

Procesaanpak / 15 december 2009

Integraal Voorzieningenbeleid Oss “Vooruitzien in Voorzieningen”

Opdrachtgever:
Gemeente Oss

Samenstelling:
SPM/P.Noten



Voorwoord

“Een betere kwaliteit van voorzieningen en accommodaties dat kan alleen door samenwerken.” Dat is de visie waar wij ons voor inzetten. De aanpak zoals beschreven in dit beleidsplan richt zich op een actieve manier van samenwerken met maatschappelijke organisaties, maar vooral met en voor de inwoners van onze gemeente. Samen een visie ontwikkelen waar integratie, duurzaamheid en flexibiliteit vanzelfsprekend worden.

Daarbij gaat het om veel meer dan alleen het plannen, bouwen en beheren van voorzieningen en accommodaties. We denken veel minder traditioneel in gebouwen die over een langere periode dezelfde invulling houden en op basis daarvan geëxploiteerd en afgeschreven worden.

We willen samen met maatschappelijke organisaties creatief nadenken over hoe we samenhangende en multifunctionele omgevingen en gebouwen inrichten met de daarbij behorende activiteiten. Het moeten plekken in de wijken worden waar mensen elkaar graag ontmoeten en waar mensen zich met elkaar verbonden voelen. Daarbij gaat het om sport, onderwijs, de cultuurvoorzieningen en uiteraard ook om de wijk- en dorpshuizen.

Dit beleidsplan helpt alle betrokken partijen op weg bij het maken van afspraken bij de ontwikkeling en exploitatie van voorzieningen en accommodaties. Met elkaar aan de voorkant meedenken over efficiënte en multifunctionele oplossingen. Dat gaan we organiseren in zogeheten domeinoverleggen op het gebied van de cultuur, de sport, de zorg, het onderwijs en het ontmoeten & recreëren.

Het voorzieningen- en accommodatiebeleid is geen antwoord op alle (ruimte)problemen en vragen die in de samenleving worden gesteld. Het is wel een procesaanpak, gericht op het samen (verder) ontwikkelen van afwegingen omtrent voorzieningen. De structuur en de cultuur die hiervoor nodig is, ontbreekt momenteel in veel gevallen nog. Deze procesaanpak biedt de handvatten om tot verdere concretisering op deze vlakken te komen.

Terwijl het beleidsplan in de maak was, hebben we in de uitvoering gelukkig niet stil gezeten. De kerngedachte achter het nieuwe voorzieningen- en accommodatiebeleid wordt in de praktijk al op verschillende locaties toegepast. We zijn op sportpark Rusheuvel volop bezig om de samenwerking tussen de verenigingen te intensiveren (“Sport Community Rusheuvel”), we overleggen met voetbalclub Margriet over een multifunctioneel gebruik van het te renoveren complex, we zijn met de voetbalclubs in totaliteit in overleg om ruimtegebrek en ruimteoverschot beter op elkaar af te stemmen. Er worden maatregelen getroffen om de Horizonscholen nog beter op de wijkbehoeften te laten aansluiten. Op verschillende plekken ontwikkelen we nu programma’s van eisen voor wijkaccommodaties, waarbij we nadrukkelijk kijken naar multifunctioneel gebruik en duurzaamheid.

In de bijlagen van deze nota treft u geactualiseerde overzichten aan van de stand van zaken op het terrein van de sport, wijkvoorzieningen en cultuur. Deze overzichten zijn het vertrekpunt voor de dialoog in de domeinen.

Het college wil graag met deze visie aan de slag. Het woord is aan nu aan u.

J. van Loon,
Coördinerend portefeuillehouder IVB

Inhoud	
Voorwoord	2
Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doelstelling	6
1.3 Vraagstelling	7
1.4 Afbakening	7
1.5 Context	8
1.6 Status	9
1.7 Aanpak van het proces	9
1.8 Leeswijzer	10
2 Procesontwerp	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Procesanalyse	11
2.3 Proceseisen	13
2.4 Clustering	14
2.5 Stappen in het proces	14
3 Kaders Integraal Voorzieningenbeleid	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Bouwstenen Voorzieningenbeleid	18
3.3 Bouwsteen 'Partijen'	18
3.4 Bouwsteen 'Voorzieningen'	20
3.5 Bouwsteen 'Spreiding en planning'	27
4 Organisatie	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Rollen dienst Stadsbeleid	30
4.3 Rollen Vastgoedbedrijf	31
4.4 Rollen Afdeling Vastgoed	32
5 Implementatieagenda	33

Samenvatting

De gemeente Oss is - direct of indirect - verantwoordelijk voor de instandhouding en realisatie van de diverse maatschappelijke voorzieningen binnen haar gemeentegrenzen. De voorzieningen zijn onder te verdelen naar de verschillende beleidsvelden, zogenaamde domeinen. De dynamiek in deze domeinen (sport, onderwijs, welzijn en cultuur) is groot. Veel zaken zijn urgent en vraagstukken lijken veelal tegelijkertijd op de gemeente af te komen. De druk om *nu* oplossingen te bieden is navenant. In het kader van zorgvuldige besluitvorming over maatschappelijke voorzieningen, is het wenselijk om van een ad hoc-werkwijze toe te werken naar een structurele benadering van deze voorzieningen. Gelijktijdig bestaat er bestuurlijke en ambtelijke twijfel of wel de juiste oplossingsrichtingen gekozen worden of zijn:

- Zijn gekozen oplossingen adequaat?
- Zijn maatregelen op termijn betaalbaar?
- Scheppen oplossingen ongewenste precedentes?
- Is er voldoende draagvlak voor maatregelen?
- Wat is de bijdrage aan bestuurlijke doelen?

Vanuit dit oogpunt is de wens ontstaan om meer ordening en structurering aan te brengen in de wijze waarop de besluitvorming met betrekking tot de maatschappelijke voorzieningen in de verschillende beleidsvelden tot stand komt. Er moet een beter over- en doorzicht komen (lange termijnplanningen) en maatschappelijke voorzieningen moeten op integrale wijze benaderd worden.

In deze aanpak is het proces beschreven waardoor de geformuleerde wens vorm en inhoud kan gaan krijgen. De nadruk in deze nota ligt op de *inrichting van het proces* om tot afgewogen besluitvorming te komen, zowel extern als intern. Oplossingen voor actuele en toekomstige knelpunten en kansen met betrekking tot voorzieningen en accommodaties worden in een later stadium geformuleerd.

Het proces dat nodig is om de verschillende vraagstukken rondom de maatschappelijke voorzieningen te ordenen, is gebaseerd op twee pijlers. Enerzijds draait het om het inrichten en regisseren van zogeheten *domeinoverleggen*. Anderzijds moet de aanwezige kennis van voorzieningen en accommodaties in de organisatie beter worden benut en de vastgoedpraktijk beter verankerd worden in het afwegingsproces over de maatschappelijke voorzieningen.

Er wordt ingezet op de vorming van vijf domeinen. Domeinen zijn clusters van voorzieningen die in bepaalde mate samenhang met elkaar hebben. We onderscheiden in deze procesaanpak de domeinen Onderwijs & Kinderopvang, Cultuur, Sport, Ontmoeting en Recreatie en Zorg.

De gemeente wenst binnen de domeinen overlegstructuren (dialogoog) op te zetten, waarin op structurele en gedegen wijze met het maatschappelijk veld het overleg aangegaan kan worden over ontwikkelingen, noodzaak en wenselijkheid van de maatschappelijke voorzieningen. De overlegstructuren moeten passen bij de aard van een specifiek domein. Om die reden kunnen/mogen overlegvormen verschillen per domein. Het overleg in de domeinen wordt gereguleerd door het reeds bestaande gemeentelijke en wettelijke beleid en door een aantal algemene kaders, die in deze notitie verder zijn uitgewerkt. De uitkomsten van die jaarlijks terugkerende domeinoverleggen worden integraal bijeengebracht in een Voorzieningenplan. Dit plan gaat onderdeel uitmaken van de Programmabegroting.

Het besef is in ontwikkeling dat de vastgoedportefeuille van een gemeente grote waarde vertegenwoordigt. Door deze portefeuille actief te beheren, is het maatschappelijk vastgoed beter te gebruiken en kunnen de maatschappelijke én economische waardes worden gerealiseerd. De aanwezige kennis van het vastgoed in de gemeente moet beter benut worden. Om die reden zullen de expertise en ervaring van de vastgoedgerelateerde afdelingen eerder worden aangewend in processen gericht op het oplossen van knelpunten. Een verdere doorontwikkeling van de vastgoedexpertise is geboden. Daarbij past ook een actieve zoektocht naar de verbindingen met de maatschappelijke partners en een positioneringsdiscussie rondom het eigendom, beheer en onderhoud van maatschappelijke voorzieningen en accommodaties. In dit kader wordt de samenwerking met de woningcorporaties de komende periode (verder) geconcretiseerd.

Een gefundeerde uitvoeringsagenda is noodzakelijk om op korte termijn te komen tot een goed te regisseren, werkbaar en constructieve opzet van de domeinoverleggen. Voor iedere participerende partij moet duidelijk zijn wat zijn/haar rechten, plichten, taken en verantwoordelijkheden zijn. Deze notitie sluit af met een dergelijke uitvoeringsagenda en bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Beleid en visie met betrekking tot de maatschappelijke voorzieningen binnen de gemeente Oss worden op dit moment vormgegeven binnen de verschillende sectorale beleidsterreinen: onderwijs, sport, jeugd, welzijn, cultuur, enzovoorts. Het is daarbij veelal de praktijk, dat de vraag naar en inrichting van een bepaalde voorziening binnen het desbetreffende beleidsterrein individueel wordt beoordeeld. Het ontbreekt daarbij in een aantal gevallen aan voldoende overzicht en samenhang.

