

Rapportage onderzoek

Multifunctionele accommodaties

Rekenkamercommissie Wijchen

Rekenkamercommissie Wijchen

Drs. L. Berendsen

Ambtelijk secretaris

Postbus 9000

6600 HA Wijchen

E. gemeente@wijchen.nl



Onderzoekers:

R.C. (Reinier) Dijkstra MA EMIA

drs. E. (Edwin) Aarts

C.E.A. (Carolien) Gerards LLM MSc

Contactpersoon:

R.C. (Reinier) Dijkstra

T. 06- 261 040 16

E. reinier@necker.nl

Kenmerk:

RO 12883

Datum:

15 juni 2012

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding	2
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 / Focus van het onderzoek	3
1.4 / Leeswijzer	3
2 Centrale boodschap	4
Nota van bevindingen	1
1 Aard en omvang MFA's	2
1.1 / Definitie multifunctionele accommodaties en Brede Scholen	2
1.2 / Aantal en inhoudelijke kenmerken MFA's in Wijchen	2
1.3 / Kosten MFA's in Wijchen	3
1.4 / Overige Brede Scholen, dorpshuizen en wijkcentra	5
2 Beleidskaders	6
2.1 / Beleid Brede Scholen <i>tot</i> aan het jaar 2011, beleid over MFA's <i>vanaf</i> 2011	6
2.2 / Beleidskaders over Brede Scholen in de gemeente Wijchen (2001-2011)	6
2.3 / Accommodatiebeleid voor dorpshuizen en wijkcentra (2008)	8
2.4 / Beleid voor multifunctionele accommodaties (2011-heden)	8
2.5 / Kaderstellende betrokkenheid gemeenteraad	10
2.6 / Beoordeling beleidskaders multifunctionele accommodaties	10
3 Uitvoering en verantwoording	12
3.1 / Soorten gebruikers van MFA's in Wijchen	12
3.2 / Het Noorderlicht	12
3.3 / De Zandloper	16
3.4 / Huurlingsedam	19
3.5 / Beoordeling uitvoering en verantwoording	23
Bijlagen	24
Bijlage 1. Toetsingskader	24
Bijlage 2. Selectiecriteria MFA's	26
Bijlage 3. Bronnen	27

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt welke aanleiding, doelstelling, vraagstelling en afbakening uitgangspunt zijn geweest voor dit onderzoek.

1.1 / Aanleiding

Onderliggende rapportage maakt de resultaten inzichtelijk van het door de Rekenkamercommissie Wijchen uitgevoerde onderzoek naar multifunctionele accommodaties (MFA's). Een MFA is één gebouw waarin meerdere voorzieningen onderdak krijgen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om scholen, kinderopvangcentra, peuterspeelzalen, wijkcentra, bibliotheken, dorpshuizen en sportclubs.

Een eerste belangrijke aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in het feit dat een aantal MFA's in Wijchen met een exploitatietekort kampen. Een tweede aanleiding is dat niet altijd helder is of de gemeente met het gebruik van MFA's de beoogde maatschappelijke effecten weet te behalen.

De rekenkamercommissie maakt met dit onderzoek inzichtelijk welke inhoudelijke en financiële resultaten de gemeente met de realisatie, het beheer en de exploitatie van de MFA's heeft bereikt. In het onderzoek staat niet het *concept* van Brede Scholen centraal (hier heeft de gemeente in 2009 al een evaluatie naar uitgevoerd), maar de realisatie van de *fysieke* MFA's. Met welke visie zijn deze MFA's gebouwd? Welke afspraken zijn met de verschillende instellingen gemaakt over beheer en exploitatie? Welke rol neemt de gemeente in de samenwerking met deze instellingen in?

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

Doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in het beleid over MFA's, om vervolgens de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering te toetsen. Onder doeltreffendheid verstaat de rekenkamercommissie de mate waarin de realisatie van de MFA's heeft geleid tot de door de gemeente beoogde doelen (de inhoudelijke resultaten). Onder doelmatigheid verstaat de rekenkamercommissie de mate waarin de door de gemeente beoogde doelen met inzet van zo weinig mogelijk middelen zijn behaald (de financiële resultaten). Deze doelstelling heeft de rekenkamercommissie uitgewerkt in een centrale vraag en acht deelvragen.

Centrale vraag

Dit onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

In hoeverre heeft de gemeente Wijchen op doeltreffende en doelmatige wijze vorm gegeven aan haar beleid ten aanzien van multifunctionele accommodaties (MFA's)?

Deelvragen

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in acht deelvragen, die zijn onderverdeeld naar beleid, uitvoering en verantwoording.

Beleid

1. Welke doelen heeft de gemeente Wijchen ten aanzien van MFA's geformuleerd?
2. Welke uitgangspunten zijn geformuleerd voor de wijze waarop de samenwerking met de instellingen die MFA's exploiteren vorm moet krijgen (samenwerking)?
3. Welke financiële kaders en uitgangspunten heeft de gemeente over MFA's geformuleerd?
4. Welke rol heeft de raad gehad in het vaststellen van de inhoudelijke en financiële kaders?

Uitvoering en verantwoording

5. In hoeverre zijn de gemeentelijke doelen voor MFA's gerealiseerd?
6. In hoeverre slaagt de gemeente er in om de samenwerking met de betrokken instellingen zo vorm te geven dat deze bijdraagt aan doelrealisatie?

7. Is de uitvoering conform de financiële kaders en uitgangspunten?
8. In hoeverre wordt de raad in staat gesteld vorm te geven aan zijn controlerende rol ten aanzien van de doelrealisatie op het gebied van MFA's?

De deelvragen zijn beantwoord met behulp van normen. De in dit onderzoek gehanteerde normen vindt u in bijlage 1 van deze rapportage.

1.3 / Focus van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek in de eerste plaats afgebakend door haar onderzoeksperiode te bepalen. De onderzoeksperiode betreft de jaren 2006 tot en met 2011. Waar relevant heeft de rekenkamercommissie ook ontwikkelingen meegenomen die zich vóór deze periode hebben voorgedaan (op het moment dat deze ontwikkelingen van invloed zijn op de huidige situatie).

Een tweede afbakening heeft de rekenkamercommissie aangebracht door drie MFA's te selecteren voor verdiepend onderzoek. Het gaat hier om de Zandloper, het Noorderlicht en Huurlingsedam. Bijlage 2 van deze offerte maakt inzichtelijk op basis van welke criteria is gekozen voor deze drie MFA's.

1.4 / Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bevat de onderzoeksverantwoording en de centrale boodschap (conclusies en aanbevelingen). De nota van bevindingen bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 van de Nota van Bevindingen gaat in op de beleidskaders die van toepassing zijn op MFA's in de gemeente Wijchen. Hoofdstuk 2 geeft vervolgens inzicht in de aard en omvang van de MFA's. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de mate waarin de samenwerking met MFA's in de praktijk doeltreffend en doelmatig is, door in te gaan op de drie MFA's die voor dit onderzoek zijn geselecteerd.

2 Centrale boodschap

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen beschreven die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, op basis van de gepresenteerde feiten uit de Nota van Bevindingen.

2.1 / Centrale conclusie

Met dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie Wijchen antwoord willen geven op de volgende vraag:

In hoeverre heeft de gemeente Wijchen op doelmatige en doeltreffende wijze vorm gegeven aan haar beleid ten aanzien van multifunctionele accommodaties (MFA's)?

De rekenkamercommissie concludeert in de eerste plaats dat de totstandkoming van de onderzochte MFA's (Het Noorderlicht, De Zandloper en Huurlingsedam) niet doelmatig is geweest. Er is te veel aandacht uitgegaan naar het 'stapelen van stenen' en de wens van de gemeente om snel tot de fysieke realisatie van het gebouw te komen. Daardoor is er te weinig aandacht uitgegaan naar het definiëren van de beoogde samenwerking tussen hoofdgebruikers, de verdeling van de beschikbare vierkante meters, de verdeling van de kosten, het opstellen van huurcontracten en het vastleggen van plausibele beheer- en exploitatieplannen. Het gevolg hiervan is dat twee van de drie onderzochte MFA's (De Zandloper en Het Noorderlicht) kampen met structurele exploitatietekorten en het risico groot is dat ook bij de derde MFA (Huurlingsedam) structurele exploitatietekorten zullen ontstaan. Dit zorgt voor veel onrust bij (hoofd)gebruikers van MFA's en voor onduidelijkheid over de vraag of en hoe deze tekorten kunnen worden opgelost. Het college heeft hier momenteel aandacht voor en zegt de komende maanden met een voorstel te komen voor verbetering.

In de tweede plaats concludeert de rekenkamercommissie dat er veel onduidelijkheden bestaan over de doeltreffendheid van het beleid. Er is onvoldoende geïnvesteerd in inhoudelijke visievorming en monitoring: wat willen we als gemeente en als hoofdgebruikers gezamenlijk bereiken en hoe gaan we na of we daarin succesvol zijn? Hoewel gemeente en hoofdgebruikers van mening zijn dat MFA's een belangrijke sociale functie in de wijk of dorpskern vervullen, hebben zij beperkt geconcretiseerd wat deze sociale functie inhoudt (aan de hand van indicatoren). Hierdoor is het moeilijk vast te stellen of inhoudelijke doelen worden bereikt. Daarnaast wordt de onderlinge samenwerking tussen instellingen hierdoor nog onvoldoende benut.

2.2 / Deelconclusies

De centrale conclusie dat de totstandkoming van de MFA's niet doelmatig is geweest, heeft belangrijke gevolgen voor andere aspecten van de uitvoering. Deze gevolgen heeft de rekenkamercommissie uitgewerkt in onderstaande vier deelconclusies.

Deelconclusie 1: Grote behoefte aan duidelijkheid over standpunt exploitatie

Met betrekking tot de exploitatie van de MFA's blijft onduidelijk in hoeverre de gemeente nog streeft naar zelfstandige exploitatie door de hoofdgebruikers van MFA's (zonder dat de gemeente bijspringt). In verscheidende beleidsdocumenten en tijdens commissievergaderingen is beschreven en uitgesproken dat deze zelfstandigheid het uitgangspunt is. Verschillende betrokkenen (zowel binnen als buiten de gemeente) geven echter aan dat dit in de praktijk niet (meer) haalbaar is. Doordat in het totstandkomingsproces lange tijd onduidelijk was hoeveel vierkante meters elke gebruiker tot zijn beschikking zou krijgen en welke kosten hieraan waren verbonden, beseften gebruikers pas na de bouw wat huisvesting in de MFA in financieel opzicht voor hen zou betekenen. Aandachtspunt hierbij is dat de gemeente momenteel nog niet transparant heeft gemaakt wat de daadwerkelijke kosten zijn die met het gebruik van MFA's zijn gemoeid.

Deelconclusie 2: Grote behoefte aan duidelijkheid over beheersstructuur

Met betrekking tot het beheer van MFA's wordt in de komende maanden besluitvorming van het college verwacht. Het college zal met een voorstel komen voor de wijze waarop het beheer van MFA's efficiënt en effectief ingericht kan worden. In afwachting daarvan ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer van MFA's

momenteel bij beheersstichtingen. Het werken met dergelijke beheersstichtingen was bedoeld als tijdelijke constructie, maar is veel langer in stand gehouden dan verwacht. Bij hoofdgebruikers bestaat behoefte aan een beheerssituatie waarin niet alleen op operationeel niveau wordt beheerd, maar ook wordt nagedacht over de wijze waarop de ruimten optimaal benut en op elkaar afgestemd kunnen worden.

Deelconclusie 3: Druk op samenwerking tussen gemeente en hoofdgebruikers

De beheer- en exploitatietekorten en de onduidelijkheid over de vraag hoe deze tekorten opgelost kunnen worden, leggen druk op de samenwerking tussen de gemeente en hoofdgebruikers. Met name de hoofdgebruikers die op vrijwillige basis meewerken aan de exploitatie van MFA's (wijkverenigingen, stichtingsbesturen) geven aan snel duidelijkheid te willen van de gemeente over hun gewenste bijdrage in de exploitatie en de risico's die zij daarin lopen. Deze vrijwilligers ervaren dat er te veel verantwoordelijkheid bij hen wordt neergelegd om deze tekorten op te lossen. Dit brengt risico's met zich mee voor de continuïteit van hun inzet. Concreet geven zij in een aantal gevallen aan te twijfelen of zij zich in de toekomst ook willen blijven inzetten.

Deelconclusie 4: Druk op samenwerking tussen gebruikers onderling

Hoewel de hoofdgebruikers van de onderzochte MFA's in essentie tevreden zijn met de onderlinge samenwerking, ervaren zij (door de druk op het sluitend krijgen van de exploitatie) ook druk om de eigen begroting sluitend te krijgen. Daardoor zijn hoofdgebruikers in de praktijk geneigd zich in eerste instantie te richten op hun eigen begroting en eigen belangen. Daarbij is er vaak discussie over de vraag wie wat moet betalen. Zo vindt een aantal gebruikers de kosten die zij betalen niet evenredig. Doordat de gesprekken zich in de praktijk vooral hierop richten, zijn de hoofdgebruikers van mening dat de onderlinge samenwerking en visievorming nog onvoldoende benut wordt / plaatsvindt.

2.3 / Aanbevelingen

Op basis van de in paragraaf 2.2 geformuleerde deelconclusies, komt de rekenkamercommissie met drie aanbevelingen. De eerste twee aanbevelingen zijn gericht op het college en kunnen meegenomen worden in de plannen voor een nieuwe beheersorganisatie van MFA's. De derde aanbeveling is gericht op de raad.

