

COLLEGEVOORSTEL

Onderwerp

Discussie voorzieningen

Te besluiten om

1. Een concrete projectaanpak en –planning vast te stellen ter voorbereiding op:
 - de maatschappelijke debatten die de raad in het eerste kwartaal van 2013 organiseert, en
 - de ontwerp Kadernota die uw college op 4 juni 2013 vaststelt.

Inleiding

De gemeenteraad heeft op 8 november op uw voorstel besloten om:

- een ‘quick scan’ c.q. ‘benchmark’ uit te (laten) voeren naar het zwembad, de muziekschool en de kinderboerderij.
- een ‘quick scan’ uit te (laten) voeren of en zo ja op welke wijze de exploitatie van Tuyter, Big Bear en Onderdak efficiënter kan worden georganiseerd.
- een zestal interactieve debatten te organiseren binnen de onderscheiden clusters om samen met ‘het veld’ te onderzoeken in welke mate de inzet van collectieve middelen door de gemeente (verder) kan worden terug gedrongen.

Per amendement is daar het besluit aan toegevoegd om:

- een onderzoek uit te (laten) voeren naar het beheer en de exploitatie van de sportaccommodaties en de mogelijkheden tot verzelfstandiging daarvan;
- daarbij de Sportraad en de door de Sportraad gedane voorstellen te (laten) betrekken.

Vorbereiding interactieve debatten gestart

Inmiddels heeft de griffie het initiatief genomen om de interactieve debatten voor te bereiden die de raad in het eerste kwartaal van 2013 gaat voeren. De raad kan de uitkomsten van deze debatten gebruiken bij de voorbereiding van de Algemene Beschouwingen die op 1 en 4 juli 2013 plaatsvinden.

Een belangrijke afspraak die is gemaakt, is dat de raad de diverse debatten zelf inhoudelijk voorbereidt. Gedacht wordt aan het formuleren van stellingen of vragen die de gemeenteraad een beeld kunnen geven van de (on)mogelijkheden die er binnen een cluster zijn om tot nieuwe ‘verdienmodellen’ te komen, waarmee de afhankelijkheid van gemeentelijke subsidie geleidelijk kan worden beperkt.

Tijdpad uitstippelen

Het is nu vooral zaak dat uw college een concreet tijdpad uitstippelt dat uitmondt in:

- input voor de debatten die de gemeenteraad organiseert;
- een ontwerp voor een Kadernota dat uw college op 4 juni 2013 vaststelt en aanbiedt aan de gemeenteraad.

Met Algemene Beschouwingen als volgende markeringspunt in besluitvorming

Samen met de uitkomsten van de debatten is de ontwerp Kadernota de input voor de diverse raadsfracties om hun Algemene Beschouwingen voor te bereiden. Op basis daarvan dient de gemeenteraad op 1 en 4 juli besluiten te nemen waarmee – zo concreet mogelijk – invulling wordt gegeven aan de financiële taakstelling van:

- € 100.000,- in 2014;
- € 250.000,- in 2015;
- € 500.000,- vanaf 2016 (structureel).

Beoogd effect

Een doelmatige voorbereiding van de ontwerp Kadernota waarmee – zo concreet mogelijk – invulling wordt gegeven aan de voorzieningendiscussie en aan de financiële taakstelling waartoe de gemeenteraad bij vaststelling van de meerjarenbegroting 2013-2016 heeft besloten.

Argumenten

Format voor quick scan / benchmark kinderboerderij, muziekschool, zwembad en sportaccommodaties bepalen

Voor de diverse onderzoeken is het zaak om een format te bepalen. Allereerst wordt voorgesteld om de ‘onderzoekseenhe(i)d(en)’ te bepalen. Dat kunnen ‘producten’ zijn die worden aangeboden (bijv. een les natuur- en milieueducatie, een cursus) of aantallen leerlingen/gebruikers/bezoekers.

Vervolgens worden de kosten per voorziening zoveel mogelijk in beeld gebracht in de vorm van een bedrag per leerling/gebruiker/bezoeker en/of per product. Ook wordt het totale exploitatietekort van een voorziening uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

In de tweede plaats wordt voorgesteld om de huidige Krimpense vorm van exploitatie en beheer in principe steeds te vergelijken met:

- één andere gemeente die de voorziening ook in eigen beheer exploiteert;
- één gemeente die voor (een vorm van) verzelfstandiging heeft gekozen;
- één gemeente die heeft besloten om de voorziening door ‘de markt’ te laten exploiteren, waarbij – zo mogelijk – onderscheid wordt gemaakt in:
 - een gemeente die de voorziening ‘inkoopt’;
 - een gemeente die de voorziening als zodanig aan een marktpartij heeft ‘overgedragen’.