Vanuit het college van burgemeester en wethouders is de behoefte uitgesproken om vraagstukken rondom de maatschappelijke voorzieningen meer integraal te gaan benaderen. Afstemming en samenwerking tussen sectorale beleidsvelden is hierbij noodzakelijk. Dit op de eerste plaats om de verschillende initiatieven met betrekking tot de maatschappelijke voorzieningen te stroomlijnen en adequaat op elkaar af te stemmen. Daarnaast maakt de integrale blik op voorzieningen en afgewogen bestuurlijke keuzes over instandhouding, sanering, clustering en vernieuwing van maatschappelijke voorzieningen en accommodaties mogelijk.

1.2 Doelstelling

Binnen de gemeente Oss zijn diverse maatschappelijke accommodaties gesitueerd: scholen, binnensportaccommodaties, ontmoetingsfaciliteiten, kinderopvang, enzovoorts. Deze accommodaties vormen geen doel op zich, maar worden ingezet ter realisatie van de maatschappelijke doelen en huisvesting van maatschappelijke voorzieningen. Om dit maatschappelijk vastgoed - naast gebouwen ook grond - optimaal te kunnen inzetten voor en afstemmen op de lokale behoefte aan maatschappelijke activiteiten, is een gedegen Integraal Voorzieningenbeleid (IVB) noodzakelijk. Dit om een aantal redenen:

1. Het inzichtelijk maken van de behoefte aan maatschappelijke voorzieningen - kwantitatief en kwalitatief - vanuit de lokale bevolking en maatschappelijke organisaties.
2. Het confronteren van behoefte met het aanbod van voorzieningen.
3. Het maximaal toegankelijk houden van de voorzieningen (tarievenbeleid) en maximale benutting van de capaciteit (tegengaan van leegstand en overcapaciteit).
4. Evenwichtig spreiden van voorzieningen en planmatig benaderen van ingrepen in die voorzieningen.
5. Om eventuele knelpunten en kansen met betrekking tot het gebruik van voorzieningen inzichtelijk te maken en te kunnen beoordelen.
6. Om in samenspraak tussen gemeente en het maatschappelijk veld een integraal beleidsvisie op maatschappelijke voorzieningen te formuleren.

Deze visie moet gaan fungeren als toetskader voor initiatieven rondom maatschappelijke voorzieningen.

7. Voor het efficiënter gebruiken van schaarse middelen:
 - a. Integrale afwegingen over investeringen in vastgoed leiden tot efficiëntere prioritering en daarmee tot een doelmatigere inzet van de beschikbare middelen; of duurzaam investeren gekoppeld aan kostenefficiënt exploiteren;
 - b. Uniformeren van *beheer en onderhoud* levert door de mogelijke schaalvergroting een efficiëntere aanwending van de beschikbare middelen op en een kwalitatieve impuls voor de betreffende voorzieningen;
8. Om helderheid te scheppen in de rolverdeling tussen gemeente en maatschappelijke partners als woningcorporaties, welzijnsorganisaties, onderwijsinstellingen, enzovoorts.

Het opstellen van het Integraal Voorzieningenbeleid dient te resulteren in een gedegen en gedragen bestuurlijk afwegingskader voor de omgang met voorzieningen en - uiteindelijk - accommodaties. Daarbij wordt aangehaakt bij reeds in gang gezette ontwikkelingen door deze organisatorisch en beleidsmatig te borgen en te versterken.

1.3 Vraagstelling

De volgende vraagstelling ligt ten grondslag aan deze procesaanpak:

“Stel een Integraal Voorzieningenbeleid op, waarin een strategische visie op maatschappelijke voorzieningen wordt vertaald in projecten en keuzes voor de korte en middellange termijn (inclusief fasering en financiële consequenties). Aan de hand van het Voorzieningenbeleid moeten eventuele gevolgen voor maatschappelijke accommodaties worden geanalyseerd.”

1.4 Afbakening

Deze procesaanpak richt zich enerzijds op maatschappelijke voorzieningen anderzijds op maatschappelijke accommodaties in de gemeente Oss. Maatschappelijke voorzieningen betreffen activiteiten op het vlak van sport en bewegen, onderwijs, kinderopvang, cultuur en welzijn. Maatschappelijke accommodaties zijn gebouwen en terreinen waarin/waarop maatschappelijke activiteiten vormgegeven kunnen worden. Concreet moet daarbij worden gedacht aan schoolgebouwen (primair, voortgezet en speciaal onderwijs), peuterspeelzalen, theater(s), bibliotheken, muziekschool, sociale en culturele centra, buurthuizen, wijkcentra, sportzalen, gymzalen, sportvelden, zwembaden en multifunctionele accommodaties.

1.5 Context

Integraal voorzieningenbeleid staat in directe relatie met enerzijds het accommodatiebeleid en anderzijds het subsidie- en tarievenbeleid:



Figuur 1: Beleidscyclus

- **Voorzieningenbeleid:** Visie en maatregelen om vraag naar en aanbod van maatschappelijke voorzieningen efficiënt en effectief op elkaar af te stemmen, alsmede de mate waarin de gemeente verantwoordelijkheid en zeggenschap wenst. Accommodaties zijn geen doel op zich, maar een instrument om inhoudelijke beleidsdoelen te bereiken.
- **Accommodatiebeleid:** Visie en maatregelen om vraag en aanbod van de maatschappelijke accommodaties efficiënt en effectief op elkaar af te stemmen, alsmede de mate waarin de gemeente verantwoordelijkheid en zeggenschap wenst. Actief en zorgvuldig accommodatiebeleid (en vastgoedbeleid) is gewenst om wenselijke en noodzakelijke maatschappelijke activiteiten te faciliteren. Vastgoed vertegenwoordigt maatschappelijke en financiële waarde en vormt een belangrijk sturingsinstrument om de verschillende beleidsdoelen te realiseren. Om dit proces in goede banen te leiden, is de afdeling Vastgoedbedrijf opgericht.
- **Tarieven- en subsidiebeleid:** De kostprijzen van de instandhouding en vernieuwing van de accommodaties volgen uit het accommodatiebeleid. De mate waarin deze kosten worden afgewenteld op de gebruikers, wordt bepaald via het vaststellen van huurtarieven en het bepalen van subsidies aan gebruikers. Tevens dient daarbij een unifomeringsslag plaats te vinden. De herijking en harmonisering van het tarieven- en subsidiebeleid wordt zo mogelijk verder uitgewerkt na afloop van de ontwikkeling van het Intergraal Voorzieningenbeleid.

1.6 Status

Door middel van onderhavige procesaanpak worden de te doorlopen processtappen ter realisatie van Integraal Voorzieningenbeleid (IVB) inzichtelijk gemaakt. De uitdaging waarvoor gemeente en het maatschappelijk veld staat, is de stap te maken van de huidige ad hoc benadering naar een meer planmatige en gestructureerde benadering van voorzieningen. Deze notitie biedt een afbakening van het speelveld voor de verschillende betrokken partijen en het kader aan de hand waarvan deze stap kan worden gezet. Het document fungeert daarmee als basisstructuur c.q. leidraad die de komende jaren verder uitgewerkt en verfijnd kan worden.

In de politiek-bestuurlijke discussies van het afgelopen jaar is met regelmaat verwezen naar het in ontwikkeling zijnde integrale beleidskader. Dit in de overtuiging dat daar de keuzes worden gemaakt voor de urgente accommodatieproblemen binnen de gemeente Oss (sport, sociaal cultureel). Deze procesaanpak biedt echter geen concrete antwoorden op deze vraagstukken. Met het document wordt wel beoogd een organisatiestructuur op te zetten, waarmee in de toekomst de afwegingen voor voorzieningen en accommodaties minder gebaseerd zijn op plotselinge urgenties, maar voortkomen uit een breed gedragen meerjarenplanning vanuit de verschillende beleidsvelden (domeinen).

1.7 Aanpak van het proces

Er zijn twaalf praktijksituaties in andere gemeenten geanalyseerd. Dit in gemeenten die groter, even groot of kleiner dan de gemeente Oss zijn. Met drie van deze lokale overheden zijn nadere gesprekken gevoerd om inzicht te krijgen in de opzet van het Voorzieningen- en Accommodatiebeleid binnen deze gemeenten.

Naast de studies in 'collega-gemeenten' zijn er zeven bijeenkomsten georganiseerd met lokale verenigingen en andere organisaties. Deze partijen zijn gehoord en bevraagd over de accommodatieproblemen die zij momenteel ondervinden. Verder is er een studiedag georganiseerd met de woningcorporaties over de verkenning van het speelveld 'ondernemen met maatschappelijk vastgoed'.

Tot slot is over de inhoud en opzet van deze notitie uitgebreid van gedachten gewisseld met het maatschappelijk veld. Hiervoor is wederom een aantal bijeenkomsten georganiseerd.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt stilgestaan bij de structuur van het proces dat uiteindelijk moet resulteren in het Integraal Voorzieningenbeleid. Hoofdstuk 3 biedt de kaders waarbinnen het Voorzieningenbeleid moet worden geformuleerd. Door middel van hoofdstuk 4 wordt inzicht verschaft in opzet van en samenwerking tussen de betrokken gemeentelijke afdelingen. In het afsluitende hoofdstuk 5 wordt de implementatieagenda geschetst; een planning waarin de stappen om tot Integraal Voorzieningenbeleid te komen inzichtelijke zijn gemaakt.