- 1 Heroverweeg de haalbaarheid van het uitgangspunt dat MFA's zonder hulp van de gemeente de exploitatie sluitend dienen te krijgen. Geef daarbij een heldere onderbouwing en maak duidelijk welk niveau van financiële zelfstandigheid van MFA's wenselijk is, en hoe deze zelfstandigheid van de MFA's gerealiseerd dient te worden. Geef daarbij specifieke aandacht aan de vraag welke rol vrijwilligers hebben en op welke wijze de gemeente hen hierbij ondersteunt. Maak tot slot duidelijk op welke wijze (hoofd)gebruikers van MFA's zelf betrokken zijn (geweest) bij het opstellen van de kaders voor beheer en exploitatie en welke rol zij hebben in de uitvoering hiervan.
- 2 Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente geen duidelijk integraal overzicht heeft van de gerealiseerde financiële resultaten van MFA's. Van enkele MFA's zijn pas tijdens het ambtelijk hoor- en wederhoor cijfers aangeleverd. Hieruit komt de aanbeveling voort om te zorgen voor een duidelijk overzicht van de gerealiseerde financiële resultaten van MFA's en de daadwerkelijke kosten die met de instandhouding van MFA's gemoeid zijn. Dit is immers een belangrijke voorwaarde om als gemeente zicht te hebben op de doelmatige uitvoering van het beleid. Dit maakt het mogelijk voor het college om de raad op adequate wijze te informeren en voor de raad om zijn controlerende rol te vullen.
- 3 Draag er zorg voor dat de kaders voor beheer en exploitatie ingebed zijn in een inhoudelijke visie op de functie van MFA's. Besteed daarbij minimaal aandacht aan de vraag wat de gemeente onder een MFA verstaat, welke rol deze MFA's dienen te vervullen in de wijk en hoe de functie van deze MFA's zich verhouden tot andere faciliteiten in de wijk (dorpshuizen, wijkcentra, sportfaciliteiten). Draag het college op om periodiek inzicht te geven in de mate waarin handen en voeten wordt gegeven aan deze visie. Daarmee stelt u zichzelf in staat te meten of de inhoudelijke doelen met de MFA's in de praktijk behaald worden. Daarnaast stelt u daarmee de hoofdgebruikers van de MFA's in staat om specifieke visies en doelen op te stellen die aansluiten bij de gemeentelijke visie.

Nota van bevindingen

1 Aard en omvang MFA's

Dit hoofdstuk maakt de aard en omvang van de MFA's in de gemeente Wijchen inzichtelijk. Meer specifiek geeft het inzicht in de definitie, de locaties, de gebruikers en de kosten die met deze MFA's gemoeid zijn.

1.1 / Definitie multifunctionele accommodaties en Brede Scholen

Tot voor kort kende de gemeente Wijchen geen eenduidige, door college of raad vastgestelde definitie van het begrip MFA. Dit begrip is in 2011 geïntroduceerd toen de herijking van het gemeentelijk vastgoedbeleid onder de loep werd genomen. Daarvoor werd uitsluitend gesproken over brede scholen of Kulturhus.¹ In de recent vastgestelde Notitie Maatschappelijk Vastgoed (december 2011) definieert de gemeente voor het eerst wat zij onder een dergelijke MFA verstaat, namelijk:

Een gebouw met ruime openingstijden waarin samenwerkende partijen hun programma's en activiteiten op elkaar afstemmen.² Het doel is om ontmoeting te stimuleren en efficiënt gebruik te maken van ruimte.³

Verschillende soorten MFA's

De rekenkamercommissie constateert dat wanneer de bovenstaande definitie als uitgangspunt wordt genomen, de gemeente Wijchen drie soorten MFA's kent:

- 1 Fysieke Brede Scholen. De gemeente ziet MFA's als een belangrijk instrument om invulling te geven aan het inhoudelijke concept van Brede Scholen. Van een Brede School is volgens de gemeente sprake wanneer 'verschillende organisaties samenwerken om de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren in diverse leefmilieus (school, gezin en vrije tijd) te verbeteren'.⁴ Op het moment dat deze organisaties de samenwerking invulling geven door samen één gebouw te betrekken, is er sprake van een fysieke Brede School. Voorbeelden hiervan zijn De Zandloper, Het Noorderlicht en Huurlingsedam.
- 2 MFA's met één stichtingsbestuur voor beheer en exploitatie, waarbij meerdere instellingen (ieder met een eigen bestuur) één of meerdere ruimten in de MFA huren. Het gaat hier om gebouwen die geen (Brede) school huisvesten, maar wel meerdere (andere) instellingen en verenigingen huisvesten die samen gebruik maken van één en dezelfde locatie. Voorbeeld van een dergelijke locatie is Cultureel Centrum / theater 't Mozaïek.
- 3 MFA's met één bestuur. Hierbij gaat het om MFA's die voor meerdere doeleinden worden gebruikt (en in die zin multifunctioneel zijn), maar die door één instelling (met één centraal bestuur) worden gebruikt en aangestuurd. Dit kan bijvoorbeeld het bestuur van een dorps huis of een wijkcentrum zijn. Voorbeeld van een dergelijke MFA is 't Achterom.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat er in de gemeente *in de praktijk* geen eenduidigheid bestaat over wat er nu wel of niet onder MFA's wordt verstaan. Bij het onderwerp betrokken ambtenaren geven aan dat zij uitsluitend de eerste categorie als MFA beschouwen. Dit onderzoek sluit aan bij deze praktijk door primair de beleidsvorming- en uitvoering over deze eerste categorie (de fysieke Brede Scholen) in kaart te brengen. De overige categorieën zijn zijdelings in dit onderzoek betrokken.

1.2 / Aantal en inhoudelijke kenmerken MFA's in Wijchen

De gemeente Wijchen kent zes fysieke Brede Scholen. Het gaat om De Speelhoeve, Het Noorderlicht, Huurlingsedam, De Boskriek, De Suikerberg en De Zandloper. Al deze fysieke Brede Scholen bevatten in ieder geval een basisschool en een voorziening voor buitenschoolse opvang (BSO). Twee van deze fysieke Brede Scholen zijn gesitueerd in Wijchen Noord. Daarnaast is in een aantal fysieke Brede Scholen ook een wijkvereniging of een ander soort vereniging (bijvoorbeeld biljartvereniging) gehuisvest. Voor Huurlingsedam

¹ De laatste term is bijvoorbeeld direct van toepassing op De Zandloper te Bergharen.

² Notitie Maatschappelijk vastgoed gemeente Wijchen, 13 december 2011, p. 1.

³ Meningsvormende nota De toekomst van het gemeentelijke vastgoed, oktober 2011, p. 14

⁴ Notitie Starten met Brede School in Wijchen, 9 oktober 2001, p 5.

(opgeleverd in 2011) is ook een wijkcentrum voorzien, maar is het nog onduidelijk of deze MFA een exploiterende wijkvereniging zal vinden (zie ook hoofdstuk 3 van deze rapportage).

Tabel 1.1 maakt de locatie, de datum van oprichting en de permanente gebruikers van de MFA's inzichtelijk.

Tabel 1.1: Locatie, datum van oplevering en permanente gebruikers MFA's Wijchen			
Naam MFA	Locatie	Oplevering	Permanente gebruikers
1 De Speelhoeve	Wijchen West	Onbekend	Wijkvereniging West De Speelhoeve (basisonderwijs) De Eerste Stap (peuterspeelzaal) De gemeente (exploitant gymzaal)
2 Het Noorderlicht	Wijchen Noord	Maart 2008	Wijkvereniging Noord De Paulusschool (basisonderwijs) De Eerste Stap (BSO / peuterspeelzaal)
3 De Zandloper	Bergharen	Mei 2009	Wingerd (basisonderwijs) De Eerste Stap (BSO / Peuterspeelzaal) Biljartvereniging KBO + Vriendenkring dorpshuisstichting Logopediepraktijk Openbare bibliotheek Wijchen
4 De Suikerberg	Wijchen Noord	Juli 2009	De Paschalisschool (basisonderwijs) De Eerste Stap (BSO) Turnvereniging De Leleaart (turnhal) Schietsportvereniging Strijdlust '87 De gemeente (exploitant gymzaal)
5 Huurlingsedam	Wijchen Zuid	December 2011	De Trinoom (basisonderwijs) De Eerste Stap (BSO)
6 Boskriek	Wijchen West	December 2011	De Boskriek (basisonderwijs) De Eerste Stap (BSO) Sociaal Cultureel Werk

1.3 / Kosten MFA's in Wijchen

Met de totstandkoming en instandhouding van de bovenstaande MFA's zijn kosten gemoeid. In tabel 1.2 en tabel 1.3 wordt per MFA inzichtelijk gemaakt om welke kosten het gaat. De getallen in deze tabel zijn aangeleverd door de ambtelijke organisatie. De getallen gaan in op zowel de nieuwbouw van accommodaties als om de verbouw van accommodaties. In de onderstaande tabellen zijn de kosten voor groot onderhoud door de gemeente niet meegenomen. Uit de tabellen blijkt dat de ambtelijke organisatie niet in staat is gebleken om alle gevraagde informatie aan te leveren. De stichtings- en realisatiekosten van verschillende MFA's zijn namelijk niet in het gemeentelijke archief terug te vinden.

Stichtingskosten

Tabel 1.2: Kosten totstandkoming (stichtingskosten) MFA's in Wijchen			
Naam MFA	Stichtingskosten (begroot)	Stichtingskosten (realisatie)	Verschil
1 De Speelhoeve	<i>Onbekend</i>	<i>Onbekend</i>	<i>Onbekend</i> ⁵
2 Het Noorderlicht	€ 2.825.216,50	€ 2.947.960,20	- € 124.500,-
3 De Zandloper	€ 3.464.755,-	€ 3.464.367,-	€ 388,-
4 De Suikerberg	€ 2.587.982,-	€ 2.531.483,-	€ 56.599,- ⁶

⁵ De bouw van de Speelhoeve heeft plaatsgevonden in het jaar 1978. Gegevens zijn niet in het archief te achterhalen.

5	Huurlingsedam	€ 3.242.200,- ⁷	€ 3.258.200,- ⁸	- € 16.000,-
6	De Boskriek	€ 548.358,-	Nog onbekend ⁹	Niet bekend

Uit tabel 1.2 blijkt dat de stichtingskosten voor De Zandloper en voor De Suikerberg (uitgaande van de gegevens van de gemeente) binnen het budget zijn gebleven. Voor de stichting van Huurlingsedam is een klein tekort gerealiseerd. Voor Het Noorderlicht geldt dat er een overschrijding van € 124.500,- heeft plaatsgevonden op de realisatie.¹⁰ Aan deze overschrijding liggen verschillende oorzaken ten grondslag, zoals onvoorziene wijzigingen van Nuts-aansluitingen, onnauwkeurig en onvolledig werk van adviseurs en extra wensen ten aanzien van het Programma van Eisen (PvE). Van De Speelhoeve en De Boskriek zijn de (gerealiseerde) stichtingskosten niet te achterhalen.

Kosten beheer en exploitatie

Tabel 1.3: Kosten instandhouding (exploitatie) MFA's in Wijchen

Naam MFA	Resultaat exploitatie	Gemeentelijke exploitatiesubsidie
1 De Speelhoeve	2009: € 68.384,- 2010: € 73.824,- 2011: € 61.871,-	2009: € 9.501,- 2010: € 3.359,- 2011: € 1.147,-
2 Noorderlicht	2009: € 30.477,- tekort. 2010: € 25.052,- tekort. 2011: nog onbekend	2009: € 30.000,- 2010: € 25.000,- 2011: € 30.000,-
3 De Zandloper	2009: € 29.490,- 2010: € 68.351,- 2011: nog onbekend	2009: € 28.186,- 2010: € 28.147,- 2011: nog onbekend
4 De Suikerberg	Schooljaar 2009/2010: € 36.000,- aan kosten. <i>Eventuele tekorten onbekend</i> Schooljaar 2010/2011: € 36.000,- kosten. <i>Eventuele tekorten onbekend.</i>	Schooljaar 2009/2010: € 1.860,- (incidenteel) € 3.500,- ¹¹ Schooljaar 2010/2011: € 1.860,- (incidenteel) € 3.500,- ¹²
5 Huurlingsedam	Nog onbekend/niet van toepassing	Nog onbekend/niet van toepassing
6 De Boskriek	Onbekend.	Geen.

De gemeente subsidieert de bovenstaande MFA's op drie verschillende manieren. In de eerste plaats verstrekt de gemeente jaarlijks een bedrag van € 7.000,- aan de behorende wijkvereniging of stichting van iedere MFA die beschikt over een wijkcentrum. Dit bedrag dient om de kosten voor het beheer van het inpandige wijkcentrum te dekken.

In de tweede plaats verleent de gemeente exploitatiesubsidies. De grootste bedragen aan exploitatiesubsidies verstrekt zij aan Het Noorderlicht en De Zandloper. Deze MFA's ontvangen subsidies om ontstane exploitatietekorten te dichten. Deze tekorten variëren van € 39.000,- voor Het Noorderlicht in 2009 tot een bedrag van € 68.351,- voor De Zandloper in 2010. Omdat MFA de Huurlingsedam recent is opgeleverd (december 2011), kan van deze MFA op dit moment geen exploitatieresultaat in beeld worden

⁶ Besluitenlijst van de vergadering van burgemeester en wethouders, 15 maart 2011.

⁷ Inclusief een subsidie van de provincie van € 300.000,-.

⁸ De onderzoekers hebben dit zelf niet vast kunnen stellen, maar baseren zich op interviews. De marap van April geeft een verwacht kostennadeel van € 16.000,-.

⁹ Het project Boskriek is nog niet afgerond. Daardoor is er nog geen eindafrekening geweest.

¹⁰ Informatienota aan de gemeenteraad, Afwikkeling Project Brede School Noorderlicht, 24 maart 2009.

¹¹ Exploitatiesubsidie Lelaart / Strijdlust.

¹² Exploitatiesubsidie Lelaart / Strijdlust.

gebracht. Ook voor De Boskriek en De Speelhoeve zijn geen gegevens bekend van de exploitatieresultaten. In de derde plaats ontvangt De Suikerberg voort de twee sportverenigingen een gemeentelijke jaarlijkse exploitatiesubsidie van ieder € 1.750. De subsidie voor huurkosten per jeugdlid zijn buiten beschouwing gelaten. De Boskriek ontvangt geen exploitatiesubsidie. De gemeente subsidieert voor De Speelhoeve als hoofdgebruiker een deel van het exploitatietekort.

1.4 / Overige Brede Scholen, dorps huizen en wijkcentra

De gemeente Wijchen kent vier Brede Scholen die niet in MFA's gehuisvest zijn, namelijk Roncalli, 't Palet, Achterlo/SamSam en De Viersprong. Daarnaast kent de gemeente acht dorps huizen en wijkcentra die in veel gevallen wel een multifunctionele functie hebben, maar niet door meerdere besturen worden aangestuurd (en daarmee vallen onder categorie 3 uit paragraaf 1.1). Het gaat om dorps huis De Hostert, gemeenschapsaccommodatie De Waaijershof, ontmoetingscentrum Hernen-Leur (De Mijlpaal), dorps huis De Oase, dorps huis 't Ballegoyke, stichting Wijchen Oost, wijkvereniging 't Achterom Achterlo, wijkvereniging Wijchen Zuid en het Paschalishonk. Deze laatste heeft geen subsidierelatie met de gemeente. Zoals eerder genoemd zijn deze accommodaties slechts zijdelings onderwerp van dit onderzoek geweest. Waar dit het geval is, staat dit expliciet in het rapport vermeld.

