouwen in 2030 moeten voldoen aan energielabel A en geeft de gemeente voor zichzelf geen invulling aan het speerpunt duurzaamheid. Met de huidige stijging van de energiekosten is het raadzaam zo snel mogelijk duurzaamheidsmaatregelen te nemen.
Daarbij komt dat de gewenste organisatieontwikkeling niet gefaciliteerd wordt door de kantooromgeving. Een werkomgeving die niet voldoet aan de behoeften van de medewerkers zal zeker effect hebben op de mogelijkheden van de gemeente Borger-Odoorn om goede mensen te behouden en aan te trekken en een aantrekkelijke werkgever te zijn.

Overigens betekent het handhaven van de huidige situatie ook dat de voorbereidingskosten van de huisvesting bij de jaarrekening 2022 zullen moeten worden afgeboekt.

3.1 *Investering versus opbrengst raadszaal*
De raadzaal kent thans beperkingen als het gaat om gebruik en functionaliteit. Het is aan uw raad om te besluiten of de investering in nieuwbouw opweegt tegenover de extra lasten die daar tegenover staan.

Financiën
In onderstaande tabel zijn de financiële gevolgen van de voorgestelde besluiten weergegeven. Hierbij is inzichtelijk gemaakt wat de additionele lasten zijn van de bouw van een nieuwe raadszaal ten opzichte van renovatie. Hieruit blijkt dat de revitalisatie van het gemeentehuis en de huidige raadzaal met verduurzamingsniveau Duurzaam leidt tot structurele meerkosten van € 91.000 t.o.v. de huidige lasten. Bij nieuwbouw van de raadszaal stijgt de structurele last naar € 139.400 ten opzichte van de huidige lasten, zoals opgenomen in de begroting 2022.

	Scenario Duurzaam Nieuwe raadzaal*	Scenario Duurzaam Bestaande raadzaal	Verschil
Huisvestingslasten	€ 224.800	€ 209.800	-/- € 15.000
Kapitaalslasten	€ 379.300	€ 345.900	-/- € 33.400
Huuropbrengsten	-/-€ 221.100	-/- € 221.100	0
Totaal kosten	**€ 383.000**	**€ 334.600**	**-/- € 48.400**
Toename t.o.v. B2022	**€ 139.400**	**€ 91.000**	

** De afschrijvingstermijn voor renovatie is 25 jaar en bij nieuwbouw 40 jaar.*

Energiekosten
De energiekosten stijgen snel. Het lopende energiecontract voor het gemeentehuis eindigt dit jaar. Vanaf 2023 zullen er hogere kosten worden gerekend.
In de begroting 2022 is voor het gemeentehuis een post meegenomen van € 82.900. Bij scenario Duurzaam zullen door energiebesparingsmaatregelen de kosten dalen naar € 38.600. Bij een gelijkblijvend tarief een voordeel van € 44.300. Als de eenheidsprijs verdubbelt, dan zal het besparingsvoordeel toenemen tot € 88.600. Weliswaar hogere kosten, maar relatief een hogere besparing. Hierdoor hoeven we minder meer uit te geven in de jaren na 2023.

Participatie
De uitwerking van de renovatie van het gemeentehuis met betrekking tot het gewenste werkplekconcept en de behoeften van gebruikers is primair vormgegeven samen met een projectgroep, bestaande uit vertegenwoordiging van diverse betrokken afdelingen. Hierbij is een zo breed mogelijk beeld vanuit de organisatie opgehaald op basis van onder meer workshops en enquêtes. Toetsing van de uitkomsten heeft plaats gevonden bij de OR en een ambassadeursgroep van medewerkers en een inloopsessie voor alle medewerkers. Het positieve advies van de OR is voor u als bijlage bijgevoegd.

Ten behoeve van de gesprek over een mogelijke functieverbreding naar een Huis van de Gemeenschap is de 18 dorpsbelangen in de gemeente Borger-Odoorn gevraagd om hun visie te geven. Een deel heeft daarvan ook gebruik gemaakt. De resultaten zijn aan hen teruggekoppeld.

Ten slotte is de werkgroep Raad, bestaande uit een aantal raadsleden, de griffie en de voorzitter, betrokken bij het onderzoek naar een mogelijk verbetering van het gebruik en de functionaliteit van de raadszaal.

Communicatie
Huisvesting raakt direct aan de werkomgeving van de medewerkers. De werkomgeving moet hen faciliteren, hen de juiste functionele omgeving bieden voor hun werk. Het moet voldoen aan hun behoeften en er moet draagvlak zijn voor de plannen. Er is dan ook veel gedaan aan informeren en betrekken van de medewerkers. Hiervoor was een communicatietabel opgesteld. Ook de OR is in een vroegtijdig stadium geïnformeerd.

Bij de verdere voorbereiding blijft communicatie met de beoogde gebruikers van groot belang. Voor de volgende fase van het project wordt een communicatieplan gemaakt.

Uitvoering
Na een positief besluit van uw raad over dit voorstel wordt de volgende fase van het project vorm gegeven en opgestart; het gaat dan om de fase tot en met het voorlopig ontwerp. Deze fase omvat de architect-keuze en het maken van het ontwerp leidend tot concrete tekeningen en kostenramingen. Dan zal ook een concrete planning worden

uitgewerkt. De verwachting is dat voor de voorbereiding en realisatie minimaal 2 jaren nodig zijn.

Bijlagen

Bijlage 1 Revitalisatie gemeentehuis Borger-Odoorn, Rapportage vernieuwing werkomgeving en verduurzaming
- 1.1 Ruimtelijke functioneel programma van eisen (RFPvE) Borger-Odoorn
- 1.2 Ruimtelijke functioneel programma van eisen (RFPvE) raadszaal 220228
- 1.3 Discussienota Huis van de Gemeenschap
- 1.4 Inpassingsstudie
- 1.5 Verduurzamingsonderzoek
- 1.6 Demarcatielijst
- 1.7 Stichtingskosten per scenario
- 1.7 a Kapitaalslasten per scenario
- 1.8 Exploitatiekosten per scenario

Bijlage 2 Advies Ondernemingsraad (onderdelen Duurzaamheid en Binnenklimaat)

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,

de secretaris,	de burgemeester,
drs. D.C Rensen	mr. J. Seton