2 Procesontwerp

2.1 Inleiding

Het is de ambitie van de gemeente om door middel van het Integraal Voorzieningenbeleid vraag naar en aanbod van de maatschappelijke voorzieningen goed op elkaar af te stemmen. In dit hoofdstuk wordt omschreven op welke wijze het proces, dat dient te leiden tot deze afstemming, wordt ingestoken. Vanuit dit perspectief volgen afspraken over de manier waarop informatie wordt verzameld, gedeeld, bediscussieerd en uiteindelijk integraal wordt afgewogen.

2.2 Procesanalyse

Met het opstellen van het Integraal Voorzieningenbeleid wordt beoogd een situatie te creëren waarin verschillende behoeften aan maatschappelijke voorzieningen eerder worden onderkend, bediscussieerd en integraal afgewogen. De huidige praktijk wijst uit dat een structurele overlegstructuur, waarbinnen partijen gezamenlijk werken aan visievorming en haalbare plannen, frequent ontbreekt. Hierdoor komen beslissingen over voorzieningen en accommodaties vaak op ad hoc basis tot stand met alle nadelige gevolgen van dien:

- Voorzieningen en accommodaties die (vrij snel) niet voldoen en aansluiten aan de behoeften van de gebruikers.
- Realisatie van voorzieningen en accommodaties, terwijl elders binnen de gemeente soortgelijke voorzieningen en gebouwen onbenut blijven/leegstaan.
- Te dure of wellicht goedkope voorzieningen.
- Het onbenut laten van kansen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan clustering van maatschappelijke functies met als doel activiteiten en mogelijk ruimtegebruik door maatschappelijke organisaties beter op elkaar af te stemmen.
- Het leidt tot bestuurlijke onrust. Bestuurders worden frequent geconfronteerd met acute problemen. Doordat zij niet beschikken over een integraal overzicht van knelpunten (en kansen), kunnen zij niet of nauwelijks inschatten wat de daadwerkelijke urgentie is van het knelpunt in relatie tot andere problematiek binnen de gemeente.

Het is van groot belang dat het *proces*, waarbinnen naar besluitvorming wordt toegewerkt goed is georganiseerd. Het proces moet uiteindelijk leiden tot een situatie waarin structureel overleg tussen gemeente en maatschappelijke stakeholders gemeengoed is geworden. Dit met als doel de hierboven omschreven nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen.

Het proces dat moet leiden tot een Integraal Voorzieningenbeleid kan op twee manieren worden ingericht:

1. Een proces waarin wordt gestuurd op basis van (kwantitatieve) normen en kengetallen.
2. Een proces dat gericht is op de ‘op overeenstemming gerichte dialoog’.

Een proces dat geënt is op normen en kengetallen is (te) technisch van aard. De vraag naar maatschappelijke voorzieningen wordt afgezet tegen de wettelijke en lokale normen en daaruit volgt een (politiek) besluit over of en de wijze waarop in de vraag wordt voorzien. Deze processtructuur kent een kwantitatief karakter. Het roept discussie op over gehanteerde kengetallen en normen. Daarnaast drukken ze kwalitatieve initiatieven wellicht de kop in en gaat het voorbij aan de gemeentelijke wens om tezamen met de lokale partners op een gestructureerde en gedragen wijze maatschappelijke voorzieningen te realiseren en in stand te houden.

In deze procesaanpak pleiten we daarom voor een benadering die gebaseerd is op het aangaan van de inhoudelijke dialoog met belanghebbenden. Deze aanpak is zeker niet vrijblijvend en dient om die reden goed gestructureerd te worden. Dit om te borgen dat voortgang en resultaat worden geboekt en te voorkomen dat onvoldoende besluitvaardigheid ontstaat. Ook binnen deze procesbenadering wordt gebruik gemaakt van normen en kengetallen, maar meer als middel om de dialoog en discussie tussen partijen te voeden.

De praktijk wijst uit dat de resultaten die voortkomen uit een op dialoog gericht proces, duurzamer en houdbaarder zijn in vergelijking met de huidige manier van werken. Ter illustratie wordt gewezen op het traject rondom het Integraal Huisvestings Plan (IHP). Het IHP wordt opgesteld in samenspraak met de (bovenschoolse) directies van de onderwijsinstellingen. De overlegsetting waaraan gemeente en onderwijsinstellingen deelnemen wordt voorgezeten door de bestuurlijke portefeuillehouder. Het functioneert als een adviesorgaan richting gemeente en beoordeelt welke voorzieningen er nodig zijn om te voorzien in de onderwijsbehoefte. Mét elkaar worden (on)mogelijkheden verkend, beoordeeld en verwerkt tot een *integraal* advies. Het IHP wordt ambtelijk voorbereid en schenkt aandacht aan beleidsontwikkelingen en is gebaseerd op onderzoek naar behoefte aan onderwijsvoorzieningen (onder andere op basis van bevolkingsprognoses). Hierdoor ontstaat een meerjarig beeld van de noodzakelijke voorzieningen.

De winst van een dergelijk samenwerkingsmodel is als volgt te benoemen:

- Er is binnen het domein (onderwijs) consensus over de noodzakelijk voorzieningen; er is geen sprake van met elkaar concurrerende organisaties.
- De portefeuillehouder onderschrijft het advies en brengt dat in het college; domein en portefeuillehouder zitten op één lijn.

- Voorzieningen worden binnen de sector integraal beoordeeld; dit leidt tot een optimaal gebruik van de voorzieningen.
- Er worden meerjaren prognoses gemaakt, zodat vraag en aanbod over een langere periode inzichtelijk zijn. Verrassingen worden hiermee zoveel mogelijk voorkomen.
- Het ontwikkelen van een meerjaren visie zorgt er tevens voor dat individuele organisaties hun huisvestingsbehoefte makkelijker kunnen faseren.
- Na vaststelling van het IHP schuift de verordening onderwijshuisvesting als ‘formeel vangnet’ naar de achtergrond en is van toepassing op die gevallen waarin het IHP niet voorziet.

Het ‘over de eigen schutting heen kunnen kijken’ en het kunnen vertalen van beleidsontwikkelingen naar voorzieningen zijn belangrijke voorwaarden voor het welslagen van een dergelijke procesaanpak.

Op basis van collectieve consensus bereikt men zienderogen meer dan op basis van optimalisering van het ‘eigen gelijk’. Het onderzoeksproces met betrekking tot het IHP onderwijshuisvesting dient als inspiratie voor het onderhavige procesontwerp.

2.3 Proceseisen

Aan de volgende eisen en randvoorwaarden moet het Integraal Voorzieningenbeleid voldoen.

1. Het proces moet goed uit te voeren zijn. De betrokken organisaties moeten er elk op hun niveau in kunnen participeren. Dat betekent dat de dialoog in het ene domein (bijvoorbeeld onderwijs) een heel andere vorm kan aannemen dan in het andere domein (bijvoorbeeld sport).
2. Veel besturen van de organisaties en instellingen in Oss bestaan uit vrijwilligers. Het procesontwerp moet daarmee rekening houden.
3. Het beleid moet leiden tot integrale beoordeling binnen en tussen de domeinen.
4. Het Voorzieningenbeleid dient te beschikken over voldoende en duidelijke afwegingskaders en richtlijnen.
5. Het eindresultaat is gebaseerd op de dialoog met belanghebbenden. Het is niet enkel een technisch besliskader.
6. De kennis en expertise van de Vastgoedafdeling moet optimaal worden benut in het afwegingsproces.
7. De financiële consequenties van het Voorzieningenbeleid moeten aansluiten op de gemeentelijke begrotingscyclus.
8. Goede ambtelijke ondersteuning voor de verschillende domeinen.

2.4 Clustering

Om het proces werkbaar te houden én om een optimale inzet van gelijksoortige voorzieningen te waarborgen, is het nodig om het overleg met de maatschappelijke organisaties op te delen door middel van zogenaamde ‘domeinoverleggen’. Gekozen is voor de volgende indeling van domeinen:

1. Ontmoeting en Recreatie;
2. Sport;
3. Onderwijs en Opvang;
4. Cultuur;
5. Zorgvoorzieningen.

Er wordt dus ingezet op een functionele structurering om het proces voor alle betrokkenen behapbaar te houden. Uitkomsten van discussies binnen de ‘domeinoverleggen’ worden vastgelegd in zogenaamde ‘Maatschappelijke VoorzieningenPlannen’. Deze plannen worden getoetst aan lokaal en landelijk sectoraal beleid en aan kaders en uitgangspunten zoals die in de wijkplannen zijn of worden vastgelegd. Wijkplannen worden dus nadrukkelijk een referentiekader voor de besluitvorming over maatschappelijke voorzieningen. In de wijkplannen wordt immers ook verwoord aan welke voorzieningen behoefte bestaat, gelet op diverse ontwikkelingen.

Voor de gemeente ligt een aantal belangrijke taken in het verschiet. Zo moet het overleg met de verschillende domeinen goed worden gefaciliteerd. De jaarlijkse bijeenkomsten moeten voorbereid worden met analyses van ontwikkelingen, trends en behoeften op het vlak van maatschappelijk voorzieningen. De betrokken organisaties in een cluster moeten kunnen rekenen op deskundige en professionele ondersteuning. Daarnaast dienen de resultaten van de sessies - de ‘Maatschappelijke VoorzieningenPlannen’ - op elkaar afgestemd te worden in het IVB.