2 Beleidskaders

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt welke beleidskaders van toepassing zijn op multifunctionele accommodaties (MFA's) in Wijchen. Daarmee geeft het antwoord op deelvragen 1 t/m 4, die luiden:

1. Welke doelen heeft de gemeente Wijchen ten aanzien van MFA's geformuleerd?
2. Welke uitgangspunten zijn geformuleerd voor de wijze waarop de samenwerking met de instellingen die MFA's exploiteren vorm moet krijgen (samenwerking)?
3. Welke financiële kaders en uitgangspunten heeft de gemeente ten aanzien van de MFA's geformuleerd?
4. Welke rol heeft de raad gehad in het vaststellen van de inhoudelijke en financiële kaders?

2.1 / Beleid Brede Scholen tot aan het jaar 2011, beleid over MFA's vanaf 2011

Tot aan het einde van het jaar 2011 kent de gemeente Wijchen geen beleid dat expliciet ingaat op MFA's. Wel kent de gemeente sinds het begin van deze eeuw beleidskaders over Brede Scholen, dorpshuizen en wijkcentra. Omdat fysieke Brede Scholen één van de drie soorten MFA's zijn (zie paragraaf 1.1), bevatten de beleidskaders over Brede Scholen impliciet ook kaders voor deze MFA's. Paragraaf 2.2 geeft daarom kort weer hoe het beleid over Brede Scholen zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Vervolgens gaat paragraaf 2.3 kort in op het beleid ten aanzien van dorpshuizen en wijkcentra.

Aan het einde van het jaar 2011 is in de gemeente voor het eerst expliciet beleid over MFA's ontstaan. Dit beleid gaat met name in op de wijze waarop beheer en exploitatie over deze MFA's vorm dient te krijgen. Paragraaf 2.4 gaat daarom kort in op het beleid dat in 2011 ten aanzien van MFA's is ontwikkeld.

2.2 / Beleidskaders over Brede Scholen in de gemeente Wijchen (2001-2011)

De gemeente Wijchen is in het jaar 2000 begonnen met de vorming van Brede Scholen. In de hierop volgende jaren heeft de gemeente vijf beleidskaders over Brede Scholen vastgesteld. Deze kaders gaan zowel in op de vorming van het concept Brede Scholen als om de vorming van fysieke Brede Scholen. Concreet gaat het om de volgende notities:

- / de Notitie 'Starten met de Brede School in Wijchen', vastgesteld door de raad op 9 oktober 2001;
- / de Notitie 'De Brede School in Wijchen', vastgesteld door het college in december 2003;
- / een memo aan het college over herijking van beleid en visie over Brede Scholen, september 2007;
- / het evaluatierapport Brede Scholen, vastgesteld door de raad in juli 2009;
- / meerjarenbeleidsnotitie Brede Scholen, vastgesteld door het college in december 2011.

Notitie 'Starten met de Brede School in Wijchen' (oktober 2001)

In de notitie 'Starten met de Brede School in Wijchen' (vastgesteld door de raad op 9 oktober 2001) gaat de raad voor het eerst in op haar visie op de ontwikkeling van het concept Brede Scholen in Wijchen. Deze visie houdt in dat 'verschillende organisaties samenwerken om zo de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren in diverse leefmilieus (school, gezin en vrije tijd) te verbeteren'.¹³ Volgens de notitie kan in elke wijk of elk dorp een Brede School worden gerealiseerd. De eerste prioriteit lag destijds echter bij de ontwikkeling van *fysieke* Brede Scholen in Wijchen Noord (Noorderlicht), Woezik (Suikerberg) en Bergharen (Zandloper). Volgens de notitie wil de gemeente bij de vorming van Brede Scholen een regisserende rol spelen, waarbij zij een onafhankelijke rol wil innemen naar de instellingen (die ieder hun belangen hebben).¹⁴

Notitie 'De Brede School in Wijchen' (december 2003)

In de notitie 'De Brede School in Wijchen' (vastgesteld door het college in december 2003) besluit het college om drie werkgroepen in te richten voor de ontwikkeling van fysieke Brede Scholen in de wijken en dorpen Bergharen, Woezik en Wijchen Noord.¹⁵ Het college specificeert in de notitie de doelstellingen voor de drie Brede Scholen. Zij geeft aan dat de gemeente in wil zetten op het 'intensiveren van samenwerking

¹³ Notitie Starten met Brede School in Wijchen, 9 oktober 2001, p 5.

¹⁴ Idem, pp. 8-12.

¹⁵ Notitie Brede School in Wijchen, december 2003.

tussen instellingen, het realiseren van een voorziening voor- en naschoolse opvang en het creëren van een goed voorzieningenniveau'. De gemeente wil zich bij de realisatie van deze doelen opstellen als adviseur en ondersteuner. Daarmee beoogt zij in deze notitie dus een andere rol in te nemen dan in de notitie uit 2001, waarin zijn nog van een 'regisserende rol' spreekt. Tot slot geeft het college in de notitie aan de genoemde doelen te meten en te evalueren, onder andere door het aantal activiteiten, het aantal bezoekers, het doelbereik en de beleving van ouders, kinderen en gehuisveste instellingen te onderzoeken.

Herijking van beleid Brede Scholen naar aanleiding van memo aan het college (september 2007)

In 2007 wordt vanuit de ambtelijke organisatie een memo geschreven aan het college over de ontwikkeling van Brede Scholen. Aanleiding is de constatering dat deze ontwikkeling meer aandacht en sturing nodig heeft dan op dat moment gebeurt. Meer specifiek noemt dit memo dat de gemeente af moet van:

- / (te) conceptueel denken;
- / de beperking om te komen tot drie Brede Scholen;
- / het idee van 'eerst stenen, dan inhoud'.

Ook in de programmabegroting van 2007 komt naar voren dat de raad in dat jaar een andere koers wil inzetten in de ontwikkeling van Brede Scholen. Zo maakt de programmabegroting duidelijk dat de visie op het 'bredeschoolconcept' geactualiseerd dient te worden, er een heldere vertaling van deze visie naar de praktijk moet komen en dat de inzet van partners in Brede Scholen opnieuw bekeken moet worden.¹⁶ Hoewel er in de ambtelijke organisatie in het jaar 2007 wel is begonnen aan de genoemde herijking van de visie, heeft dit niet geleid tot het daadwerkelijk vaststellen van nieuw beleid. Wel blijft de vorming van Brede Scholen ook in de jaren daarna een belangrijk aandachtspunt. Zo komt in de programmabegrotingen van 2008 en 2009 naar voren dat raad en college de Brede Schoolontwikkeling 'actief willen bevorderen'. Meer specifiek moet de gemeente in deze jaren komen tot de ontwikkeling van acht Brede Scholen.¹⁷ Hiermee vindt er dus een duidelijke verbreding plaats van het aantal te ontwikkelen Brede Scholen. Daarbij gaat het in een aantal gevallen om de realisatie van een 'fysieke' Brede School, in andere gevallen gaat het om samenwerkingsverbanden van organisaties (zonder ook gebruik te maken van hetzelfde gebouw).

Evaluatierapport Brede Scholen (juli 2009)

In het jaar 2009 vindt een evaluatie van de Brede Schoolontwikkeling plaats, die in de raad wordt behandeld. Deze evaluatie gaat zowel in op de samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan (het concept), als op de realisatie van Brede Scholen. In het evaluatierapport wordt door het college benadrukt dat er geen 'blauwdruk' voor de Brede School bestaat; de inhoudelijke invulling van het concept kan per Brede School verschillen. Als definitie hanteert het college dat sprake is van een Brede Schoolconcept 'waar intensief (door minimaal drie partners) samen wordt gewerkt ten bate van het welzijn van kinderen'. Het uitgangspunt voor de realisatie is dat de Brede Scholen in financieel opzicht zelfstandig en verantwoordelijk dienen te zijn. De gemeente wil echter ook vanuit haar huidige jeugdbeleid 'een bijdrage leveren aan de curatieve elementen die binnen een Brede School opgepakt kunnen worden'.¹⁸

Het evaluatierapport brengt ook de financiële kaders omtrent de Brede Schoolontwikkeling in kaart. Meer specifiek blijkt dat met de inhoudelijke ontwikkeling van het concept Brede Scholen tot dan toe een bedrag van € 248.000,- is gemoeid. Een bedrag van € 68.000,- hiervan komt uit het gemeentelijk budget en is besteed aan de bekostiging van de programmamanager en de activiteiten ter uitvoering van het concept.

De Brede School in de programmabegrotingen (2010-2011)

In de programmabegrotingen van 2010 en 2011 zetten raad en college verder in op 'verbreding en verdieping' van het Brede Schoolconcept. Uitgangspunt blijft dat de Brede Scholen in principe op eigen kracht functioneren en eventuele knelpunten aan de gemeente voorleggen. Daarnaast legt de raad in de programmabegroting vast dat hij nieuwe activiteiten en initiatieven stimuleren in de Brede Scholen. Elke Brede School moet iedere week minimaal twee activiteiten organiseren. Tot slot constateert de raad in de programmabegroting van 2011 dat er met name winst te behalen is in de verbetering van de afstemming van de inhoudelijke partners in de brede scholen. De gemeente zelf dient in deze afstemming steeds meer

¹⁶ Programmabegroting 2007, p. 5.

¹⁷ Programmabegroting 2008, p. 14; Programmabegroting 2009, p. 15.

¹⁸ Evaluatierapport Brede Scholen, 9 juli 2009, p. 7.

een 'faciliterende regierol' te nemen.¹⁹

Ontwikkeling naar Beleidsplan Brede Scholen Wijchen (2011)

Eind 2011 hebben verschillende betrokken partners (Kans & Kleur, De Eerste Stap en MEER Welzijn) een 'Concept Beleidsplan Brede Scholen' opgesteld. In dit plan wordt voorgesteld om als uitgangspunt te nemen dat alle scholen in Wijchen zich in de komende jaren ontwikkelen tot conceptueel Brede Scholen (het aantal fysieke Brede Scholen blijft in de praktijk beperkt tot zes scholen). De gemeente zou deze ontwikkeling 'in randvoorwaardelijke zin moeten blijven ondersteunen en faciliteren'.²⁰ De opstellers van het concept beleidsplan onderscheiden daarbij drie niveaus van Brede Scholen, namelijk:

- 1 Face to face niveau. Hierbij gaat het om de organisatie van losstaande activiteiten. De partners delen bij deze variant hetzelfde gebouw, maar er is geen inhoudelijke samenwerking.
- 2 Hand in hand niveau. De partners in de gebouwen formuleren ieder eigen ontwikkelingsdoelen, maar stemmen deze (anders dan in variant 1) wel op elkaar af.
- 3 Cheek to cheek niveau. Hierbij wordt een integrale aanpak gehanteerd. Bij deze aanpak formuleren de partners gezamenlijke ontwikkelingsdoelen en stellen zij een programma op. De gebouwen hebben een sociaal-culturele functie in de wijk.

In het concept beleidsplan geven Kans & Kleur, De Eerste Stap en MEER Welzijn aan dat het eerste niveau de afgelopen jaren is bereikt. Niveaus 2 en 3 dienen nu te worden nagestreefd. Het beleidsplan geeft geen duidelijkheid over de middelen die de gemeente beschikbaar dient te stellen om de doorontwikkeling van de (conceptuele) Brede Scholen mogelijk te maken.

2.3 / Accommodatiebeleid voor dorpshuizen en wijkcentra (2008)

Naast het beleid voor Brede Scholen heeft het college op 18 december 2008 een accommodatiebeleid voor wijkcentra en dorpshuizen vastgesteld. Aanleiding voor het opstellen van dit beleid is de constatering van het college dat er sprake is van grote diversiteit in de huidige accommodaties en er eenduidigheid in het beleid dient te komen.²¹ In het beleidsplan wordt aangegeven dat de gemeente dorpshuizen en wijkcentra ziet als 'sociaal bindmiddel' in de wijk en het dorp. Om die reden dient elke wijk en elk dorp volgens dit accommodatiebeleid een dorpshuis of wijkcentrum te faciliteren. Het accommodatiebeleid bevat beleidsmaatregelen om de samenwerking tussen de gehuisveste instellingen en de samenwerking met de gemeente te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn het opzetten van een beheerderspoule, het houden van een besturenoverleg en het maken van een wijkanalyse om behoeften van wijkbewoners te peilen.²²

Verschillende wijkcentra en dorpshuizen waar het accommodatiebeleid op ingaat, zijn in de loop van de jaren opgenomen in multifunctionele accommodaties (fysieke Brede Scholen). Het gaat onder andere om het Wijkcentrum Wijchen Noord en dorpshuis Bergharen. Het accommodatiebeleid legt echter geen verbinding met deze Brede Schoolvorming of multifunctioneel bouwen. Dit is een gemiste kans, omdat deze Brede Schoolvorming wel gelijktijdig met de ontwikkeling van accommodatiebeleid plaatsvond.

2.4 / Beleid voor multifunctionele accommodaties (2011-heden)

In de periode 2000-2011 is binnen de gemeente geen sprake van expliciet beleid ten aanzien van MFA's. In 2011 formuleert het college voor het eerst beleidskaders die expliciet spreken over MFA's, vanuit het besef dat MFA's niet in alle gevallen hetzelfde zijn als Brede Scholen. In MFA's hoeven immers niet per definitie fysieke Brede Scholen gehuisvest te zijn. Andersom geldt dat Brede Scholen niet altijd fysiek onder één dak gebracht hoeven te worden. Om deze reden heeft het college in 2011 de notitie 'Visie op gemeentelijk vastgoed' vastgesteld. Vervolgens is deze notitie besproken in de commissie Algemene Zaken van 24 november 2011. Ten behoeve van de uitwerking van deze notitie heeft het college op 20 maart 2012 de notitie 'Maatschappelijk vastgoed gemeente Wijchen' besproken.

¹⁹ Programmabegroting 2011, p. 4.

²⁰ Beleidsplan Brede Scholen Wijchen 2011-2015

²¹ Accommodatiebeleid Wijchen, 18 december 2008, p. 1.