Bijzondere aandacht moet daarbij worden gegeven aan:

- de mogelijkheid om het personeel een andere rechtspositie te geven;
- de mogelijkheid om zelfstandig inkomsten (anders dan gemeentelijke subsidie) te genereren, bijv. uit sponsoring of horeca.

Ook wordt (globaal) in beeld gebracht welke consequenties sluiting van een voorziening heeft. Zijn er dan alternatieven in buurgemeenten? Is het aannemelijk dat ‘de markt’ het overneemt?

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat niet voor elke voorziening op voorhand alle opties in beeld worden gebracht. Er wordt vooral gezocht naar – al dan niet specifiek voor onze gemeente – kansrijke ‘verdienmodellen’. Als een model – voor onze gemeente – op voorhand geen reële optie lijkt te zijn, wordt het niet in de vergelijking betrokken.

In de derde plaats wordt voorgesteld om bij het onderzoek zoveel mogelijk in beeld te krijgen welke kosten/baten gemoeid zijn met:

- verschillende doelgroepen die (kunnen) worden onderscheiden (bijv. jeugd, ouderen, mensen met een beperking, minima);
- het eigendom van het vastgoed;
- het beheer en de exploitatie van de voorziening;
- educatie;
- het bereik (cultuureducatie en lesgeven) in het reguliere onderwijs;
- de (financiële) administratie;
- de doorberekende overhead.

Voor de goede orde wordt benadrukt dat er in deze fase nog geen uitputtende onderzoeken (kunnen) worden uitgevoerd. Geprobeerd wordt om zicht te krijgen op andere, aansprekende ‘verdienmodellen’, concepten of ‘best practices’.

Op basis van dit globale inzicht kan uw college een voorstel doen c.q. de raad een besluit nemen over een ‘voorkeursmodel’ dat ná de vaststelling van de Kadernota verder kan worden onderzocht. Op basis van dit meer diepgaande onderzoek kan dan een definitief besluit worden voorbereid en genomen.

Aanpak onderzoek Tuyter / Big Bear / Onderdak bepalen

Eerder is geconstateerd dat Tuyter, Big Bear en Onderdak min of meer multifunctionele accommodaties zijn (geworden). Meerdere verenigingen en instellingen maken van deze drie gebouwen gebruik, maar de wijze van exploitatie is verschillend. Bovendien hebben de drie accommodaties, anders dan Zwembad, Muziekschool en Kinderboerderij, geen duidelijk profiel (meer).

Voorgesteld wordt om in de eerste plaats – samen met de huidige (en potentiële, bijv. Concordia) gebruikers – in beeld te brengen welke ideeën er zijn om tot een efficiëntere exploitatie te komen. Dat zou in de vorm van een workshop kunnen plaatsvinden.

Doel van deze workshop is om een (gezamenlijke) visie te ontwikkelen op deze accommodaties. Gestreefd wordt in ieder geval naar:

- het afstoten van (tenminste) één van de drie accommodaties c.q. vastgoedobjecten;
- een herkenbaar(der) profiel van de (resterende) accommodaties, bijv. ‘Centrum voor Kunst en Cultuur’;
- een andere vorm van exploitatie en beheer, bijv. verzelfstandiging, indien daarmee het exploitatieresultaat verbeterd kan worden.

Daarbij wordt ook onderzocht of er elders in de gemeente verenigingen en instellingen zijn die goed c.q. beter in het (nieuwe) profiel van deze accommodaties zouden passen. En andersom: welke huidige gebruikers beter naar een ander (gemeentelijk) vastgoedobject kunnen verhuizen.

Overigens is hier wel van belang dat in de meerjarenbegroting m.i.v. 2013 al een structurele kostenbesparing van € 100.000,- is opgenomen binnen het werkproces Beheer Accommodaties. Dit bedrag moet dus sowieso al 'gevonden' worden, los van de algemene taakstelling voor de voorzieningendiscussie.

Voordeel van de workshop is dat die ook kan worden benut om de gedachten die de gemeente daarover heeft met de gebruikers te bespreken.

Verder is van belang dat de invoering van kostprijsdekkende huur óók voor deze drie accommodaties consequenties heeft. De kostprijs (d.w.z. de kosten die direct verband houden met het eigendom) van het vastgoed, wordt immers (in eerste instantie intern) 'doorberekend' aan de exploitant van het vastgoed. Dat is (nu nog) de gemeente die deze kosten, in principe zal doorberekenen aan de huurders van Tuyter, Big Bear en Onderdak.