2.5 Stappen in het proces

Het doel is om door middel van de ‘domeinoverleggen’ zicht te krijgen op maatregelen ter aanpassing, onderhoud, vernieuwing, clustering en wellicht sanering van maatschappelijke voorzieningen en accommodaties. Het nadrukkelijke streven is daarbij om deze maatregelen te beoordelen op noodzakelijkheid en urgentie. Het uiteindelijke resultaat is een Integraal Voorzieningenbeleid bestaande uit een (toetsend) beleidskader en een meerjaren perspectief van te treffen maatregelen c.q. uit te voeren projecten. Dit meerjaren perspectief wordt vastgelegd voor een periode van vier jaren. Het fungeert hiermee als een soort van “vertrouwensdocument” tussen gemeente en maatschappelijke organisaties. Door de koppeling aan Programmabegroting kan de uitvoering voor de komende jaren worden gewaarborgd. Zo beschouwd is het IVB dan ook een soort verbijzondering van de jaarlijkse begrotingscyclus.

Het plan dient realistisch van aard te zijn en vormt een levend c.q. dynamisch beleidsdocument. Het meerjaren perspectief van het IVB moet jaarlijks herijkt kunnen worden naar aanleiding van de ontwikkelingen binnen de domeinen (gewijzigde vraag naar en aanbod van voorzieningen) en andere relevante maatschappelijke ontwikkelingen.

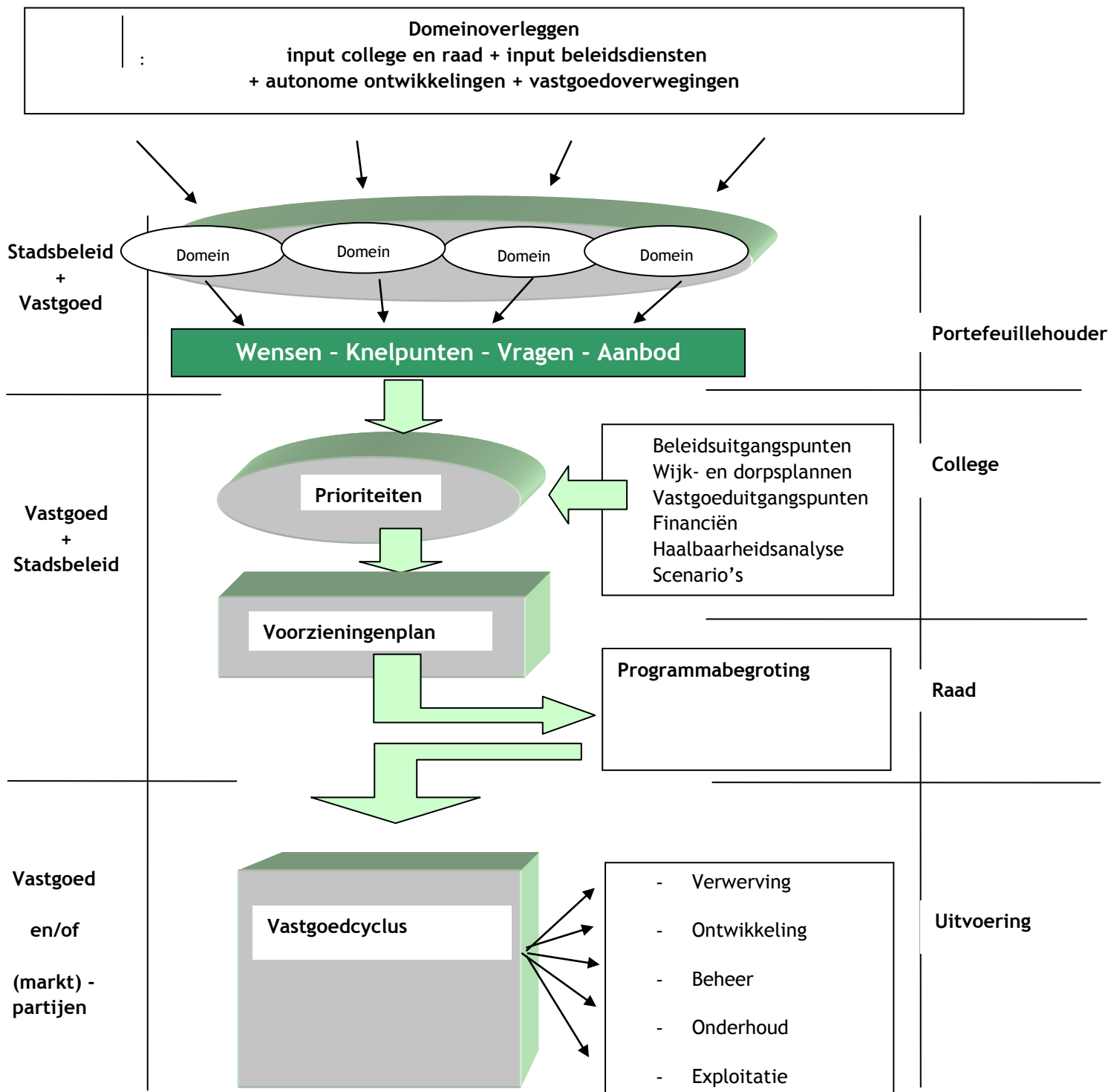
Zoals eerder aangegeven is een belangrijk kenmerk van het proces een op consensus gericht dialoog binnen de verschillende domeinen. De dialoog vindt plaats op grond van geanalyseerde informatie: prognoses, behoeften, wensen, beleidsdoelstellingen, vastgoedoverwegingen, financiële consequenties, enzovoorts. De dialoog leidt tot een advies, dat verder wordt behandeld in de Beleids- en Beheerscyclus (BBC-cyclus).

Het navolgende overzicht verschaft inzicht in welke stappen er per domein worden gezet. Hierbij wordt aangegeven door wie en wanneer acties moet worden ondernomen. Dit om uiteindelijk te komen tot vaststelling van een 'Maatschappelijk VoorzieningenPlan' per domein.

Nr.	Wat	Wie	Wanneer
1.	Verzamelen informatie t.b.v. accommodatiedocument + samenstellen domein-voorzieningendocument (DVD)	Accountmanager cluster	november-december
2.	Bespreken DVD met portefeuillehouder	Accountmanager cluster	januari
3.	Eerste dialoog DVD in domein; voorlopig advies	Portefeuillehouder + accountmanager	januari
4.	Verzamelen voorlopige adviezen uit de domeinen bundelen tot een integraal voorzieningenplan (IVP)	Programmamanager	februari
5.	Bespreken IVP tussen portefeuillehouders	College + Programmamanager	maart
6.	Aanpassen DVD n.a.v. bespreking IVP	Programmamanager	maart
7.	Tweede dialoog DVD in domein; eindadvies	Portefeuillehouder + accountmanager	april
8.	Samenstellen van IVP o.b.v. domeinvoorstellen	Programmamanager	april
9.	Bespreken IVP in college	College	mei
10.	Resultaat opnemen in Voorjaarsnota	College	mei

Figuur 2: Stappenplan Integraal Voorzieningenbeleid

Het voorgaande kan schematisch op hoofdlijnen worden verbeeld. Hierbij is in de verschillende fases aangegeven hoe de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid georganiseerd kan worden.



Figuur 3: Schematische weergave proces

3 Kaders Integraal Voorzieningenbeleid

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is inzicht verschaft in de wijze waarop de gemeente gezamenlijk met de maatschappelijke organisaties het Integraal Voorzieningenbeleid in Oss wenst vorm te geven. Per domein worden de accenten anders gelegd door verschillen in financiering, wettelijke verplichtingen en verantwoordelijk.

In dit hoofdstuk worden kaders en uitgangspunten verwoord voor alle domeinen. Integraal Voorzieningenbeleid heeft gemeenschappelijke uitgangspunten en kaders nodig om integrale afweging te kunnen laten plaatsvinden.

In de weging van de prioriteiten kan het volgende schema een handige kapstok zijn. Gelet op het feit dat de gemeenteraad het voornemen heeft om in 2010 een kerntakendiscussie te voeren, wordt eerst deze discussie afgewacht, alvorens hier in dit kader verder invulling aan te geven.

Stimulerende taak	Structurele taak	Wettelijke taak
<ul style="list-style-type: none">• Kinderopvang• Buitenschoolse opvang	<ul style="list-style-type: none">• Bibliotheek• Ontmoeting• Binnen- en buitensport• Kunstzinnige vorming• Cultuur• Podium• Peuterspeelzaal	<ul style="list-style-type: none">• Primair onderwijs• Voortgezet onderwijs• Bewegingsonderwijs• Centrum Jeugd en Gezin• WMO-taken uit prestatievelden

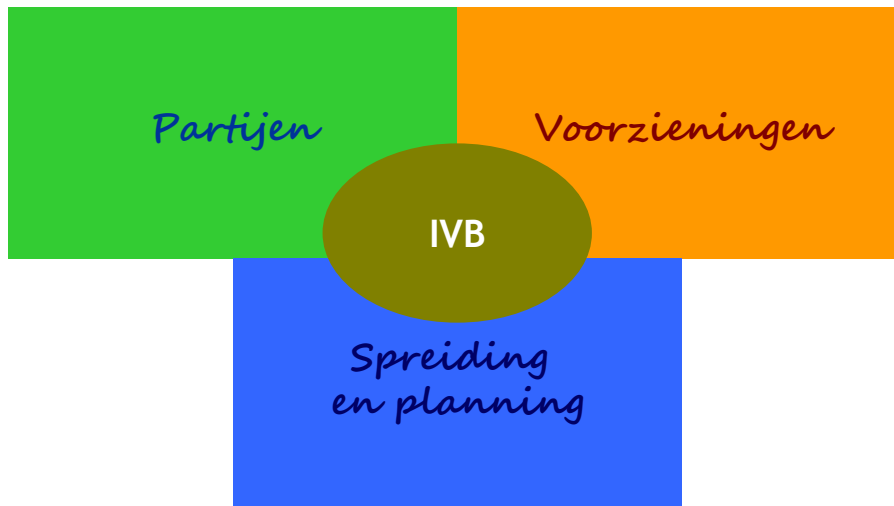
Figuur 4: Taakverdeling gemeente

De instandhouding van bovenstaande maatschappelijke *functies* op het gebied van onderwijs, welzijn, sport en cultuur staat niet ter discussie.