²² Accommodatiebeleid Wijchen, 18 december 2008, pp. 24-29.

Visie op het gemeentelijk vastgoed (oktober 2011)

De meningsvormende nota 'Visie op gemeentelijke vastgoed' gaat in op het beheer en onderhoud van vastgoed van de gemeente. Het doel van de nota is om in de raad een discussie te starten over de toekomst van het gemeentelijk vastgoed. In de nota geeft het college aan dat maatschappelijk vastgoed - dorp- en wijkgebouwen, scholen en multifunctionele accommodaties - één categorie vormen. Over MFA's geeft het college in de visie aan dat het doel van MFA's tweeledig is:

- 1 bevorderen van ontmoeting en gezamenlijke activiteitenprogrammering van diverse gebruikersgroepen;
- 2 een meer efficiënt gebruik van ruimte en beschikbare middelen (meer ruimte voor minder geld).²³

Het college constateert in de visie dat het in veel gevallen moeilijk blijkt te zijn om MFA's sluitend te exploiteren. De gewenste schaalvoordelen worden niet gehaald, vanwege de noodzaak tot ruime openingstijden, de benodigde afstemming van het gebouw op de diversiteit aan gebruikers en het werken met vrijwilligers die niet over de noodzakelijke kennis en kunde beschikken.²⁴ Om die reden wenst het college volgens de visie op gemeentelijk vastgoed tot een professionele beheerorganisatie te komen.

Notitie Maatschappelijk Vastgoed gemeente Wijchen (12 maart 2012)

In de Notitie Maatschappelijk Vastgoed legt de ambtelijke organisatie het college een aantal uitgangspunten en voorwaarden ten aanzien van MFA's voor, op basis van de hierboven beschreven visie. Deze is op 12 maart 2012 door het college besproken. De notitie bevat allereerst een definitie van een MFA, namelijk: 'een MFA is een gebouw met ruime openingstijden waarin samenwerkende partijen hun programma's en activiteiten op elkaar afstemmen'.²⁵ De notitie ziet MFA's als *het* instrument om invulling te geven aan het inhoudelijke concept van Brede Scholen.²⁶ Door de inzet van MFA's versterkt de gemeente haar 'regisserende rol vanuit een integrale visie op het maatschappelijk belang van de functies van onderwijs, welzijn, sport en cultuur.' Als eigenaar van de MFA's dienen volgens het college de volgende inspanningen te worden verricht:

- 1 het opstellen van een meerjarenonderhoudsplanning (MJOP) per accommodatie;
- 2 het duidelijk onderscheiden van de verantwoordelijkheid voor het onderhoud tussen de gemeente en de hoofdgebruiker/exploitant van de accommodatie met bijbehorende kostenverdeling;
- 3 het waarborgen, in het geval van in pandige scholen, van de huisvestingsrechten van het schoolbestuur volgens de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs en het Integrale huisvestingsplan (IHP);
- 4 het hanteren van de Londo-systematiek voor de berekeningswijze van exploitatiekosten en opbrengsten. De gemeente wil daarbij naar een feitelijke doorrekening en doorbelasting van de daadwerkelijke kosten aan de hoofdgebruiker/exploitant;
- 5 het waarborgen van rechten van hoofdgebruikers (o.a. ruimtegebruik, tarieven);
- 6 het waarborgen van rechten van onderhuurders (o.a. voorrang in het verhuurrooster, tarieven);
- 7 het sturen op een maximale inzet en bezetting van het maatschappelijk vastgoed.

In de notitie wordt met betrekking tot beheer en exploitatie geconstateerd dat MFA's in Wijchen 'bestuurlijk onvoldoende professioneel worden beheerd en geëxploiteerd, met als gevolg dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van besturen en van de gemeente onvoldoende helder zijn'. Het resultaat is volgens de notitie een gebrekkig facilitair management, contractbeheer en financiële transparantie van MFA's.²⁷ Om de gebrekkige beheersituatie te veranderen, legt de Notitie Maatschappelijk Vastgoed twee opties voor: het gericht sturing geven aan vrijwilligers op locatie, of het komen tot één centrale beheerorganisatie die alle MFA's centraal aanstuurt. Hierover heeft ten tijde van het onderzoek nog geen besluitvorming door het college plaatsgevonden.²⁸

²³ Meningsvormende nota De toekomst van het gemeentelijke vastgoed, oktober 2011, p. 14

²⁴ Idem.

²⁵ Notitie Maatschappelijk vastgoed gemeente Wijchen, 12 maart 2012, p. 1.

²⁶ Idem, p. 2.

²⁷ Idem, p. 6.

²⁸ Idem, pp. 3-4.

2.5 / Kaderstellende betrokkenheid gemeenteraad

De raad is in kaderstellende zin betrokken geweest bij zowel het vaststellen van de kaders over de Brede Scholen als bij het vormen van visie over vastgoed en MFA's. De beleidsnotities over Brede Scholen zijn veelal vastgesteld door het college en vervolgens ter kennisgeving naar de raad gestuurd. Tijdens een themabijeenkomst naar aanleiding van het evaluatierapport van juli 2009 bleek dat raadsleden meer betrokken willen zijn bij het vaststellen van inhoudelijke kaders van Brede Scholen. Om deze reden heeft de raad destijds besloten een raads werkgroep op te richten, waarin criteria voor Brede Scholen zijn ontwikkeld. Voorbeelden van deze criteria zijn:

- / het hebben van een gezamenlijke, schriftelijk vastgelegde visie;
- / het betrekken van wijkbewoners bij de Brede School;
- / het zichtbaar maken van behaalde resultaten.

De eerder beschreven Visie op gemeentelijk vastgoed uit 2011 is op 24 november 2011 in de commissie Algemene Zaken besproken. Tijdens de vergadering heeft ook de voorzitter van de beheerstichting Het Noorderlicht ingesproken. Hij geeft tijdens deze vergadering aan dat hij had verwacht dat de visienota van gemeentelijk vastgoed ook in zou gaan op de visie op MFA's. Ook de Lokale Dorpspartij (LDP) gaf tijdens de vergadering aan een 'visie op de samenwerking van de MFA's' te missen. Wethouder De Bruin heeft als reactie hierop aangegeven dat een visie mag worden verwacht, maar dat deze eerst intern ambtelijk besproken zal worden. Daarnaast ligt het in de planning dat de uitwerking van de Visie Vastgoed en MFA's in de komende maanden voorgelegd wordt aan de raad (incl. de keuze voor de beheersorganisatie).

2.6 / Beoordeling beleidskaders multifunctionele accommodaties

Tabel 2.1 geeft een beoordeling van de beleidskaders over MFA's aan de hand van de vooraf opgestelde normen. Uit deze tabel blijkt dat aan alle vooraf opgestelde normen in beperkte mate is voldaan.

Tabel 2.1: Beoordeling beleidskader ten aanzien van multifunctionele accommodaties (MFA's)		
	Norm:	Beoordeling:
1	De gemeente heeft duidelijke inhoudelijke doelen voor het gebruik van multifunctionele accommodaties (inclusief Brede Scholen) vastgesteld. Deze kaders bevatten: - een heldere definitie van het begrip MFA; - een visie op de functie die de MFA in de omgeving dient te vervullen; - een expliciete verbinding met relevante beleidsthema's (bijv. leefbaarheid); - specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen; - voorschriften voor de wijze waarop de doelen geëvalueerd dienen te worden.	Beperkt voldaan. De gemeente heeft pas laat (in november 2011) een definitie van het begrip MFA vastgesteld. In de praktijk lopen de begrippen Brede Scholen, MFA's, dorpshuizen en wijkcentra nog door elkaar heen. De gemeente heeft een visie op Brede Scholen vastgesteld. Onduidelijk blijft echter wat de visie is van de gemeente op instellingen in MFA's die niet primair gericht zijn op ontwikkeling van de jeugd (bijvoorbeeld wijkverenigingen). Daarnaast zijn de huidige doelen ten aanzien van MFA's voornamelijk gericht op beheer en exploitatie (niet op inhoudelijke resultaten). Het blijft onduidelijk op welke wijze het behalen van deze doelen geëvalueerd dient te worden.
2	De gemeente heeft de inhoudelijke doelen voor MFA's uitgewerkt in uitgangspunten voor: - de wijze waarop samenwerking met de betrokken instellingen plaatsvindt; - de rol die de gemeente wenst te vervullen (regisserend of faciliterend); - de verantwoordelijkheid die de betrokken instellingen hebben in het realiseren, instandhouden en financieren van de MFA's.	Beperkt voldaan. Raad en college hebben in beleid ten aanzien van Brede Scholen beschreven welke rol de gemeente dient te vervullen. Deze beoogde rol blijkt aan verandering onderhevig en loopt van adviserend naar regisserend, naar faciliterend. Onduidelijk blijft wat deze verschillende rollen inhouden. Zowel het beleid voor Brede Scholen als het beleid voor MFA's besteedt wel aandacht aan de verantwoordelijkheid van instellingen: uitgangspunt is dat zij zich zelfstandig in stand dienen te houden en te financieren.

3	De gemeente heeft heldere financiële kaders en budgetten vastgesteld voor: - de minimale kwaliteitsniveaus waar de MFA's aan dienen te voldoen; - de wijze waarop de realisatie (het bouwen) van de MFA's wordt gefinancierd; - de wijze waarop beheer en exploitatie plaatsvindt (inclusief financiering); - de mate van financiële zelfstandigheid van de betrokken instellingen.	Beperkt voldaan. De gemeente heeft op bestuurlijk niveau niet vastgesteld aan welke minimale kwaliteitsniveaus voor onderhoud de MFA's (of de Brede Scholen) dienen te voldoen. Wel blijkt uit de beleidsdocumenten dat de gemeente als uitgangspunt hanteert dat de betrokken instellingen financieel zelfstandig dienen te zijn.
4	De visie, de beoogde doelen en de financiële kaders ten aanzien van MFA's zijn <i>door de raad</i> vastgesteld, waarbij duidelijke afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang.	Beperkt voldaan. De belangrijkste documenten met betrekking tot Brede Scholen en maatschappelijk vastgoed (waaronder MFA's) zijn niet door de raad, maar door het college vastgesteld of besproken. Wel is de raad betrokken geweest bij het formuleren van criteria voor Brede Scholen in 2009. Uit de beleidskaders blijkt niet welke afspraken er zijn gemaakt over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang.

3 Uitvoering en verantwoording

Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk in hoeverre MFA's in de praktijk op doeltreffende en doelmatige wijze worden ingezet. Hiertoe worden de resultaten weergegeven van de drie voor dit onderzoek geselecteerde MFA's (De Zandloper, Het Noorderlicht en Huurlingsedam) en wordt inzichtelijk gemaakt hoe de raad over deze resultaten is geïnformeerd. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvragen 5 t/m 8, die luiden:

5. *In hoeverre zijn de gemeentelijke doelen voor MFA's gerealiseerd?*
6. *In hoeverre slaagt de gemeente er in om de samenwerking met de betrokken instellingen zo vorm te geven dat deze bijdraagt aan doelrealisatie?*
7. *Is de uitvoering conform de financiële kaders en uitgangspunten?*
8. *In hoeverre wordt de raad in staat gesteld vorm te geven aan zijn controlerende rol ten aanzien van de doelrealisatie op het gebied van MFA's?*

3.1 / Soorten gebruikers van MFA's in Wijchen

MFA's in de gemeente Wijchen kennen over het algemeen drie soorten gebruikers, namelijk de volgende:

- 1 **Permanente gebruikers.** Het gaat hier om gebruikers (ook wel hoofdgebruikers genoemd) die permanent gebruik maken van de accommodatie. Deze permanente gebruikers zijn in de totstandkoming van de MFA's de belangrijkste gesprekspartners van de gemeente. De permanente gebruikers hebben in veel gevallen een gezamenlijke stichting in het leven geroepen die verantwoordelijk is voor het beheer en de exploitatie van de desbetreffende MFA (zie paragraaf 3.2 en 3.3).
- 2 **Vaste gebruikers.** Dit zijn instellingen of verenigingen die ruimtes in de MFA op vaste momenten in gebruik hebben (bijvoorbeeld voor twee avonden in de week), door ze te huren van de beheer- en exploitatiestichting.
- 3 **Incidentele gebruikers.** Het gaat hierbij om gebruikers die minder dan eens in de twee maanden gebruik maken van een ruimte. Een voorbeeld is een voetbalclub die een ruimte huurt om een Algemene Leden Vergadering (ALV) te houden.²⁹

In dit hoofdstuk is primair de samenwerking tussen de gemeente, de permanente gebruikers en de beheer- en exploitatiestichting in kaart gebracht. Daarbij geldt dat de fysieke Brede Scholen die in dit onderzoek onder de loep zijn genomen, in alle gevallen een basisschool als één van de hoofdgebruikers kennen. Deze basisscholen maken deel uit van Samenwerkingsstichting Kans & Kleur, die verantwoordelijk is voor het verzorgen van het onderwijs op alle basisscholen in de gemeente Wijchen. In het totstandkomingsproces van twee onderzochte MFA's (Het Noorderlicht, De Zandloper) is Stichting Kans & Kleur één van de betrokken partijen geweest. In de totstandkoming van Huurlingsedam was de stichting bouwheer. De rol van Stichting MEER Welzijn Wijchen is beperkt tot de inhoudelijke kant van de MFA's, d.w.z. de ondersteuning bij het activiteitenprogramma, en de coachende rol (waar nodig) ten aanzien van de besturen.

3.2 / Het Noorderlicht

MFA Het Noorderlicht is de eerste fysieke Brede School (MFA) die in de gemeente Wijchen is gerealiseerd. Deze MFA kent als hoofdgebruikers de Paulusschool (primair onderwijs), de Wijkvereniging Noord en De Eerste Stap (Peuterspeelzaalwerk, Tussenschoolse Opvang en Buitenschoolse Opvang). Ten behoeve van het beheer en de exploitatie van deze MFA is Stichting Noorderlicht in het leven geroepen. Deze stichting zou volgens afspraak met het college deze MFA met ingang van 1 januari 2009 exploiteren voor een periode van maximaal twee jaar. Daarna zou een andere rechtspersoon deze exploitatie overnemen. Dit laatste is echter niet gelukt (zie verderop in deze paragraaf).

Al in het jaar 2002 is - voortvloeiende uit de eerste beleidsvorming door de gemeente Wijchen over de ontwikkeling van Brede Scholen - gesproken over de oprichting van MFA Het Noorderlicht.³⁰ In 2004 is een architect van start gegaan met het opstellen van het ontwerp voor Het Noorderlicht, waarna in het jaar 2006

²⁹ Beheer en Exploitatieplan, november 2007.