Tenslotte is van belang dat één van de gebruikers van de Tuyter, de bibliotheek, al in een afzonderlijk 'traject' zit.

Aandachtspunten voor interactieve debatten bepalen

Besloten is dat de raad binnen zes clusters 'in debat gaat' met de stakeholders. Daarbij zijn zes clusters onderscheiden.

- Sport en bewegen
- Kunst en cultuur
- Leren en opgroeien
- Volksgezondheid en zorg
- Recreatie en groen
- Ontmoeting en contact

Lastig daarbij is dat de diverse onderzoeken waartoe de gemeente zelf heeft besloten, weliswaar primair betrekking hebben op de rollen die de gemeente heeft als eigenaar/verhuurder van vastgoed en exploitant van voorzieningen. Maar dat de voorzieningen die worden onderzocht óók een (belangrijke) 'stakeholder' binnen één of zelfs meer van de zes clusters zijn.

Zo is de Muziekschool een stakeholder binnen het cluster Kunst en cultuur. Maar je zou het muziekonderwijs als een activiteit binnen het cluster Leren en opgroeien kunnen zien, voorzover de Muziekschool daarmee de doelgroep tot 18 jaar bedient. Overigens ontplooit de Muziekschool ook nog activiteiten op het gebied van kunst- en cultuureducatie die ook binnen het cluster Leren en opgroeien vallen.

De Kinderboerderij is een stakeholder binnen het cluster Recreatie en groen. Natuur- en milieueeducatie (voor de doelgroep tot 12 jaar) is een activiteit binnen het cluster Leren en opgroeien.

Binnen het cluster Sport en bewegen tenslotte heeft het Zwembad een belangrijke functie als (sport)accommodatie voor (recreatief) zwemmen. Zwemonderwijs (en schoolzwemmen) is óók hier (voor de doelgroep tot 12 jaar) een activiteit die binnen het cluster Leren en opgroeien valt.

De sportaccommodaties tenslotte hebben een belangrijke rol voor de verenigingen binnen het cluster Sport en bewegen. Sportaccommodaties zouden echter wellicht ook een functie kunnen hebben voor activiteiten uit de andere clusters (huiswerkbegeleiding in een sportkantine).

Overigens kan voor iedere – openbaar toegankelijke – voorziening of (sport)accommodatie worden gesteld dat die óók gelegenheid biedt voor ‘ontmoeting en contact’. En de gemeente is niet de enige aanbieder van dit type vastgoed. Ontmoeting en contact is ook mogelijk in de door QuaWonen geëxploiteerde wijk- en buurtcentra, waarvoor het Meldpunt (deels) de programmering verzorgt. Daarnaast zijn de kerken een belangrijke aanbieder.

Een meer algemene discussie over het efficiënter benutten van al het maatschappelijk vastgoed in de gemeente – vooruitlopend op nog te ontwikkelen accommodatiebeleid – kan daarom ook worden overwogen. Enerzijds is dat een discussie die min of meer vergelijkbaar is met het debat dat binnen het cluster Sport en bewegen wordt gevoerd. Anderzijds heeft zo'n discussie een vergelijkbaar doel als de workshop over Tuyter, Big Bear en Onderdak.

Met deze discussie c.q. dat debat kan invulling gegeven aan het cluster Ontmoeting en contact. Besproken kan dan worden of eigenaren van maatschappelijk vastgoed (slimmer) kunnen samenwerken (de sportkantine, de kerk of het schoollokaal die of dat ook voor een andere activiteit kan worden benut). Ook kan de vraag aan de orde komen in welke mate de gemeente als aanbieder van vastgoed kan terugtreden.

Verder wordt voorgesteld om voor alle verenigingen en instellingen, die niet in het cluster Sport en bewegen actief zijn, een aparte bijeenkomst te beleggen over de consequenties van de invoering van de kostprijsdekkende huur. Dit zou dan een bijeenkomst zijn die door het college wordt georganiseerd.

Tenslotte wordt voorgesteld om de raad te adviseren om – bij nader inzien – in deze fase (nog) niet afzonderlijk in debat te gaan over het cluster Volksgezondheid en zorg. Dit cluster (met thema's als Wet Werken naar Vermogen, WMO, AWBZ en jeugdzorg) heeft en krijgt zijn eigen dynamiek, met name als gevolg van de decentralisaties.

Verder is het zo dat activiteiten die binnen dit cluster worden uitgevoerd, in beginsel niet worden aangeboden vanuit vastgoed waar de gemeente eigenaar van is. Verreweg de belangrijkste speler binnen dit cluster is het (nieuwe) Gezondheidscentrum.