De instandhouding van de huidige maatschappelijke *accommodaties* kan onder omstandigheden worden heroverwogen, bijvoorbeeld in het geval van lage bezetting, clusteringsmogelijkheden, noodzaak tot bezuinigen, veranderende vraag of marktkansen. Indien er sprake is van renovatie, nieuwbouw of grootschalige investeringen, wordt deze heroverweging te allen tijde gemaakt.

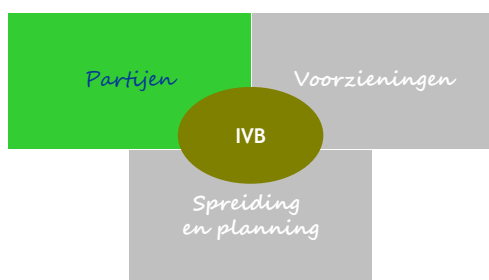
3.2 Bouwstenen Voorzieningenbeleid

Deze procesaanpak schetst drie bouwstenen aan de hand waarvan het Integraal Voorzieningenbeleid moet worden vormgegeven.



Figuur 5: Bouwstenen Integraal Voorzieningenbeleid (IVB)

3.3 Bouwsteen 'Partijen'



Gebruikers maatschappelijke voorzieningen

De verantwoordelijkheid voor maatschappelijke voorzieningen van de verschillende partijen is frequent niet wettelijk gedefinieerd, zoals bij het onderwijs bijvoorbeeld wel het geval is. Om die reden gaan we uit van de volgende basisregel. Uitgangspunt is dat burgers en organisaties zelf een verantwoordelijk hebben voor het vinden van de geschikte voorziening en accommodatie voor de activiteit die ze willen uitoefenen. De rollen van de gemeente zijn voorwaardenscheppend, subsidiërend en ondersteunend. Zij zorgt

daarbij voor een goed gespreid netwerk van voorzieningen, draagt zorg waar dat nodig is voor de (financiële) toegankelijkheid van deze voorzieningen en ondersteunen gebruikers bij het beheer en de exploitatie van deze voorzieningen. Dit basisuitgangspunt sluit aan bij de eerder vastgestelde nota 'Sociale Visie gemeente Oss'.

De gemeente faciliteert maatschappelijke activiteiten. Eigendom, beheer en exploitatie van vastgoed zijn daarbij middelen, maar geen kerntaken voor de gemeente. De gemeente wil een actief sturende rol, ook op niet-eigen beleidsterreinen. De gemeente is aanspreekbaar op de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de maatschappelijke voorzieningen.

De gemeente

De gemeente Oss dicht zichzelf een 'voorwaardenscheppende rol' toe aangaande maatschappelijke voorzieningen en accommodaties. Dit impliceert dat de gemeente de voorwaarden schept voor burgers, instellingen en verenigingen om zelf activiteiten te kunnen ontplooiën. De eigen verantwoordelijkheid van de verenigingen en instellingen staat voorop bij exploitatie en beheer.

Binnen de kerntaken c.q. verantwoordelijkheden die in paragraaf 3.2 zijn geformuleerd, wenst de gemeente regie te voeren. Veel inwoners van de gemeente Oss zijn actieve bewoners die tal van maatschappelijke activiteiten ontplooiën in het kader van ontspanning, sport en bewegen, onderwijs of werk. De gemeente acht het haar taak om deze maatschappelijke activiteiten te faciliteren. Daarbij staat voorop dat er adequate en betaalbare voorzieningen zijn die op gewenste tijden beschikbaar zijn.

De gemeente wenst derhalve te kunnen sturen op spreiding, beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van maatschappelijke voorzieningen. De gemeente wil daarvoor nu en in de toekomst aanspreekbaar zijn en blijven. Indien die verantwoordelijkheid in samenwerking met derden goed georganiseerd kan worden, dan geniet dit de voorkeur.

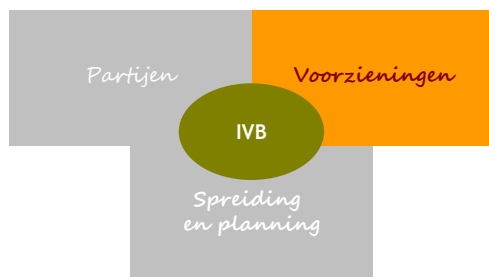
Burgers en organisaties zijn hebben zelf ook een verantwoordelijkheid voor het vinden van de geschikte voorziening en accommodatie voor de activiteit die ze willen uitoefenen. De rollen van de gemeente op het gebied van maatschappelijk voorzieningen en accommodaties zijn voorwaardenscheppend, subsidiërend en ondersteunend.

Andere partners

Het realiseren, in eigendom hebben, beheren en exploiteren van voorzieningen en accommodaties vormen geen gemeentelijke kerntaken op zich. Ook andere partijen, zoals woningcorporaties, kunnen deze rollen inkleden. De vastgoed- of eigendomsvraag is een afgeleide van de regievraag. Ook van de gebruikers van maatschappelijke accommodaties verwachten de gemeente een coöperatieve opstelling waarin de samenwerking met andere partijen opgezocht wordt.

De gemeente staat open voor initiatieven van externe partijen op het gebied van eigendom, beheer en exploitatie van maatschappelijke voorzieningen en accommodaties.

3.4 Bouwsteen 'Voorzieningen'



Bestaande voorzieningen maximaal benutten

Vanuit de verantwoordelijkheid voor een efficiënte inzet van gemeenschapsgeld, zijn uitbreiding en nieuwbouw van maatschappelijke voorzieningen slechts uiterste maatregelen. Vanuit dit perspectief moeten ook particuliere en commerciële voorzieningen betrokken worden bij het faciliteren van de behoefte aan maatschappelijke activiteiten. Uitgangspunt in de gemeente Oss is het hanteren van de volgende volgorde van stappen bij het voorzien in de maatschappelijke behoefte:

1. Maatregelen zoals vergunningen en subsidies.
2. Samenwerking binnen bestaande voorzieningen.
3. Oplossen in bestaande (private) voorzieningen in eigen kern/buurt.
4. Oplossen in bestaande (private) voorzieningen in andere kernen/buurtten.
5. Nieuwbouw, uitbreiding, renovatie van voorzieningen.

Het doel is om bestaande publieke en private voorzieningen in de wijken en kernen optimaal te (gaan) gebruiken. In de praktijk bestaat het gevaar dat te snel aan maatregelen als nieuwbouw of vervanging wordt gedacht. Het doorlopen van het bovenstaande stappenplan garandeert dat het oog bij voorbaat niet gesloten wordt voor overige kansen ter optimalisering van het gebruik van huidige voorzieningen en accommodaties.

De gemeente Oss dicht zichzelf een actieve rol toe bij het optimaliseren van het gebruik van maatschappelijke voorzieningen. Zij inventariseert en registreert het huidige gebruik van de voorzieningen en accommodaties die in eigen bezit verkeren. Daarbij tracht de gemeente actief te sturen op de bezetting en benutting van voorzieningen en gebouwen door middel van portfoliomanagement. De gemeente is tevens voornemens om meer zicht te krijgen op het gebruik van voorzieningen en accommodaties die zij niet in haar bezit heeft. Dit om het totale aanbod van voorzieningen en accommodaties effectief en efficiënt te kunnen afstemmen op de maatschappelijke vraag.

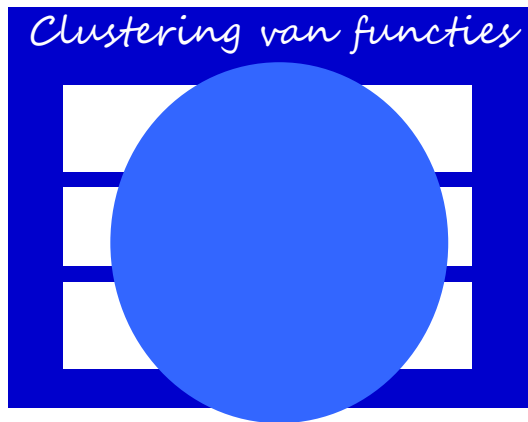
Er wordt te allen tijde afgewogen of bestaande publieke en/of private voorzieningen op adequate en verantwoordelijke wijze kunnen voorzien in de maatschappelijke vraag. Realisatie en uitbreiding van nieuwe voorzieningen en accommodatie vormen uiterste maatregelen.