³⁰ Informatienota Afwikkeling Project Brede School Noorderlicht, 24 maart 2009.

de aanbesteding voor bouw heeft kunnen plaatsvinden. De bouw is vervolgens gestart eind 2006 en in december 2007 is Het Noorderlicht opgeleverd.³¹

Totstandkomingsproces Het Noorderlicht

Op gemeentelijk niveau is het totstandkomingsproces van MFA Het Noorderlicht in maart 2009 geëvalueerd in een aan de raad gerichte notitie 'Afwikkeling Brede School Noorderlicht'.³² In deze notitie wordt gesteld dat in de periode 2002-2006 'het accent zwaar lag op de snelle realisatie en de feitelijke bouw van de school'. Dit is volgens deze notitie 'ten koste gegaan van zaken als bestuurlijke verankering van de samenwerking tussen gemeente en de bij de Brede School betrokken partners'.³³ Het gevolg daarvan is volgens deze notitie dat het Programma van Eisen (PvE) onvoldoende onderbouwd is geweest. Zo is in het proces onvoldoende rekening gehouden met de 'exploitatie-effecten' en is niet van tevoren vastgelegd wie verantwoordelijk zou worden voor het beheer van de accommodatie. Daarnaast was volgens de notitie de communicatie tijdens de bouw niet eenduidig geregeld en is gebleken dat verscheidene adviseurs zich onvoldoende hebben voorbereid.

Bovenstaande kritische kanttekeningen bij het totstandkomingsproces van MFA Het Noorderlicht worden herkend door de hoofdgebruikers van deze MFA die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. Deze punten hebben geleid tot een lichte overschrijding van het stichtingsbudget (zie hoofdstuk 1 van deze rapportage) en tot blijvende onduidelijkheden over beheer en exploitatie (zie verderop in deze paragraaf).

Inhoudelijke visie van de stichting en de hoofdgebruikers

De hoofdgebruikers van MFA Het Noorderlicht hebben een gezamenlijke missie en visie. Deze zijn onder andere in 2009 vastgelegd in een Akte van Oprichting van de stichting en in een Intentieverklaring Brede School Noorderlicht. Twee uitgangspunten staan in beide documenten centraal. Eerste uitgangspunt is dat de Brede School een functie dient te vervullen in de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen, 'zodat deze enthousiast, zelfbewust en zelfstandig hun eigen leven vorm kunnen geven en bij kunnen dragen aan een leefbare samenleving'. Tweede uitgangspunt is dat het bestaan van Het Noorderlicht moet leiden tot sociale cohesie in de wijk.³⁴ Door interactie in de buurt willen de hoofdgebruikers de sociale binding van kinderen en hun ouders / verzorgers met de school versterken. Dit is volgens de hoofdgebruikers in het belang 'van de ontwikkeling van de directe leefomgeving, participatie en het jeugdbeleid'.³⁵

Specifieke uitwerking van inhoudelijke visie en doelen ontbreekt

De bovenstaande visie en missie van de hoofdgebruikers van Het Noorderlicht zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Zo is onduidelijk aan de hand van welke indicatoren de hoofdgebruikers willen vaststellen dat zij 'hebben bijgedragen aan sociale cohesie in de wijk'. In de beginfase is onvoldoende vastgelegd wat partners van elkaar willen en kunnen betekenen.³⁶ Ook vandaag de dag geven de hoofdgebruikers zelf aan dat er geen uitgewerkte 'stip aan de horizon' is.

De hoofdgebruikers (eventueel ondersteund door MEER Welzijn) stellen ieder jaar gezamenlijke activiteitenplannen vast. Zo bevat het activiteitenplan 2012 een opsomming van de vele activiteiten die worden georganiseerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om een herfstmarkt, een nationale burendag, een cursus thai boksen en een cursus koken met kinderen. Per activiteit is vastgelegd welke doelgroep men daarmee wil bereiken. Onduidelijk blijft uit dit plan echter welke activiteit moet bijdragen aan welke visie en welke opkomst (door doelgroepen) wordt beoogd.³⁷

Organisatie beheer en exploitatie

De gemeente Wijchen is eigenaar van MFA Het Noorderlicht. De Stichting Noorderlicht is verantwoordelijk voor het beheer en exploitatie van het gebouw. In 2008 is besloten dat enkele individuen op persoonlijke titel

³¹ Brief van college aan de raad, 22 januari 2008.

³² Informatienota aan de raad, Afwikkelingsproject Brede School Noorderlicht, 24 maart 2009.

³³ Idem, pp. 2.

³⁴ Akte van Oprichting van de stichting Brede School Noorderlicht, 17 oktober 2009.

³⁵ Idem.

³⁶ Informatienota Afwikkeling Project Brede School Noorderlicht, 24 maart 2009.

³⁷ Activiteitenplan Noorderlicht 2012, 8 november 2011.

in de Stichting Brede School Noorderlicht zitting zouden nemen. Aanvankelijk was het de bedoeling dat dit een tijdelijke constructie zou zijn, in afwachting van een te realiseren centrale beheerorganisatie. Op dit moment is deze centrale beheerorganisatie nog niet gerealiseerd (besluitvorming hierover wordt verwacht, zie hoofdstuk 2), waardoor de genoemde constructie langer in stand wordt gehouden.

Exploitatie tekorten

Zowel binnen de gemeente (betrokken ambtenaren) als buiten de gemeente (hoofdgebruikers van Het Noorderlicht) wordt aangegeven dat in de totstandkoming van MFA Het Noorderlicht te laat is nagedacht over de wijze waarop de kosten voor beheer en exploitatie gedekt dienen te worden. Hierdoor zijn in de praktijk exploitatietekorten ontstaan. De onderstaande tabel maakt de exploitatietekorten van MFA Het Noorderlicht nogmaals inzichtelijk.

	2008	2009	2010	2011
Exploitatietekort Het Noorderlicht	€ 53.114 ³⁸	€ 30.477 ³⁹	€ 25.052 ⁴⁰	Nog onbekend

Volgens Stichting Het Noorderlicht wordt het totale tekort over het jaar 2010 voor 75% veroorzaakt door een tekort van de exploitatie van de wijkvereniging.⁴¹ Belangrijkste oorzaak voor de exploitatie tekorten, is dat vóór de bouw van Het Noorderlicht niet berekend is (en vastgelegd in huur- of gebruikersovereenkomsten) hoeveel vierkante meters iedere gebruiker tot zijn beschikking zou krijgen en welke kosten hieraan verbonden zouden worden. Het college concludeert zelf dat als die berekening wel was gemaakt, gekozen had kunnen worden om óf minder meters te realiseren óf te voorzien in een (hogere) exploitatiesubsidie.⁴² Nu deze berekening niet is gemaakt, blijken de kosten voor het uiteindelijk gerealiseerde aantal meters tot op heden niet op te brengen te zijn voor de (hoofd)gebruikers zonder dat de gemeente hiervoor subsidie beschikbaar stelt. Om deze tekorten op te lossen, is aanvankelijk getracht een huurverhoging door te voeren. Deze oplossing is slecht gevallen bij de stichting en bij de hoofdgebruikers. Zij hebben aangegeven dat huurders (vooral verenigingen) niet de financiële draagkracht hebben om deze verhoogde huurprijs te betalen. Bovendien geeft de Paulusschool aan dat de LONDO-vergoeding die zij ontvangt (met de materiële instandhouding van het primair onderwijs als doel) ontoereikend is om de kosten te betalen die op dit moment aan de school worden doorgerekend.

Beheer van het gebouw

Voor het beheer van het gebouw Het Noorderlicht heeft de stichting een beheerder in dienst gesteld. De kosten voor deze beheerder zijn verdisconteerd in de huurprijzen die de hoofdgebruikers betalen en worden daarnaast (gedeeltelijk) gedekt door de in hoofdstuk 1 genoemde gemeentelijke bijdrage van € 7.000,-. De hoofdgebruikers van Het Noorderlicht geven aan tevreden te zijn over de werkzaamheden van de beheerder die zij in dienst hebben. Tegelijkertijd stellen deze gebruikers dat de beheerder niet voldoende uren beschikbaar heeft om op alle momenten aanwezig te zijn dat er activiteiten in het gebouw plaatsvinden. Dit is in hun ogen een onacceptabele en soms onveilige situatie. Er bestaat behoefte aan een beheersituatie waarin niet alleen op operationeel niveau wordt beheerd, maar ook nagedacht wordt over de wijze waarop de ruimten in Het Noorderlicht optimaal benut en op elkaar afgestemd kunnen worden. De hoofdgebruikers stellen daarbij geen behoefte te hebben aan een beheerder op afstand, maar een beheerder die op locatie aanwezig is en weet wat er speelt.

Samenwerking gemeente en hoofdgebruikers

De hoofdgebruikers van Het Noorderlicht zijn kritisch op de kwaliteit van de samenwerking met de gemeente (zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau). Zij wijzen hierbij primair op de genoemde problemen in het sluitend krijgen van de exploitatie en de onduidelijkheden die ontstaan over de te kostenberekening per gebruiker per vierkante meter. Daarnaast zijn de gebruikers van mening dat de gemeente te veel

³⁸ Uit de dossiers blijkt dat de gemeente 2008 zag als een overgangsjaar. Dit blijkt uit een brief van het college aan de raad, genaamd Exploitatie Brede School Noorderlicht, 22 januari 2008.

³⁹ Financieel jaarverslag Brede School Noorderlicht 2009.

⁴⁰ Beslisnota B&W, 23 augustus 2011.

⁴¹ Brief van Stichting Het Noorderlicht aan de gemeente Wijchen, 6 maart 2011.

⁴² Brief aan de gemeenteraad van Wijchen, Afwikkeling Project Brede School Noorderlicht, 24 maart 2009.

verantwoordelijkheid oplegt en te veel verwachtingen heeft van de vrijwilligers die bij deze exploitatie betrokken zijn. Wel zijn de hoofdgebruikers over het algemeen tevreden over de kwaliteit van het gebouw en de sociaal-maatschappelijke functie die dit gebouw in hun ogen heeft voor de wijk.

Medewerking door vrijwilligers

De wijkvereniging Noord heeft een belangrijke rol in het exploiteren van Het Noorderlicht. Zij is immers verantwoordelijk voor de exploitatie van één van de centrale ruimtes. Bovendien is de wijkvereniging Noord betrokken bij de programmering van activiteiten in Het Noorderlicht. Vrijwilligers die voor de wijkvereniging werken, geven echter aan zich in een aantal gevallen niet serieus genomen te voelen in de taken waarvoor zij staan. Zij gaven in het onderzoek aan druk te ervaren vanuit de gemeente (zowel in bestuurlijke als in ambtelijke contacten) om hun rol te vervullen in het wegwerken van het exploitatietekort, zonder dat zij voldoende begeleiding ervaren om hierin te slagen.

Samenwerking tussen instellingen onderling

De samenwerking tussen de instellingen onderling verloopt over het algemeen naar tevredenheid, maar kent ook de nodige (praktische) verbeterpunten. Ook hier geldt dat de huidige exploitatietekorten een negatieve invloed hebben; dit keer op de samenwerking tussen de hoofdgebruikers onderling. De druk om ook de begrotingen per hoofdgebruiker sluitend te krijgen, maakt dat individuele gebruikers (de Paulusschool, De Eerste Stap) geneigd zijn zich eerst te richten op het sluitend krijgen van hun eigen begroting, voordat intensievere samenwerking met partners in beeld komt. Daarbij is vaak discussie over de vraag wie wat moet betalen. Zo is de Paulusschool van mening dat de kosten voor de beveiliging van het gebouw niet in verhouding zijn (in vergelijking met de bijdrage van andere partners).

Er zijn verschillende overlegvormen waarin de hoofdgebruikers van Het Noorderlicht met elkaar overleggen, zoals het gebruikersoverleg, de stuurgroep programmering activiteiten en 'de programmacommissie uitvoerend'. De hoofdgebruikers geven aan dat praktische afspraken die tijdens deze overlegvormen worden gemaakt, in de praktijk niet altijd worden nagekomen. Hier ontstaat in de praktijk regelmatig discussie over. De wijkvereniging voelt zich daarbij ten opzichte van de medegebruikers niet altijd serieus genomen als partner; betrokkenen bij deze vereniging hebben daarbij het gevoel dat er teveel van ze wordt verlangd.

Rol van de raad ten aanzien van Het Noorderlicht

Zoals eerder genoemd, is de raad over de stichtingskosten van Het Noorderlicht geïnformeerd door middel van de notitie 'Afwikkeling Brede School Noorderlicht'. In deze nota verantwoordt het college zich over het bedrag van € 124.500,- aan meerkosten voor de stichting.⁴³ Deze notitie is op 23 april 2009 in de raad besproken. Tijdens deze behandelingen uit een aantal raadsfracties kritiek op het totstandkomingsproces en formuleren enkele raadsleden de vraag of de meerkosten op de adviseurs kunnen worden verhaald.⁴⁴

Over de exploitatietekorten van Het Noorderlicht is de raad primair geïnformeerd door middel van de reguliere planning-en-control-cyclus. Zo wordt in de Jaarrekening 2008 voor het eerst gesproken van een garantstelling van € 43.000,-, omdat de exploitatie in dat jaar 'een aantal onzekerheden gaf'.⁴⁵ In de programmabegroting van het jaar 2009 vermeldt het college dat het verwacht deze bijdragen te kunnen afbouwen in de hierop volgende jaren. Concreet is het volgens deze programmabegroting de bedoeling om de tekorten in de jaren 2011 en 2012 te beperken tot een bedrag van ongeveer € 25.000,-.⁴⁶ In de programmabegroting van 2010 stelt het college vervolgens dat het de bedoeling is dat de gemeente in 2013 in het geheel geen bijdrage meer levert aan de exploitatie van Het Noorderlicht.⁴⁷ Uit de jaarrekening van 2010 blijkt echter dat de gemeente per 31-12-2010 wederom garant moet staan voor het oplossen van de tekorten van Het Noorderlicht, dit keer voor een bedrag van € 100.000,-.⁴⁸ Het is niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot het eerder geformuleerde doel van afbouw van de bijdragen.

⁴³ Informatienota Afwikkeling Project Brede School Noorderlicht, 24 maart 2009.