Al met al ontstaat dan het volgende beeld van aandachtspunten die in de clusters aan de orde kunnen c.q. moeten komen.

Cluster Sport en bewegen

- Het zwembad als ‘instituut’ voor (recreatief) zwemmen en zwemsport, inclusief mogelijke verzelfstandiging.
- De sportaccommodaties, inclusief de invoering van kostprijsdekkende huur, een mogelijke (verdere) verzelfstandiging van het beheer en het inzetten van accommodaties voor andere functies dan sport.
- De voorstellen van de Sportraad.

Cluster Kunst en cultuur

- De muziekschool als ‘instituut’, inclusief mogelijke verzelfstandiging.
- Muziekonderwijs voor de doelgroep 18 jaar en ouder.
- De mogelijkheid om een ‘Centrum voor Kunst en Cultuur’ te organiseren in fysieke zin (in één gebouw) of in virtuele zin (alle organisaties werken samen (met de gemeente) aan het creëren van een gecoördineerd aanbod)

Cluster Leren en opgroeien

- Muziekonderwijs en kunst- en cultuureducatie voor de doelgroep tot 18 jaar.
- Natuur- en milieueducatie voor de doelgroep tot 12 jaar.
- Zwemonderwijs en schoolzwemmen voor de doelgroep tot 12 jaar.

Cluster Recreatie en groen

- De kinderboerderij als 'Centrum voor natuur- en milieueducatie' in meer brede zin, inclusief een mogelijke verzelfstandiging en het inzetten van de kinderboerderij voor andere gebruikers (bijv. Jeugdnatuurwacht).

Ontmoeting en contact

- Algemene bijeenkomst ter voorbereiding op het te ontwikkelen accommodatiebeleid.
- Mogelijkheden van samenwerking tussen gemeente en andere aanbieders van maatschappelijk vastgoed (QuaWonen, kerken, schoolbesturen, verenigingen en stichtingen met eigen accommodaties).

Kanttekeningen

Invoering kostprijsdekkende huur

Het is van groot belang dat het eerdere besluit om kostprijsdekkende huur in rekening te brengen, inmiddels ook financieel in de meerjarenbegroting 2013-2016 is verwerkt. Rekening wordt gehouden met een extra inkomst van (netto) € 100.000,- per jaar m.i.v. 2014.

Dit besluit heeft grote impact op alle onderscheiden clusters, maar in het bijzonder op de clusters Sport en bewegen, Kunst en cultuur, Leren en opgroeien en Ontmoeting en contact. Juist in deze clusters zijn namelijk (gesubsidieerde) verenigingen en instellingen actief die vastgoed van de gemeente huren.

Nog geen accommodatiebeleid

De gemeente kent (nog) geen accommodatiebeleid. Dat wil zeggen dat er geen beleid is vastgesteld op basis waarvan kan worden beoordeeld voor welke onderdelen van het 'samenlevingsbeleid' de gemeente voor zich zelf een rol ziet weggelegd als aanbieder van accommodatie of vastgoed.

Evenmin is er beleid op basis waarvan een concreet verzoek om accommodatie op dit moment kan worden beoordeeld. Er wordt in belangrijke mate naar bevind van zaken geoordeeld.

Consequentie hiervan is dat er op dit moment een breed scala aan eigendomsverhoudingen en beheer- en exploitatieregimes is. Dat maakt het lastig om evenwichtige discussies te voeren.

Voorgesteld wordt om parallel aan de voorzieningendiscussie accommodatiebeleid in voorbereiding te nemen. De uitkomsten van alle te voeren discussies en debatten kunnen dan als input worden gebruikt voor dat accommodatiebeleid dat in de tweede helft van 2013 of de eerste helft van 2014 kan worden vastgesteld.

BTW-problematiek

Binnen het cluster Sport en bewegen wordt, zoals bekend, in de begroting 2013 rekening gehouden met een BTW-voordeel van € 30.000,-. Vanaf 2014 is een structureel voordeel van € 40.000,- geraamd. Dit voordeel is geraamd op basis van de huidige situatie, namelijk dat de gemeente zelf de sportaccommodaties beheert.

Recent is echter gebleken dat het – vanuit BTW-oogpunt – de vraag is of het verstandig is om de sportaccommodaties ‘op afstand’ te plaatsen. Een keuze voor het verzelfstandigen kan als gevolg hebben dat het nu geraamde BTW-voordeel niet (geheel) gehaald gaat worden.