Clustering van functies

Het denken in termen van multifunctionele voorzieningen en accommodaties is allang geen noviteit meer maar gemeengoed. Waar vroeger iedere maatschappelijke instelling beschikte over zijn eigen ruimte, wordt nu omwille van organisatorische, inhoudelijke, beheersmatige en exploitatietechnische redenen steeds vaker gekozen voor het gezamenlijk delen van ruimten. Tenzij er goede redenen aanwezig zijn om dit niet te doen, bijvoorbeeld bij 100% gebruik van een ruimte door een dezelfde partij of onverenigbaarheid van activiteiten. De focus bij de ruimtelijke programmering van de maatschappelijke voorzieningen en accommodaties verschuift hierdoor van monofunctionele ruimten naar multifunctionele ruimten.

Niet elk gemeentelijk gebouw moet een multifunctioneel gebouw worden. De maatschappelijke en/of financiële meerwaarde van het multifunctioneel bouwen moet aangetoond kunnen worden. Indien wordt gekozen voor een multifunctionele accommodatie, wordt vanaf het begin van het traject aandacht geschonken aan de samenwerking tussen betrokken deelnemers op het gebied van activiteiten, beheer en ruimten.

De volgende clusters liggen gezien de samenhang voor de hand:



Figuur 6: Clustering van functies

Uiteraard is ook een samenwerking over de verschillende clusters heen mogelijk. Deze clustering van functies is in ieder geval *inhoudelijk en organisatorisch* van aard. Dit stelt derhalve eisen aan de mate van samenwerking tussen verenigingen en instellingen in de kernen en wijken. Indien noodzakelijk en haalbaar wordt ook een *fysieke clustering* nagestreefd via de realisatie van bijvoorbeeld brede scholen of multifunctionele accommodaties.

Bestaande voorzieningen professioneel beheren

Alhoewel de gemeente ideeën van clustering van maatschappelijke voorzieningen en samenwerking tussen maatschappelijke partijen ondersteunt, hoeft dit niet persé te resulteren in de realisatie van multifunctionele accommodaties. Daar waar het nut van realisatie van een dergelijke accommodatie is aangetoond, ondersteunt de gemeente tevens de fysieke clustering van voorzieningen.

Niet 'de stenen' van (multifunctionele) maatschappelijk voorzieningen en gebouwen staan garant voor succes; het is 'de mens' die dergelijke voorzieningen en accommodaties succesvol maakt.

Essentieel voor het goed functioneren van maatschappelijke voorzieningen en accommodaties is de wijze waarop het beheer van deze objecten wordt vormgegeven. Alhoewel wijk- en buurtaccommodaties grotendeels eigendom van de gemeente zijn, worden deze gebouwen veelal beheerd door beheerstichtingen. Deze stichtingen bestaan frequent uit vrijwilligers uit de desbetreffende wijk of kern.

Het beheer van voorzieningen bestaat uit een drietal componenten:

1. Technisch beheer: richt zich op duurzame en kwalitatieve instandhouding van het gebouw. Specifieke deskundigheid, professionaliteit en planmatig werken aan onderhoud zijn hiervoor noodzakelijk.
2. Programmatisch beheer: richt zich op het afstemmen en aantrekken van maatschappelijke activiteiten en diensten (maatschappelijke voorzieningen) binnen een accommodatie. Van de programmatisch beheerder wordt verlangd dat hij/zij kennis heeft van de lokale situatie: de wens van (potentiële) gebruikers c.q. de lokale vraag naar maatschappelijke activiteiten. Een van de kerntaken van een programmatisch beheerder is het optimaliseren van de bezettingsgraad van een voorziening en accommodatie.
3. Facilitair beheer: schoonmaak, ontvangst, handhaving orde, voorraadbeheer, beveiliging, enzovoorts, van een maatschappelijke voorziening en accommodatie.

De praktijk wijst uit dat de focus van de beheerstichtingen veelal ligt op het verhuren van de accommodatie(s). Een bestuur heeft immers primair de verantwoordelijkheid om binnen de met de gemeente gemaakte afspraken te komen tot een kostendekkende exploitatie. Dit resulteert in situaties waarin de beheerstichtingen ruimten voor maatschappelijke activiteiten verhuren aan partijen die hun primaire oriëntatie niet op de betreffende wijk of buurt hebben ('partijen van buitenaf'). De gemeente staat hier in principe niet negatief tegenover, tenzij de continuïteit van maatschappelijke activiteiten van partijen uit de wijk of kern in gevaar komt. Bijvoorbeeld doordat benodigde ruimten reeds zijn verhuurd aan partijen van buiten de kern of wijk.

Zoals eerder aangegeven dicht de gemeente Oss zichzelf een 'voorwaardenscheppende rol' toe aangaande maatschappelijke voorzieningen en accommodaties. Dit impliceert dat de gemeente de voorwaarden schept voor burgers, instellingen en verenigingen om zelf activiteiten te kunnen ontplooiën. De eigen verantwoordelijkheid van verenigingen en instellingen staat voorop bij exploitatie en beheer. Wel wenst de gemeente de beheerstichtingen meer in de gelegenheid te stellen om hun kerntaak, programmatisch beheer, efficiënter en effectiever in te vullen. Dit door in overleg met de beheersstichtingen te bekijken of het technisch beheer aan accommodaties uitbesteed kan worden aan geëquipeerde professionele partijen.

Goed dagelijks beheer is een bepalende succesfactor voor (multifunctionele) maatschappelijke voorzieningen. Beheerstichtingen hebben bij sociaal-culturele centra een centrale rol in het programmatisch beheer. Het technisch beheer kan meer bij marktpartijen worden ondergebracht.

Goede bezetting in de tijd

Een goede bezetting in de tijd is in het algemeen een voorwaarde voor een gezonde en goede exploitatie van accommodaties. Als ‘maatschappelijke ondernemers’ is het aan de beheerders van de accommodaties zelf om zorg te dragen voor een goede bezetting.

Wat een goede, voldoende of matige bezetting van accommodaties is, verschilt per beleidssector. Zo worden voor het onderwijs andere richtlijnen gehanteerd dan voor binnensport, aangezien onderwijs doorgaans tijden kent van 9.00 tot 15.00 uur doordeweeks en sportaccommodaties ook gedurende de avond en weekenden ter beschikking zijn. Afhankelijk van de feitelijke beschikbaarheid van dagdelen in een sector, wordt de bezetting als volgt ingeschaald:

- Goede bezetting: meer dan 75% bezet
- Voldoende bezetting: tussen 50 en 75% bezet
- Matige bezetting: minder dan 50% bezet

Voor elk cluster van voorzieningen en accommodaties (sport, onderwijs, cultuur en welzijn) wordt een kaderstellende effectieve bezetting bepaald. Bij de bepaling van deze bezetting wordt rekening gehouden met de mate waarin ruimten effectief zijn te benutten gedurende de week, in het weekend en eventuele seizoensinvloeden (bijvoorbeeld de zomervakantie).

Waar de bezetting van accommodaties onder een kritische grens duikt van 50%, moet worden bezien of maatregelen getroffen kunnen worden om de bezetting te verhogen, bijvoorbeeld via aanvullende maatschappelijke activiteiten, commerciële activiteiten of een clustering van voorzieningen en accommodaties. Indien dit niet mogelijk is, moet worden bezien of instandhouding van de accommodatie nog langer verantwoord kan worden. Voor nieuw te bouwen accommodaties dient in ieder geval een voldoende bezetting te worden aangetoond.

Kostendekkende tarieven

In de huidige begrotingssystematiek wordt gereserveerd voor vernieuwingsinvesteringen, in de regel alleen voor investeringen groot onderhoud. Op het moment dat zich nu een vernieuwingsinvestering aandient, dient hiervoor ruimte gevonden te worden in de huidige begroting. Aangezien het meestal gaat om aanzienlijke investeringsvolumes, kan dit op problemen stuiten.

Om deze problematiek te voorkomen worden vanaf heden de kostprijzen van alle bestaande en nieuwe accommodaties inzichtelijk gemaakt.

In de kostprijs zijn alle kosten die zijn gemoeid met instandhouding en vernieuwing van de accommodaties opgenomen. Concreet gaat het dan om kapitaallasten, exploitatielasten, onderhoudslasten en beheerlasten.

Inzicht in integrale kostprijzen is gewenst om:

1. Investeringsalternatieven te kunnen afwegen.
2. Een vergelijk met de prestaties van marktpartijen mogelijk te maken.
3. Een kostendekkende huur vast te stellen.
4. 'Verborgene subsidies' tegen te gaan.

De vraag is of en in welke mate integrale kostprijzen doorbelast moeten worden aan de gebruikers van de maatschappelijke voorzieningen en accommodaties. De huidige praktijk wijst uit dat veel verenigingen geen of slechts een deel van de kostendekkende huurprijs betalen:

- Buurt- en wijkcentra betalen in de regel géén huur.
- Veldsportgebruikers betalen een gedeelte van de kostprijs evenals binnensportverenigingen en de meeste jeugdverenigingen.

Kortom, daar waar de gemeente eigenaar is van maatschappelijk vastgoed, wordt zelden of nooit de volledige kostprijs doorbelast aan de gebruikers van de accommodatie. De gemeente wil zien of het haalbaar is om een einde te maken aan deze situatie door de kostprijsbenadering te hanteren als basis voor het nader uit te werken tarieven- en subsidiebeleid. Motieven:

1. Dit beleid is een belangrijk sturingsinstrument waardoor de gemeente beter in staat wordt gesteld integrale afwegingen te maken omtrent investeringsbeslissingen.
2. De werkelijke kosten die gepaard gaan met het gebruik en in stand houden van een accommodatie worden transparant gemaakt.
3. Het maakt inzichtelijk wat de realisatie en effectuering van een bepaalde beleidsdoelstelling daadwerkelijk kost (en oplevert). Immers, gebruikers die vallen binnen de doelstelling van de betreffende accommodatie en het gemeentelijk beleid, worden in de regel gesubsidieerd in hun huisvestingslasten.