⁴⁴ Verslag Commissie Inwonerszaken, 23 april 2009, pp. 6-7.

⁴⁵ Jaarrekening 2008, p. 204.

⁴⁶ Programmabegroting 2009, Programma 4 'Onderwijs en Ontplooiing', p. 4.

⁴⁷ Programmabegroting 2010, Bezuinigingsvoorstellen 2010-2013, p. 35.

⁴⁸ Jaarrekening 2010, p. 158.

Over de mate waarin het bestaan van Het Noorderlicht bijdraagt aan inhoudelijke doelstellingen van de gemeente (bijvoorbeeld op het gebied van welzijnsbeleid) heeft de raad in de periode 2008-2012 geen informatie van het college ontvangen.

3.3 / De Zandloper

MFA De Zandloper in Bergharen is na Het Noorderlicht de tweede fysieke Brede School die de gemeente samen met betrokken partijen heeft gerealiseerd. De Zandloper huisvest de volgende permanente gebruikers: Wingerd (basisonderwijs), De Eerste Stap (Peuterspeelzaalwerk, Tussenschoolse Opvang en Buitenschoolse Opvang), de Openbare bibliotheek Wijchen, biljartvereniging KBO Vriendenkring, dorpshuisstichting en een logopediepraktijk. Ten behoeve van het beheer en de exploitatie van de MFA is Stichting De Zandloper in het leven geroepen.

De realisatie van De Zandloper kent een lange voorgeschiedenis. Al in het begin van deze eeuw worden plannen gemaakt om te komen tot een MFA in Bergharen. Aanleiding voor deze plannen is het feit dat het toenmalige dorps huis Bergharen niet meer optimaal kon worden gebruikt, vanwege beperkingen op het gebied van milieutechnische eisen. Ook was er sprake van een groeiend aantal leerlingen van de school (Wingerd) waardoor behoefte was aan uitbreiding.⁴⁹ De bouw van De Zandloper is in het jaar 2007 van start gegaan; in november 2008 is De Zandloper opgeleverd en in mei 2009 is deze MFA officieel geopend.

Totstandkomingsproces De Zandloper

Voor de realisatie van MFA De Zandloper is een projectgroep opgericht waarin verschillende kernpartners (de school, de bibliotheek, de peuterspeelzaal, het dorps huis, de biljartvereniging, meerdere medewerkers van de gemeente) en de wethouder zitting hadden. In april 2007 is het bouwproces begonnen. Tijdens (de voorbereiding van) het bouwproces is een aantal knelpunten naar voren gekomen, namelijk de volgende:

- / moeizame gesprekken over het aantal meters dat iedere gebruiker tot zijn beschikking zou krijgen;
- / onduidelijkheid over de functie van de gymzaal. Voor de realisatie van De Zandloper is het de bedoeling geweest om deze gymzaal een belangrijke functie te geven in de exploitatie. Hiervoor was echter een verbouwing nodig, die later in het proces (wegens gebrek aan geld) is geschrapt;
- / de samenwerking met de constructeur. De communicatie tussen de gemeente en deze constructeur is niet goed verlopen, waardoor eveneens vertraging is opgetreden;
- / discussies over de praktische inrichting van de MFA, zoals het plaatsen van de keuken en het plaatsen van een deur voor de toneelgroep (één van de vaste huurders).

Op 20 januari 2010 (een aantal maanden na de officiële opening) is op directieniveau in Wijchen besloten de projectstatus van de totstandkoming van De Zandloper op te heffen. In het interne voorstel aan de directie wordt hierbij vermeld: 'er is heel lang door heel veel mensen aan de totstandkoming van De Zandloper gewerkt. Voor velen was het zelfs vrijwilligerswerk. Toch adviseer ik om vanuit het oogpunt van efficiëntie en effectiviteit nooit meer een project op deze manier op te zetten en uit te voeren'.⁵⁰ Als belangrijke leerpunten worden in deze evaluatie genoemd dat in de toekomst projectrollen beter moeten worden gecommuniceerd, de omgang met vrijwilligersbesturen duidelijker moet zijn en de kosten voor beheer en exploitatie direct meegenomen dienen te worden.

Inhoudelijke visie van de hoofdgebruikers

De hoofdgebruikers van De Zandloper hebben op de website van deze Brede School een visie verwoord op de functie van deze MFA. Hieruit blijkt dat De Zandloper twee belangrijke speerpunten nastreeft: de ontwikkeling van kinderen en de sociale samenhang in Bergharen (deze speerpunten komen overeen met die van MFA Het Noorderlicht). Meer specifiek streven de hoofdgebruikers ernaar dat de MFA 'een verbinding legt tussen onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzaal, bibliotheek, thuissituatie, verenigingsleven en vrije tijd'. Daarmee wil het een bijdrage leveren 'aan de ontwikkeling van kinderen, aan de vergroting van het activiteitsaanbod voor jeugd van 0-19 jaar en aan de samenlevingsopbouw van het dorp'. In een aantal gemeentelijke documenten komt een soortgelijke visie naar voren. Zo wordt ook in presentaties aan de raad en aan de bewoners nadruk gelegd op het verbinden van voorzieningen ten behoeve van de wijk.⁵¹

⁴⁹ Raadsvoorstel gemeenteraad, 27 januari 2004.

⁵⁰ Verslag directieoverleg, 20 januari 2010.

⁵¹ Raadsvoorstel van 27 januari 2004 en Presentatie aan omwonenden en gebruikers van 18 januari 2005.

Specifieke uitwerking van visie en doelen ontbreekt

De hierboven beschreven visie en doelen van de permanente gebruikers van De Zandloper zijn niet uitgewerkt in indicatoren aan de hand waarvan gemeten kan worden hoe succesvol de permanente gebruikers zijn in de realisatie van deze doelen. In een op ambtelijk niveau opgesteld discussiedocument in de gemeente uit 2007 blijkt dat aanvankelijk wel een aanzet is gedaan voor het gebruik van dergelijke indicatoren. Zo noemt dit discussiedocument als indicator dat 'over vijf jaar 60% van de inwoners van Bergharen regelmatig de Zandloper bezoekt'. Daarnaast wordt als indicator voorgesteld dat 'de exploitatie binnen één jaar winstgevend' dient te zijn. Deze indicatoren zijn uiteindelijk geen onderdeel geworden van de visie die is vermeld op de website van De Zandloper. Wel geldt ook voor De Zandloper dat de hoofdgebruikers (eventueel in samenwerking met MEER Welzijn) ieder jaar een activiteitenplan opstellen, waarin duidelijkheid wordt gegeven over te organiseren activiteiten en te benaderen doelgroepen.

Organisatie beheer en exploitatie

Net als in het geval van Het Noorderlicht, is ook voor De Zandloper een stichting in het leven geroepen die verantwoordelijk is voor het beheer en de exploitatie van het gebouw. In het jaar 2008 heeft zich een aantal problemen voorgedaan in de samenwerking tussen de gemeente en deze Stichting De Zandloper. Meer specifiek is er destijds sprake van discussie met de toenmalige voorzitter van de stichting over het betalen van facturen, het opstellen van een adequate organisatiestructuur en het bemensen van dit bestuur. Deze discussie vindt destijds eerst op ambtelijk niveau en later op bestuurlijk niveau plaats (met het college). De toenmalige voorzitter uitte ontevredenheid over de wijze waarop de gemeente hem ondersteunde en besloot uiteindelijk op te stappen. Inmiddels heeft het bestuur van stichting De Zandloper een nieuwe voorzitter. Het huidige bestuur geeft aan op hoofdlijnen tevreden te zijn over de samenwerking met de gemeente.

Exploitatie tekorten

In de exploitatie van MFA De Zandloper spelen dezelfde problemen als beschreven bij Het Noorderlicht. Concreet is ook in de totstandkoming van MFA De Zandloper te laat nagedacht over de wijze waarop het beheer en de exploitatie vormgegeven zouden moeten worden en zijn (mede als gevolg daarvan) exploitatietekorten ontstaan. De onderstaande tabel maakt de exploitatietekorten nogmaals inzichtelijk.

	2009	2010	2011
Exploitatietekort De Zandloper	€ 29.490	€ 68.351 ⁵²	Nog onbekend

Net als bij MFA Het Noorderlicht zijn tijdens de totstandkoming van De Zandloper geen huurcontracten ondertekend door de hoofdgebruikers, waarin exact duidelijk wordt hoeveel vierkante meters iedere gebruiker tot zijn beschikking krijgt en welke kosten hieraan verbonden zijn. Als gevolg hiervan hebben de hoofdgebruikers lange tijd geen huur betaald voor de gedeeltelijke ruimtes die zij gebruikten. De huurcontracten met De Eerste Stap en bibliotheek zijn uiteindelijk in het jaar 2011 alsnog ondertekend. Uitzondering hierop is de school Wingerd, waarmee tot op heden nog geen overeenkomst is getekend. Belangrijkste reden daarvoor is dat de school en de gemeente uiteenlopende opvattingen hebben over het eigendom van het schoolgebouw (als onderdeel van de MFA) en met de daarmee samenhangende onderhoudsverplichtingen. De gemeente en de school zijn nog altijd in gesprek met elkaar om hierover overeenstemming te bereiken. Net als bij Het Noorderlicht is ook hier de ontoereikende LONDO-vergoeding onderwerp van discussie.

Zowel medewerkers binnen de gemeente (betrokken ambtenaren) als buiten de gemeente (hoofdgebruikers van De Zandloper) geven aan dat het een utopie is om aan te nemen dat het exploitatietekort van De Zandloper opgelost kan worden zonder dat de gemeente hiervoor 'bij hoeft te springen'. Ook hierbij geldt: op het moment dat eerder duidelijk was geweest wie wat zou gaan betalen voor welke vierkante meters, had er in een eerder stadium voor gekozen kunnen worden om het gebouw kleiner te houden (en daarmee betaalbaarder). Verschillende hoofdgebruikers van De Zandloper stellen in dat verband dat het gebouw een aantal 'dure' faciliteiten heeft, die wat hen betreft niet aangebracht hadden hoeven worden. Ook in De Zandloper heeft de gemeente in een eerder stadium voorgesteld om alle kosten voor het gebouw door te

⁵² Deze gegevens zijn gebaseerd op informatie die door de ambtelijke organisatie is aangeleverd.

berekenen in de huurprijzen. Ook hier is het voor de huurders echter een onhaalbare opgave om dit te betalen.

Beheer van het gebouw

Stichting De Zandloper heeft een beheerder in dienst genomen. Reden hiervoor is dat de functie van beheerder door alle hoofdgebruikers van De Zandloper als een essentiële functie wordt gezien voor een goede organisatie en afstemming van activiteiten. Alle hoofdgebruikers die voor dit onderzoek zijn benaderd, zijn zeer tevreden over de inzet van de beheerder. De kosten voor deze beheerder zijn verdisconteerd in de huurprijzen die de hoofdgebruikers betalen en worden daarnaast (gedeeltelijk) gedekt door de in hoofdstuk 1 van deze rapportage genoemde gemeentelijke beheerkostensubsidie van € 7.000,- en de rest van de gemeentelijke subsidie om de exploitatie sluitend te krijgen.

Samenwerking gemeente en hoofdgebruikers

De hoofdgebruikers van De Zandloper zijn over het algemeen zeer tevreden over de kwaliteit van het gebouw en de functie die het gebouw in Bergharen bekleedt. Tegelijkertijd geven zij aan dat er in de samenwerking met de gemeente (op ambtelijk niveau) een aantal knelpunten zijn geweest. Het belangrijkste knelpunt is dat er te laat in het proces gesproken is over de wijze waarop de MFA beheerd en geëxploiteerd zou moeten worden, en dat er pas na de bouw van De Zandloper huurcontracten zijn opgesteld (met uitzondering van Wingerd). Uit dossieranalyse blijkt dat verscheidene hoofdgebruikers (logopedist, biljartvereniging) al in 2008 hebben gevraagd om tot een dergelijk huurcontract te komen.⁵³ Ook enkele 'niet-permanente' gebruikers hebben hier in deze periode meerdere malen om gevraagd.

Van alle hoofdgebruikers zijn op dit moment vooral basisschool Wingerd (om tot een huurovereenkomst te komen) en Stichting De Zandloper intensief met de gemeente in gesprek. De andere hoofdgebruikers geven aan dat de gemeente op afstand staat en communicatie primair via het stichtingsbestuur verloopt.

Samenwerking tussen instellingen onderling

De samenwerking tussen de instellingen onderling verloopt volgens de bij dit onderzoek betrokken hoofdgebruikers tot tevredenheid. Voornaamste aandachtspunt van deze betrokkenen is dat ze zelf van mening zijn dat ze nog onvoldoende de mogelijkheden tot inhoudelijke samenwerking benutten. Dit sluit aan bij de eerder genoemde constatering dat de hoofdgebruikers de visie niet hebben uitgewerkt in specifieke indicatoren en afspraken, aan de hand waarvan zij meten in hoeverre de visie wordt behaald. Hierbij speelt ook een rol dat niet alle (hoofd)gebruikers zich met elkaar verbonden voelen in die zin dat zij uiteenlopende doelgroepen voor ogen hebben. Daarnaast speelt ook bij De Zandloper (net als bij Het Noorderlicht) dat een aantal hoofdgebruikers (De Eerste Stap, Wingerd) door de financiële tekorten primair met de gemeente in gesprek zijn om hun eigen belangen en financiële positie te bespreken.

Tot slot stellen de hoofdgebruikers van De Zandloper dat het gebouw niet in alle opzichten gebruiksvriendelijk is. Zij wijzen daarbij vooral op moeilijkheden met alarmsystemen, ramen die niet open kunnen en hoge energiekosten vanwege 'zelfregulerende verlichting'. Uit de Meerjaren Onderhoudsplanung (MJOP) wordt duidelijk dat de basisschool en de sportzaal in een redelijke staat van onderhoud verkeren. De nieuwbouw aan De Zandloper verkeert volgens dit plan, met uitzondering van een aantal mankementen, in uitstekende staat.⁵⁴

Rol van de raad ten aanzien van De Zandloper

De raad heeft voor De Zandloper - anders dan in het geval van Het Noorderlicht - geen afrondende nota ontvangen waarin inzichtelijk is gemaakt welke stichtingskosten met de realisatie van dit gebouw gemoeid zijn geweest.⁵⁵ Wel wordt in de programmabegroting van 2008 vooraf genoemd dat met de stichting De Zandloper een bedrag van € 3,4 miljoen gemoeid is. De uiteindelijk gerealiseerde kosten zijn onbekend.⁵⁶ In de jaarrekening van 2008 verantwoordt het college zich over de planning van de realisatie van MFA De

⁵³ Verscheidene brieven aan de gemeente, 2007-2009.