Ook bij andere gemeentelijke accommodaties en voorzieningen zouden BTW-aspecten wel eens een belangrijke rol kunnen spelen. Daarom is het van groot belang om de BTW-aspecten van mogelijke keuzes in een vroeg stadium in kaart te laten brengen. Geadviseerd wordt om daar specialistisch advies voor in te huren. Gedacht wordt aan Deloitte Belastingadvies.

Discussie over cluster Leren en opgroeien opportuun?

Hoewel een aantal van de (gemeentelijke) voorzieningen nadrukkelijk activiteiten uitvoeren die een bijdrage leveren aan de gemeentelijke doelstellingen binnen het cluster Leren en opgroeien, is het de vraag of er in dit stadium een integrale discussie over dit cluster kan worden gevoerd.

Het gaat hier immers om een zeer breed beleidsterrein met een eigen dynamiek. Zo zijn er aparte discussie over onderwijshuisvesting, decentralisaties en de rol van JJMH.

In overweging wordt daarom gegeven om nu geen brede discussie te voeren. Wel zou heel gericht kunnen worden gesproken over het belang dat het ‘veld’ hecht aan de hierboven genoemde onderwerpen als muziekonderwijs, kunst- en cultuureducatie, zwemonderwijs en schoolzwemmen, natuur- en milieueducatie en bibliotheek. Ook kan de vraag worden gesteld of het huidige aanbod op een ‘slimmere’ manier kan worden aangeboden.

Relatie met reguliere P&C cyclus

Zoals in de inleiding al aangegeven, heeft de voorzieningendiscussie een nauwe relatie met de reguliere P&C cyclus. Afstemming is daarom gewenst.

De Algemene Beschouwingen zijn ook volgend jaar weer gekoppeld aan de behandeling van de Kadernota. Dat vindt op 1 en 4 juli plaats. Voor de goede orde: op 18 juli is er dan nog een raadsvergadering waarin de ‘reguliere’ onderwerpen worden behandeld.

In hun Algemene Beschouwingen zullen de fracties, naast hun standpunt over de gemeentelijke financiën, ook hun ideeën en voorstellen over de voorzieningen moeten ontvouwen. Als input biedt uw college een ontwerp Kadernota en een rapportage met de uitkomsten van de voorzieningendiscussie aan. In de planning wordt daarvoor 4 juni als ‘laatste B&W’ aangehouden.

In de planning is echter ook rekening gehouden met het meenemen van de zgn. ‘mei-circulaire’ in de ontwerp Kadernota. In dat geval wordt de ontwerp Kadernota op 18 juni door het college vastgesteld.

Geadviseerd wordt om in ieder geval de collegevergadering van 4 juni te benutten voor het vaststellen c.q. ‘vrijgeven’ van de rapportage met de uitkomsten van de voorzieningendiscussie. Om deze vergadering goed voor te bereiden wordt geadviseerd om een retraite van één dag te houden met de voorzieningendiscussie als enig agendapunt.

Een tweede retraite van één dag wordt geadviseerd om de ontwerp Kadernota, inclusief de gevolgen van de 'mei-circulaire' te behandelen.

Na de Algemene Beschouwingen van 1 en 4 juli en de vaststelling van de Kadernota moet uw college voldoende 'houvast' hebben om de verdere voorbereiding van de begroting ter hand te nemen. De maand september zou daarbij nog kunnen worden benut voor (aanvullend) overleg met de diverse stakeholders om tot gedragen voorstellen in de begroting te komen.

Financiën

In de meerjarenbegroting 2013-2016 zijn diverse (stel)posten opgenomen die op basis van de activiteiten die hierboven worden omschreven, (verder) concreet moeten worden ingevuld en onderbouwd. Daarbij kan het zo zijn dat blijkt dat de geraamde bedragen niet (volledig) of later kunnen worden gerealiseerd. Dat moet duidelijk worden in de ontwerp Kadernota.

Op diverse terreinen wordt verwacht dat deskundig advies van derden moet worden ingehuurd. Op dit moment kan nog niet exact worden ingeschat hoeveel budget hiervoor nodig. Geadviseerd wordt om voorlopig rekening te houden met een bedrag van € 75.000,- ten laste van de post onvoorzien van de begroting 2013. In de eerstvolgende raadsvergadering wordt deze mutatie in de budgetautorisatie meegenomen.

Communicatie

In deze fase niet van toepassing.

Uitvoering

Zie de uitgewerkte projectplanning die ook in het MT aan de orde is geweest. De exacte vormgeving van de uitvoering van de benchmarks/quick scans is nog onderwerp van ambtelijk overleg. Het MT spreekt daar op 12 december over.

Bijlagen

Uitgewerkte projectplanning