De integrale kostprijs dient bij voorkeur gebaseerd te worden op één standaard, bijvoorbeeld een prijs per m² bruto vloeroppervlak. Binnen clusters van voorzieningen kan er dan verevening plaatsvinden, zodat voor elke gelijksoortige accommodatie een gelijke huurprijs wordt betaald.

Momenteel is het subsidiebeleid van de gemeente Oss nog niet toegerust op de voorgestane toepassing van de kostprijsystematiek. De ambitie is om het subsidie- en tarievenbeleid hierop aan te passen. Dit streven dient nader te worden uitgewerkt om de consequenties hiervan goed in beeld te krijgen (implementatieagenda).

Van alle gemeentelijke voorzieningen in de gemeente Oss worden de integrale kosten doorberekend aan de eindgebruikers. Via het te herijken subsidie- en huurtarievenbeleid worden eventuele gevolgen van deze maatregel inzichtelijk gemaakt.

Representatief vastgoed

De gemeente Oss streeft naar de instandhouding en realisatie van maatschappelijke voorzieningen en accommodaties met een kwalitatief hoogwaardige uitstraling. Bij nieuwe ontwikkelingen wordt altijd een integrale financieringsopzet gevraagd en gemaakt, waarbij zowel naar investering als exploitatie wordt gekeken. De exploitatiekosten van een accommodatie bedragen over de gehele technische levensduur van een gebouw immers veelal een veelvoud van de initiële investering.

Alle gemeentelijke gebouwen zijn opgenomen in meerjaren onderhoudsplannen. De reservering in de begroting wordt afgestemd op de behoefte zoals die voorkomt uit de meerjaren onderhoudsplannen. Onderhoud op panden wordt uiteraard niet los gezien van de termijn van instandhouding van de accommodaties. De onderhoudskosten voor gebouwen die hoogstwaarschijnlijk binnen enkele jaren worden afgestoten en/of herontwikkeld, zijn bevroren op het huidige begrotingsniveau.

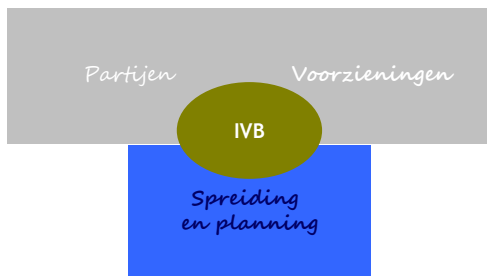
Eigenaren van maatschappelijke voorzieningen en accommodaties - anders dan de gemeente (particuliere eigenaren, stichtingen en verenigingen) - zijn zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de wettelijke eisen en het onderhoud van hun gebouwen.

In het kader van *duurzaamheid* wenst de gemeente Oss haar bijdrage te leveren. De bouw van maatschappelijke accommodaties is een grootverbruiker van grondstoffen; op het gebied van materiaalgebruik en energieverbruik is veel te winnen. Duurzaamheid van de maatschappelijke voorzieningen en accommodaties heeft niet alleen betrekking op het gebruik van materialen en de energieprestatie van gebouwen. Vastgoed kent een lange levensduur. Tijdens deze periode is het gebruik van de accommodatie dynamisch c.q. aan verandering onderhevig. Een gebouw moet relatief eenvoudig aangepast kunnen worden aan veranderende omstandigheden. Dat vraagt om flexibiliteit. Flexibiliteit van eigenaar en gebruikers bij anticiperen op deze veranderingen. Flexibiliteit van de opzet van het gebouw zodat het eenvoudig functionele en bouwkundige aanpassingen kan ondergaan.

De gebouwen van de gemeente Oss voldoen aan vigerende *wet- en regelgeving*. Accommodaties dienen te voldoen aan Woningwet, Bouwbesluit en aanverwante normen. Daarnaast is de volgende wet- en regelgeving actueel: de Europese richtlijn voor energieprestatie van gebouwen, legionella (NEN 1006), arbo-wetgeving, wateraccumulatie (NEN 6702), et cetera. Deze zijn verder uitgewerkt in het Beheerplan Onderhoud Gemeentelijke Gebouwen 2008-2010.

De voorzieningen waarin maatschappelijke activiteiten plaatsvinden zijn representatief voor Oss. Investerings moeten aantoonbaar renderen. Duurzaam betekent verantwoord materiaalgebruik ("cradle to cradle"), goede energieprestatie, maar vooral ook toekomstwaarde door aanpasbaarheid en uitstraling van een gebouw. De gebouwen voldoen aan geldende wet- en regelgeving.

3.5 Bouwsteen 'Spreiding en planning'



Behoeftte aan voorzieningen is situationeel

Om maatschappelijke voorzieningen en accommodaties duurzaam te exploiteren, heeft niet iedere voorziening of accommodatie hetzelfde schaalniveau. Er zijn drie niveaus van voorzieningen en accommodaties te onderscheiden:

1. *Gemeentelijke en regionale functie*: voorzieningen en accommodaties die een bijdrage leveren aan de door het gemeentebestuur ontwikkelde visie op de positionering en uitstraling van de gemeente Oss.
2. *Wijkfunctie*: voorzieningen en accommodaties waarvan de nabijheid in het leefgebied van de bewoners van belang is, veelal gericht op educatie, opvang en ontmoeting.
3. *Buurtfunctie*: voorzieningen en accommodaties die een bijdrage leveren aan doelstellingen op het gebied van lokaal sociaal beleid, het voorkomen van achterstandssituaties en sociaal isolement, veiligheid en het vergroten van de sociale participatie van specifieke doelgroepen als jongeren, ouderen en gehandicapten.

Ad 1.

Op het niveau van de gemeente Oss zijn activiteiten gealloceerd die vanuit een groter gebied geëxploiteerd moeten worden. Hierbij valt te denken aan het voortgezet onderwijs, binnenzwemmen en bepaalde culturele en sportactiviteiten (waaronder theaterfunctie).

Ad 2. en 3.

Op het niveau van wijk, dorp of buurt kunnen activiteiten rond onderwijs, spelen, sport, cultuur, maatschappelijke ondersteuning, opvoeding en eerstelijnszorg goed vormgegeven en eventueel gecombineerd worden. Bijvoorbeeld door middel van een brede school. De omvang van voorzieningen en accommodaties en mate van samenhang hangt af van de behoefte en het profiel van een kern/wijk of buurt. De activiteiten moeten op dat schaalniveau duurzaam (in de tijd bezien) te exploiteren zijn.

Wijken en kernen kennen verschillende bevolkingssamenstellingen. De opbouw en omvang van een (wijk)populatie bepaalt in hoge mate de vraag naar maatschappelijke voorzieningen en vastgoed. Ter illustratie: in een wijk waar jonge gezinnen wonen, bestaat vooral behoefte aan onderwijs en kinderopvang, terwijl in een wijk waar veel ouderen wonen vooral vraag is naar zorgvoorzieningen. Veranderingen in bevolkingssamenstelling hebben gevolg voor de vraag naar voorzieningen. Het is in dit kader van belang een continue analyse van de huidige en toekomstige demografie van geografische entiteiten (buurt, wijk, gemeente en regio) te maken en een gedegen verkenning van de behoefte aan maatschappelijke activiteiten uit te voeren. Het is aan de instellingen (onderwijs, zorgaanbieders, kinderopvang, sportverenigingen, welzijnswerk, et cetera) om op een adequate wijze in te spelen op de (veranderende) voorzieningenvraag.

Elke wijk of kern heeft een eigen profiel, welke invloed heeft op de behoefte aan maatschappelijke voorzieningen. Dat profiel is bovendien niet statisch, zodat een periodieke herijking noodzakelijk is. De wijk- en dorpsplannen voorzien hierin.

Aard en omvang van voorzieningen kunnen verschillen per kern of wijk doordat behoeften per gebied kunnen verschillen. Daarnaast kan een voorziening een gebiedsoverschrijdende functie hebben.

Flankerend beleid

Voorafgaand aan de uitvoering van grootschalige projecten, zoals de nieuwbouw van maatschappelijke accommodaties, is het zaak om vanuit een brede blik te bekijken of 'flankerend beleid' nodig is om de problemen daadwerkelijk goed te kunnen aanpakken. Volstaat de realisatie van de maatschappelijke voorziening en accommodatie of moeten er daarnaast nog andere maatregelen worden getroffen? Soms zijn aanvullende plannen op het gebied van woningbouw en leefbaarheid noodzakelijk om tot een integrale aanpak en verbetering te komen. Het bouwen van voorzieningen is geen doel op zich. Wanneer een voorziening tot stand gekomen is, moet deze ook goed gebruikt worden.

Voorafgaand aan de uitvoering van accommodatieprojecten wordt bezien of flankerende maatregelen nodig zijn om tot gewenste effecten te komen.

4 Organisatie

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is het proces beschreven waarlangs de gemeente het overleg met de verschillende domeinen wil structureren. Daarnaast zijn de kaders geschetst waarbinnen besluitvorming plaatsvindt. De ambitie is om de domeinoverleggen jaarlijks te laten plaatsvinden, zodat de gemeente de door haar gewenste sturende rol daadwerkelijk kan vormgeven. Het domeinoverleg is daarmee een belangrijke pijler in het proces om meer grip te krijgen op de planning, ontwikkeling en exploitatie van de maatschappelijke voorzieningen.