⁵⁴ MJOP De Zandloper, november 2009.

⁵⁵ Reden hiervoor is onder andere dat ook de ambtelijke organisatie geen eenduidig beeld heeft van deze kosten en dat de financiële afwikkeling / verantwoording hierover nog steeds loopt.

⁵⁶ Programmabegroting 2008, Programma 4 'Onderwijs en Ontplooiing', p. 14.

Zandloper. Het spreekt hierbij van 'forse tegenvallers' in de stichtingskosten, maar noemt ook dat de stichtingskosten nog niet duidelijk zijn.⁵⁷ Ten aanzien van de genoemde exploitatiekosten van De Zandloper vindt in de jaarrekeningen over de periode 2008-2010 geen expliciete verantwoording plaats over de vraag of en hoe deze opgelost dienen te worden. Wel is er in de raad gesproken over de mogelijke gevolgen van de bouw van Sporthal Schaarweide op de exploitatie van De Zandloper.

3.4 / Huurlingsedam

MFA Huurlingsedam is gelegen in de nieuwbouwwijk Huurlingsedam, aan de grens met Kerkeveld. Het initiatief voor de bouw van deze MFA is in 2008 ontstaan (later dus dan Het Noorderlicht en De Zandloper). Aanleiding was destijds dat er in 2008 sprake was van een tekort aan ruimte bij basisschool De Trinoom. Daarop is met Stichting Kans & Kleur afgesproken dat de te realiseren MFA Huurlingsedam twaalf lokalen voor basisonderwijs zou krijgen (te gebruiken door de Trinoom), een ruimte voor Buitenschoolse Opvang (BSO) - verzorgd door de Eerste Stap - en een wijkcentrum. De Trinoom en De Eerste Stap hebben daarbij het voornemen ontwikkeld om te komen tot een integraal kindcentrum. Met dit kindcentrum wordt intensieve samenwerking tussen deze twee partijen beoogd, door met één pedagogische visie en aanpak te werken, en door de leerkrachten en de pedagogisch medewerkers op deze locatie in één team onder leiding van een locatiemanager te laten werken. Voor de realisatie van het wijkcentrum is aanvankelijk nog geen wijkvereniging (of andere vrijwilligersorganisatie) beschikbaar. In een later stadium hebben een aantal vrijwilligers zich beschikbaar gesteld om hier een rol in te spelen (zie verderop in deze paragraaf).

In november 2011 is de MFA Huurlingsedam opgeleverd. Momenteel huisvest deze MFA twee klassen van De Trinoom en twee BSO-groepen van De Eerste Stap. Vanaf de zomer 2012 zullen nog twee klassen van basisschool de Trinoom hun intrek nemen in de ontwikkeling van het integraal kindcentrum.

Totstandkomingsproces Huurlingsedam

Anders dan bij de bouw van de MFA's Het Noorderlicht en De Zandloper, komt het college in mei 2008 met Stichting Kans & Kleur overeen dat deze stichting het bouwheerschap voor deze nieuwe accommodatie op zich neemt. Hiermee wordt destijds een effectievere en efficiëntere werkwijze beoogd, onder andere doordat Stichting Kans & Kleur niet gebonden is aan gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsregels. Ambtenaren vanuit de gemeente zijn onderdeel geweest van het projectteam dat ten behoeve van de bouw van Huurlingsedam in het leven is geroepen.

Het bouwheerschap van Stichting Kans & Kleur betekent vervolgens dat deze stichting opdrachtgever is voor het leveren van een schetsontwerp, een voorlopig ontwerp en een definitief ontwerp voor de MFA.⁵⁸ Daarmee is het college niet meer verantwoordelijk voor de projectorganisatie en is Kans & Kleur verantwoordelijk voor een integraal en betrouwbaar ontwerp.⁵⁹ Het college besluit daarbij om stichting Kans & Kleur een voorschot te betalen van € 246.000,- aan gemeentelijke bijdrage.

Discussie over overdracht bouwheerschap en vastleggen overeenkomsten

Na de afronding van de voorbereiding van het bouwproces van MFA Huurlingsedam is in de samenwerking tussen Stichting Kans & Kleur (als bouwheer) en de gemeente (zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau) discussie ontstaan over een mogelijke teruggave van het bouwheerschap aan de gemeente. Dit is destijds een nadrukkelijke wens van Stichting Kans & Kleur geweest. In november 2009 reageert de gemeente hierop door te stellen dat zij hier niet toe bereid is. Meer specifiek zegt de gemeente 'de verantwoording niet te kunnen en te willen nemen voor een financieel slecht onderbouwd en onvoldoende afgedekt bouwkundig ontwerp voor de MFA Huurlingsedam'.⁶⁰ Na een aantal gesprekken tussen ambtenaren en de verantwoordelijk portefeuillehouder vanuit de gemeente en Stichting Kans & Kleur, besluit deze stichting in april 2010 om alsnog bouwheer te blijven. Hierop wordt een overeenkomst tussen het college en Stichting Kans & Kleur afgesloten.⁶¹ Onderdeel van deze overeenkomst is destijds dat het schoolbestuur vóór 1 januari 2011 een volledig beheer- en exploitatieplan en een Meerjarenonderhoudsplanning opstelt. Dit is in

⁵⁷ Jaarrekening 2008, Programma 4, 'Onderwijs en Ontplooiing', p. 66.

⁵⁸ Intern e-mailbericht gemeente Wijchen, 10 juni 2008.

⁵⁹ Intern advies aan het college, Brede School Huurlingsedam, 25 juli 2008.

⁶⁰ Brief KK aan gemeente, 'antwoord op schrijven', 22 december 2009.

⁶¹ Overeenkomst realisatie nieuwbouw MFA Huurlingsedam, 14 juli 2010.

de praktijk niet gelukt. De ambtelijke organisatie van de gemeente heeft hiertoe uiteindelijk zelf een concept Beheer- en exploitatieplan opgesteld. Daarnaast sloot de gemeente destijds een overeenkomst met De Eerste Stap. In deze overeenkomst is vastgelegd dat De Eerste Stap leegstaande groepsruimten in MFA Huurlingsedam huurt voor Buitenschoolse Opvang (BSO).⁶²

Knelpunten in samenwerking gemeente en Stichting Kans & Kleur

In de periode van oktober 2010 tot en met november 2011 vindt de daadwerkelijke bouw van MFA Huurlingsedam plaats. Uiteindelijk wordt het gebouw op 10 november 2011 opgeleverd. Aan het einde van dit bouwproces ontstaan opnieuw discussies tussen de gemeente en Stichting Kans & Kleur. Dit komt tot uiting doordat het college op 3 augustus 2011 een brief stuurt aan de stichting, waarin het zijn zorgen uitspreekt over een aantal tekortkomingen en risico's in de bouw van MFA Huurlingsedam (onder andere het niet aanbrengen van brandwerende voorzieningen, luchtdichte aansluitingen van HSB-wanden en onvoldoende controle op de technische bouwwerkzaamheden). In dezelfde brief stelt het college dat het zelf een installatieadviseur in de hand heeft moeten nemen om zeker te weten dat het gebouw aan de eisen zou voldoen. De meerwerkkosten die hier mee gemoeid zijn, legt het in een claim bij de stichting neer.⁶³

In een reactie op deze brief legt Stichting Kans & Kleur deze claim naast zich neer, en zegt zij de door de gemeente geconstateerde risico's en tekortkomingen niet te herkennen. Ook spreekt de stichting in haar reactie haar ongenoegen uit dat de gemeente zijn rollen als medegebruiker en eigenaar vermengt, en dat zij de gemeente 'te vaak als tegenstander in plaats van als samenwerkingspartner' ervaart. Er hebben vervolgens verschillende gesprekken tussen gemeente en Stichting Kans & Kleur plaatsgevonden om de lucht weer te klaren. Uiteindelijk is de bouw van Huurlingsedam volgens bij het onderwerp betrokken ambtenaren binnen de tijd en het beschikbare budget gebleven. De kosten van inzet van een installatieadviseur door de gemeente zijn daarbij wel ten laste gebracht van het inrichtingsbudget voor het wijkcentrum.

Inhoudelijke visie van de hoofdgebruikers

De drie hoofdgebruikers van Huurlingsedam hebben geen gezamenlijk visiedocument vastgesteld waarin is vastgelegd welke doelen zij nastreven. Wel hebben De Trinoom en De Eerste Stap een gezamenlijke visie opgesteld op het eerder genoemde kindcentrum. Daarnaast heeft MEER Welzijn (in opdracht van de gemeente Wijchen) twee zogenoemde atelierssessies georganiseerd, waarin zij professionals en (toekomstige) bewoners van Huurlingsedam betreft bij de inrichting van de MFA. Het gaat hier primair om betrokkenheid bij de programmering en bij de inrichting van de nieuwe MFA. In oktober 2011 komt MEER Welzijn met een 'Eindrapportage Multifunctionele Accommodatie Huurlingsedam'. Hierin is beschreven welke ideeën en activiteiten uit deze atelierssessies naar voren zijn gekomen. Deze rapportage is voortsnog niet verwerkt in een gezamenlijke visie van de hoofdgebruikers. Wel is vanuit deze atelierssessies een aantal vrijwilligers opgestaan om verder na te denken over de inrichting van het wijkcentrum.

Organisatie beheer en exploitatie

Momenteel (april-mei 2012) is er nog geen stichtingsbestuur (zoals bij Het Noorderlicht en De Zandloper) voor deze MFA. Ook is nog niet duidelijk op welke wijze het beheer van deze MFA vorm gaat krijgen. De huidige gebruikers van Huurlingsedam zien dit als een groot risico. De hoofdgebruikers wachten hierbij met belangstelling de besluitvorming van het college af over de organisatie van het beheer van MFA's (zie hoofdstuk 2 van deze rapportage).

Onzekerheden over de exploitatie

Ten tijde van het onderzoek is er nog geen definitief beheer- en exploitatieplan geleverd door Stichting Kans&Kleur. De gemeente heeft zelf wel een integrale exploitatieraming opgesteld. Reden hiervoor is dat er twee onzekerheden bestaan over het gebruik van MFA Huurlingsedam, namelijk:

- / de mate waarin het mogelijk is om leegstaande klaslokalen te verhuren aan externe partijen. Door de gestagneerde woningbouw in de wijk, zijn ook de leerlingenprognoses minder positief. Als

⁶² 'Multifunctionele Accommodatie Huurlingsedam' - De Eerste Stap en de gemeente Wijchen, 19 juli 2010.

⁶³ Brief gemeente Wijchen aan Stichting Kans & Kleur, 3 augustus 2011.

gevolg hiervan staan de komende tijd meer lokalen leeg dan van tevoren voorspeld. Dit brengt risico's met zich mee voor de exploitatie;

- / de mate waarin het wijkcentrum bij kan dragen aan de exploitatie. Op dit moment is er nog geen wijkvereniging die zich in dit wijkcentrum gaat vestigen. De bedoeling is dat dit in de zomer van 2012 alsnog gaat lukken. Wel is er een aantal vrijwilligers (voortvloeiende uit de ateliersessies) die zich hebben georganiseerd in een wijkcomité. Dit comité buigt zich momenteel over de inrichting van het wijkcentrum. Deze vrijwilligers voeren ten tijde van dit onderzoek gesprekken met de gemeente over de mate waarin zij ook een rol gaan spelen in de exploitatie van het wijkcentrum.

Anders dan bij Het Noorderlicht en De Zandloper, zijn met De Eerste Stap in Huurlingsedam wel gedetailleerde (huur)afspraken bepaald in een huurovereenkomst, waarin is vastgelegd hoeveel vierkante meter De Eerste Stap huurt, op welke momenten en hoeveel zij daarvoor betaalt.

Samenwerking gemeente en hoofdgebruikers

Zoals eerder genoemd, heeft zich in het totstandkomingsproces van Huurlingsedam een aantal knelpunten voorgedaan in de samenwerking met Stichting Kans & Kleur. Deze problemen hebben als primaire oorzaak dat de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) en deze stichting uiteenlopende opvattingen hadden over de kwaliteit waarmee tijdens het bouwproces risico's zijn beheerst (en de extra inzet die de gemeente heeft ingezet om deze risico's tegen te gaan). De contacten met De Eerste Stap (voor de BSO) in dit totstandkomingsproces leiden wel tot tevredenheid van beide partijen; er zijn heldere afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in een huurovereenkomst.

Rol van vrijwilligers in exploitatie

De (toekomstige) hoofdgebruikers zijn kritisch over de wijze waarop de gemeente regie voert op de exploitatie en (daarmee) de instandhouding van Huurlingsedam. Vooral de vrijwilligers die zich momenteel inzetten om na te denken over de inrichting van dit wijkcentrum (fysieke inrichting en programmering) zijn van mening dat de gemeente hen onvoldoende kaders geeft voor de wijze waarop dit wijkcentrum geëxploiteerd en beheerd dient te worden. Er bestaan zorgen over de vraag of het wel haalbaar is dat dit wijkcentrum 'zich zelf draaiende kan houden' (zonder financieel bijspringen door de gemeente) en over de vraag wie verantwoordelijk is op het moment dat dit niet lukt. Deze zorgen maken dat de toewijding en het enthousiasme onder vrijwilligers om verantwoordelijkheid te (blijven) dragen, worden getemperd. Zij voelen een grote druk om het wijkcentrum vooral bedrijfsmatig gezond te houden.

Samenwerking tussen instellingen onderling

De (beoogde) hoofdgebruikers van Huurlingsedam geven aan dat zij in essentie goede relaties met elkaar hebben en bereid zijn om met elkaar de MFA Huurlingsedam tot een succes te maken. De verwachting is dat uit deze samenwerking een meerwaarde voor de wijk gecreëerd kan worden.

Tegelijkertijd geven de hoofdgebruikers aan dat de onderlinge samenwerking nog in de kinderschoenen staat. De prioriteit van De Trinoom en De Eerste Stap ligt bij het goed vormgeven van het eerder genoemde integraal kindcentrum. Het risico hiervan is dat zij het wijkcentrum (als onderdeel van de MFA) vooralsnog primair als een losstaand onderdeel van het gebouw zien en (nog) niet als integraal onderdeel van de MFA. De vrijwilligers die zich inzetten door het wijkcentrum (ondersteund door MEER Welzijn) hebben er behoefte aan om structureel vorm te geven aan het overleg met De Trinoom en De Eerste Stap. De Trinoom, de kinderopvang (Eerste Stap) en het wijkcomité hebben tot nu toe één keer met elkaar om tafel gezeten.