De totstandkoming van Integraal Voorzieningenbeleid sluit tot op zekere hoogte aan bij het proces rondom het wijkgericht werken. De gemeente heeft in het kader van dit traject allereerst nagedacht over hoe wijken en wijkbewoners kunnen participeren in het onderzoeksproces en het besluitvormingstracé. Daarbij zijn er dorps- en wijkraden opgericht, waarop de interne ambtelijke organisatie qua werkwijze is afgestemd. Via een aantal fases heeft het wijkgericht werken zich gaandeweg ontwikkeld tot de huidige vorm. Deze systematiek kan worden benut bij het opstellen van Integraal Voorzieningenbeleid.

Het besef is aanwezig dat door het algemene karakter van dit procesontwerp, het ontwerp mogelijk te weinig dwingende sturing kan geven aan gewenste ontwikkelingen en veranderingen. Met andere woorden: het staat misschien wel mooi op papier, maar:

- Wordt daarmee dan ook de slag geslagen die nodig is om tot een jaarlijks Voorzieningenplan te komen?
- Wordt de gemeentelijke organisatie voldoende gestuurd én ingericht om de rol van marktmeester adequaat in te kunnen vullen?
- Wordt de kennis van vastgoed optimaal benut voor besluitvorming?

Door goed te beschrijven welke veranderingen zich daadwerkelijk moeten voltrekken en in afspraken vast te leggen wie welke verantwoordelijkheden heeft voor uitvoering en uitrol van het proces, kunnen gewenste resultaten daadwerkelijk bewerkstelligd worden. Vanuit dit perspectief wordt een zogenaamde implementatieagenda opgesteld.

In het IVB-proces is de kwaliteit van de samenwerking tussen de betrokken diensten Stadsbeleid en Gemeentebedrijven (Vastgoedbedrijven) cruciaal. Beide diensten moeten activiteiten en inspanningen goed op elkaar afstemmen. Dit om er voor te zorgen dat de communicatie met de partijen in het domein eenduidig en transparant verloopt.

4.2 Rollen dienst Stadsbeleid

De domeinen verschillen naar aard, wetgeving, financiering en partijen (aard en aantal). Binnen het domein 'Onderwijs' bijvoorbeeld kennen de partijen veelal een professionele inslag en is wet- en regelgeving gedetailleerd. Dat vraagt een andere benadering dan het domein 'Ontmoeting en Recreatie'. Binnen dit domein zijn hoofdzakelijk vrijwilligersorganisaties werkzaam, die tevens onderling aanmerkelijke verschillen vertonen.

De verschillen in aard en professionaliteit van partijen maken dat er per domein maatwerk ontwikkeld wordt met betrekking tot de wijze waarop het overleg met een domein wordt georganiseerd. In de volgende fase wordt nader uitgewerkt hoe het overleg met de domeinen daadwerkelijk vormgegeven wordt. Los van de uitwerking kan wel vastgesteld worden dat de *facilitering* van het domeinoverleg van cruciaal belang is voor de kwaliteit van het overleg.

Domeinen zijn te beschouwen als markten, waarbij vraag en aanbod naar maatschappelijke voorzieningen elkaar ontmoeten. Daarbij is het van wezenlijk belang dat de markt goed ingericht wordt en gebonden wordt aan spelregels. Dit om er voor te zorgen dat het spel van vraag en aanbod kan functioneren. Met betrekking tot de rol van *marktmeester* kan worden gesteld dat deze op gedegen wijze vorm en inhoud gegeven moet worden. De taken die aan de marktmeester toevertrouwd worden, zijn:

- Het signaleren van trends en ontwikkelingen.
- Het destilleren van bestuurlijke en maatschappelijke vragen.
- Stimulering van samenwerking en uitwisseling tussen partijen.
- Verbinden van maatschappelijke en bestuurlijke activiteiten.

Deze taken horen bij uitstek thuis bij de dienst Stadsbeleid van de gemeente Oss. Om als gemeente daadwerkelijk een sturende rol te kunnen vervullen in en tussen de domeinen, is het belangrijk dat de domeinen pro-actief beheerd worden. Vanuit de *domeinbeheerders* moet er voeding komen binnen de overleggen, die benut worden om de individuele aanvragen in te kaderen en te begrenzen. Met andere woorden, de domeinen moeten zo gaan functioneren dat individuele aanvragen passen binnen de bredere (domein)kaders. Een goed samenspel daarbij tussen de dienst Stadsbeleid en het Vastgoedbedrijf van de gemeente Oss is een belangrijke voorwaarde. Stadsbeleid zit daarin vooral in de rol van accountmanager: verkennen, signaleren en verbinden van bestuurlijke doelen en het inventariseren, registreren en onderzoeken van de maatschappelijke vraag (op de diverse niveaus).

4.3 Rollen Vastgoedbedrijf

Het vastgoedbedrijf is sinds 2003 het centrale aanspreekpunt voor het beheer en de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed binnen de gemeente Oss. De afdeling bestaat uit twee teams.

Het team vastgoedontwikkeling richt zich op de ontwikkeling van locaties. Vastgoedmanagement is actief op gebouw- (en voorraad-) niveau. Er wordt gewerkt vanuit de volgende uitgangspunten:

- Gebouwen van de gemeente Oss zijn maatschappelijke accommodaties met meerwaarde.
- Bij vastgoedbeslissingen wordt een integrale afweging tussen maatschappelijke en financiële waarde gemaakt.
- Inzet op duurzame gebouwen, gebouwen met toekomstwaarde, verantwoord materiaalgebruik en een laag energiegebruik.

Het team vastgoedmanagement opereert binnen de gehele vastgoedcyclus. Taken zijn onder andere het dagelijks beheer en planmatig onderhoud van diverse gebouwen. Het team stuurt actief op voorraadniveau en streeft naar optimaal gebruik van de bestaande vastgoedvoorraad.

Het vastgoedbedrijf legt de nadruk op de samenwerking met interne en externe partners. Publiek opdrachtgeverschap vraagt om zorgvuldige insteek bij aanbesteden en contracteren. Daarbij zoekt de afdeling naar nieuwe aanbestedingsvormen met meerwaarde, zoals DBM (design build maintain): aanbesteden en contracteren op basis van prestaties.

Het Vastgoedbedrijf kan door het strategisch inzetten van vastgoed een hefboomwerking creëren om opgaven op het gebied van gebieds-/ stadsontwikkeling te realiseren. In het kader van Integraal Voorzieningenbeleid betekent dit dat het vastgoedbedrijf vooral opereert als:

- Portfoliomanager: bewaker van de vastgoedvoorraad, locaties en gebouwen; strategisch sturen en signaleren; uitwerken van het voorzieningenplan.
- Makelaar: advies- en bemiddelingsrol bij huisvestingsvragen van maatschappelijke activiteiten; terzijde staan van de domeinaccountmanagers.
- Ontwikkelaar en beheerder van maatschappelijk vastgoed in samenwerking met partners.

De gemeente Oss neemt deel in de landelijke VNG benchmark maatschappelijk vastgoed. Daarmee krijgt de afdeling inzicht in hoe het lokale vastgoed presteert ten opzichte van andere gemeenten. Het is tevens een gedegen platform om ervaringen uit te wisselen. Speerpunten voor de komende tijd zijn het

optimaliseren van het dagelijks beheer en van de bezetting van wijk- en buurtcentra. Ook energiebesparing in de bestaande gebouwen heeft de aandacht.

4.4 Rollen Afdeling Vastgoed

De afdeling Vastgoed adviseert (intern en extern) gedurende de initiatieffase van projecten over de programmatische en financiële haalbaarheid van initiatieven. Zij verricht in dit kader integrale analyses, waarbij investering en exploitatie worden meegenomen. In samenspraak met (politieke) besluitvormers en gebruikers worden kaders gesteld voor de uitbreiding of nieuwbouw van vastgoed. Er is gedurende de planvormingsfase een goede afstemming tussen bouwportfolio en grondposities.

5 Implementatieagenda

In de voorgaande hoofdstukken zijn de visie en uitgangspunten beschreven die de komende jaren als basis fungeren voor verdere ontwikkeling van het Integraal Voorzieningenbeleid. Het is van belang op proces rondom Integraal Voorzieningenbeleid op korte termijn daadwerkelijk wordt ingericht, zodat in 2011 hiermee gestart kan worden.

Dat leidt tot de volgende implementatieagenda:

Nr.	Omschrijving	Wie
1	Ontwikkelen generieke uitgangspunten voor inrichting van domeinen	SB
2	Ontwerpvoorstellen gereed voor het inrichten van domeinen (inclusief werkwijze, facilitering, benodigde middelen) in samenwerking met het Vastgoedbedrijf	SB/VB
3	Werkwijzen vastleggen in AO/IC afspraken in samenwerking met het Vastgoedbedrijf	SB/VG
4	Werkwijzen integreren met activiteiten BBC-cyclus	SB
5	Trainingen competenties accountmanagers domeinen	SB
6	Format ontwikkelen voor Integraal Voorzieningenplan	VB
7	Doorontwikkelen registratiesystemen (digitale voorzieningenkaart, portfolioanalyse, benchmark)	VB
8	Ontwikkelen makelaarsfunctie binnen Vastgoed	VB

Figuur 7: Implementatieagenda IVB

Het verdient aanbeveling de implementatieagenda projectmatig op te zetten, waarbij een coördinerend portefeuillehouder en een verantwoordelijke projectmanager worden aangewezen om de voortgang te waarborgen. Inschatting is dat in het najaar van 2010 de voorgestelde werkwijze geïmplementeerd is.