Rol van de raad ten aanzien van Huurlingsedam

De raad is door middel van de reguliere planning-en-control-cyclus geïnformeerd over de voortgang van de realisatie, het beheer en de exploitatie van MFA Huurlingsedam. Daarnaast is er een beslisnota naar de raad gegaan voor het beschikbaar stellen van kredieten en is de voortgang in een commissievergadering en in de raad besproken.

Informatievoorziening in de planning-en-control-cyclus

MFA Huurlingsedam is in 2009 voor het eerst in de programmabegroting opgenomen. In de begroting is te lezen dat het college voor de financiering een kredietvoorstel van circa € 300.000,- aan de raad wil

voorleggen.⁶⁴ De bedoeling is dat de bouw in het derde kwartaal van 2009 zou starten en in het derde kwartaal van 2010 zou worden opgeleverd. Uit de jaarrekening van 2009 blijkt vervolgens dat er om 'financiële en stedenbouwkundige redenen' geen definitief ontwerp is vastgesteld. Daarnaast maakt deze jaarrekening melding van een tegenvallende verkoop van woningen in de wijk Huurlingsedam, waardoor de leerlinginstroom naar beneden moet worden bijgesteld. Ook is de verwachte bijdrage van de gemeente in deze jaarrekening naar boven bijgesteld naar € 428.683,-.⁶⁵ Uit de programmabegroting van 2010 blijkt tot slot dat de opleverdatum is verschoven naar februari 2011.⁶⁶ Uiteindelijk is de MFA Huurlingsedam pas in november 2011 opgeleverd.⁶⁷

Informatievoorziening in beslisnota's en tijdens raadsvergaderingen

In mei 2010 is een beslisnota naar de raad gegaan waarin het college vraagt om krediet beschikbaar te stellen voor de bouw van MFA Huurlingsedam. In de nota onderbouwt het college de benodigde financiering. Zij geeft aan dat het wijkcentrum kostendekkend kan worden geëxploiteerd, wanneer voldaan is aan de voorwaarde dat een wijkvereniging net als andere wijkverenigingen aanspraak kan maken op een reguliere subsidie van € 7.000,-.⁶⁸ In juni 2010 is de MFA Huurlingsedam vervolgens besproken in de Commissievergadering Inwonerszaken. Raadsleden uiten zorgen over het teruglopende inwoneraantal van de wijk Huurlingsedam en het hierdoor teruglopend leerlingenaantal, het overschot aan lokalen in basisschool 't Palet, het bouwheerschap van Kans & Kleur en de exploitatie. In de commissievergadering geeft het college aan dat er nog geen begroting is opgesteld. Over de mogelijke gebruikers van de MFA geeft het college aan: "Zolang er niets staat, is het niet mogelijk om een serieus gesprek te voeren met eventuele partners".⁶⁹ Ook de exploitatie van het wijkcentrum zal volgens het college in een later stadium nader worden uitgewerkt.⁷⁰

De realisatie van MFA Huurlingsedam is op 8 juli 2010 eveneens uitgebreid in de raad besproken. Hierin zijn vergelijkbare zorgen geuit als in de commissievergadering. De verantwoordelijk portefeuillehouder geeft opnieuw aan dat de exploitatie sluitend is.⁷¹ Uiteindelijk heeft de raad ingestemd met een benodigd krediet van € 773.638,-.⁷² Deze is ten laste gekomen van de reserve grote projecten en de algemene reserve.

⁶⁴ Programmabegroting 2009, Programma 4, 'Onderwijs en Ontplooiing', p. 7.

⁶⁵ Jaarrekening 2009, Programma 4 'Onderwijs en Ontplooiing', p. 7.

⁶⁶ Programmabegroting 2009, Programma 4, 'Onderwijs en Ontplooiing', p. 11.

⁶⁷ Programmabegroting 2012, Programma 4 'Onderwijs en Ontplooiing', p. 50.

⁶⁸ Beslisnota MFA Huurlingsedam/Wijkcentrum, 11 mei 2010, p.3.

⁶⁹ Concept verslag van de vergadering van de Commissie Inwonerszaken, 24 juni 2010, p.7.

⁷⁰ Concept verslag van de vergadering van de Commissie Inwonerszaken, 24 juni 2010, pp. 7-12.

⁷¹ Concept verslag raadsvergadering, 8 juli 2010, p. 6.

⁷² In de beslisnota is op p. 4 te lezen dat in de meerjarenbegroting rekening is gehouden met een onttrekking aan de reserve grote projecten van € 748.683,-. Het blijkt echter dat er slechts € 428.683,- noodzakelijk is als storting in de afschrijvingsreserve.

3.5 / Beoordeling uitvoering en verantwoording

Tabel 3.1 geeft een beoordeling van de uitvoering van - en de verantwoording over het beleid ten aanzien van MFA's, door deze te toetsen aan de vooraf opgestelde normen. Hieruit blijkt dat in de praktijk weinig tot geen inzicht wordt gegenereerd in de inhoudelijke prestaties van de MFA's. Daarnaast wordt duidelijk dat er in de samenwerking met de gemeente behoefte is aan meer regie, voornamelijk als het gaat om het sluitend maken van de exploitatie.

Tabel 3.1: Beoordeling uitvoering en verantwoording over MFA's		
	Norm:	Beoordeling:
5	De uitvoering van het beleid ten aanzien van MFA's is doeltreffend in die zin dat: - door de instellingen invulling wordt gegeven aan een gezamenlijke visie; - de beoogde activiteiten en dienstverlening daadwerkelijk worden aangeboden; - de beoogde doelgroepen worden bereikt; - de gemeente en/of de instellingen uit de MFA kunnen aantonen dat de beoogde (gemeentelijke doelen) worden bereikt.	Beperkt voldaan. De hoofdgebruikers uit de drie onderzochte MFA's hebben een globale visie opgesteld. In de praktijk wordt hier echter geen handen en voeten aan gegeven door middel van indicatoren en streefcijfers. Hierdoor kunnen de instellingen niet aantonen of (gemeentelijke) doelen worden bereikt. In de praktijk worden in de onderzochte MFA's wel concrete activiteitenplannen opgesteld, waarmee gewaarborgd is dat de beoogde dienstverlening worden aangeboden. Deze plannen zijn echter niet gekoppeld aan de genoemde visie.
6	Gemeente en instellingen die gebruik maken van MFA's zijn tevreden over de wijze waarop samengewerkt wordt om te komen tot doelrealisatie, waarbij ze aangeven: - dat afspraken worden nagekomen; - de instellingen op constructieve wijze samenwerken; - dat duidelijk is wie in de gemeente contactpersoon is; - dat de gemeente voldoende bereikbaar en toegankelijk is.	Beperkt voldaan. Zowel de gemeente als de hoofdgebruikers van de MFA's zijn kritisch over de onderlinge afspraken over het beheer, de exploitatie, de verdeling van vierkante meters en de wijze waarop kaders worden geboden aan vrijwilligers. Vooral de wijkverenigingen hebben daarbij ten opzichte van de andere hoofdgebruikers het gevoel dat zij onvoldoende als 'volwaardige gesprekspartner' worden gezien. Tegelijkertijd geven zij aan dat de onderlinge basis (tussen de hoofdgebruikers) om tot verbetering te komen wel aanwezig is.
7	De uitvoering van het beleid ten aanzien van MFA's is doelmatig in die zin dat: - de kosten voor de realisatie binnen de beschikbare budgetten blijven; - budgetten voor beheer en exploitatie niet worden overschreden; - afspraken over beheer en exploitatie worden nagekomen.	Niet voldaan. Van de drie onderzochte MFA's zijn alleen de gerealiseerde beheerkosten van Het Noorderlicht bekend, waarbij sprake was van een overschrijding. Tot nu toe is het nog niet gelukt om de exploitaties sluitend te krijgen. Over de afspraken voor beheer en exploitatie is veel onduidelijkheid. In beleidsnota's is meerdere malen gecommuniceerd dat de MFA's zelfstandig de exploitatie sluitend moeten krijgen, in de praktijk wordt aangegeven dat dit niet haalbaar is.
8	De raad ontvangt periodieke informatie over de mate waarin de door de gemeente vastgestelde doelen ten aanzien van MFA's worden gerealiseerd.	Grotendeels voldaan. De raad heeft via de planning- en control-cyclus en via beslisnota's inzicht gekregen in de stand van zaken in de totstandkoming, het beheer en de exploitatie van de onderzochte MFA's. Kanttekening hierbij is dat deze voortgangsinformatie louter financieel van aard is en weinig inzicht geeft in de inhoudelijke prestaties van hoofdgebruikers.

Bijlagen

Dit rapport bevat drie bijlagen: het voor dit onderzoek gehanteerde toetsingskader (bijlage 1), de gehanteerde criteria bij het selecteren van de te onderzoeken MFA's (bijlage 2) en de voor dit onderzoek gebruikte bronnen (bijlage 3).

Bijlage 1. Toetsingskader

Normen over het beleidskader ten aanzien van multifunctionele accommodaties (MFA's)		
	Norm:	Deelvraag:
1	De gemeente heeft duidelijke inhoudelijke doelen voor het gebruik van multifunctionele accommodaties (inclusief Brede Scholen) vastgesteld. Deze kaders bevatten: - een heldere definitie van het begrip MFA; - een visie op de functie die de MFA in de omgeving dient te vervullen; - een expliciete verbinding met relevante beleidsthema's (bijv. leefbaarheid); - specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen; - een termijn waarbinnen de doelen gerealiseerd dienen te worden; - voorschriften voor de wijze waarop de doelen geëvalueerd dienen te worden.	1
2	De gemeente heeft de inhoudelijke doelen voor MFA's uitgewerkt in uitgangspunten voor: - de wijze waarop samenwerking met de betrokken instellingen plaatsvindt; - de rol die de gemeente wenst te vervullen (regisserend of faciliterend); - de verantwoordelijkheid die de betrokken instellingen hebben in het realiseren, instandhouden en financieren van de MFA's.	2
3	De gemeente heeft heldere financiële kaders en budgetten vastgesteld voor: - de minimale kwaliteitsniveaus waar de MFA's aan dienen te voldoen; - de wijze waarop de realisatie (het bouwen) van de MFA's wordt gefinancierd; - de wijze waarop beheer en exploitatie plaatsvindt (inclusief financiering); - de mate van financiële zelfstandigheid van de betrokken instellingen.	3
4	De visie, de beoogde doelen en de financiële kaders ten aanzien van MFA's zijn <i>door de raad</i> vastgesteld, waarbij duidelijke afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang.	4

Normen over de uitvoering en de verantwoording ten aanzien van het beleid over MFA's		
	Norm:	Deelvraag:
5	De uitvoering van het beleid ten aanzien van MFA's is doeltreffend in die zin dat: - door de instellingen invulling wordt gegeven aan een gezamenlijke visie; - de beoogde activiteiten en dienstverlening daadwerkelijk worden aangeboden; - de beoogde doelgroepen worden bereikt; - de gemeente en/of de instellingen uit de MFA kunnen aantonen dat de beoogde (gemeentelijke doelen) worden bereikt.	5

6	Gemeente en instellingen die gebruik maken van MFA's zijn tevreden over de wijze waarop samengewerkt wordt om te komen tot doelrealisatie, waarbij ze aangeven: - dat onderlinge afspraken worden nagekomen; - de instellingen op constructieve wijze samenwerken; - dat duidelijk is wie in de gemeente contactpersoon is; - dat de gemeente voldoende bereikbaar en toegankelijk is.	6
7	De uitvoering van het beleid ten aanzien van MFA's is doelmatig in die zin dat: - de kosten voor de realisatie binnen de beschikbare budgetten blijven; - budgetten voor beheer en exploitatie niet worden overschreden; - afspraken over beheer en exploitatie worden nagekomen.	7
8	De raad ontvangt periodieke informatie over de mate waarin de door de gemeente vastgestelde doelen ten aanzien van MFA's worden gerealiseerd.	8

Bijlage 2. Selectiecriteria MFA's

In dit onderzoek is verdiepend gekeken naar drie specifieke MFA's. Deze MFA's zijn geselecteerd op basis van drie selectiecriteria, namelijk de volgende:

- 1 spreiding over verschillende kernen in de gemeente Wijchen;
- 2 aansluiten bij de definitie van MFA's zoals deze in de gemeente Wijchen wordt gehanteerd;
- 3 aandacht voor MFA's met exploitatietekorten.

Op basis van deze drie selectiecriteria zijn de volgende drie MFA's onderzocht.

Voorstel te selecteren MFA's aan de hand van selectiecriteria en voorkeuren			
MFA	Soort MFA	Dorpskern	(Financiële) bijzonderheden
De Zandloper	Brede School	Bergharen	Structurele exploitatietekorten
Het Noorderlicht	Brede School	Wijchen	Structurele exploitatietekorten
Huurlingsedam	Brede School	Wijchen	Exploitatieresultaten nog niet bekend

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er bij de selectie van deze MFA's sprake is van spreiding over de verschillende kernen (Bergharen en Wijchen) en dat er in twee van de drie gevallen (in meer of mindere mate) sprake is geweest van financiële tekorten.

Bijlage 3. Bronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van dataverzameling door middel van interviews en door middel van een analyse van relevante documenten. Daarnaast hebben drie rondetafelbijeenkomsten (RTB's) plaatsgevonden met afgevaardigden van de hoofdgebruikers van de onderzochte MFA's.

Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
Paul Vereijken	Adviseur o.a. Vastgoed	12 januari 2012
Hans Peters	Adviseur Gebouwen en installaties	12 januari 2012
Léon Kamps	Adviseur o.a. grondbedrijf en vastgoed	12 januari 2012
Harald van de Zandschulp	Adviseur afdeling financiën	12 januari 2012
Léon Daemen	Adviseur afdeling Welzijn, Zorg en Onderwijs	12 januari 2012 7 februari 2012
Armanda Hermans	Adviseur afdeling Welzijn, Zorg en Onderwijs	12 januari 2012 7 februari 2012
Mirjam Derks	Voormalig projectleider De Zandloper	13 februari 2012
Linda Berendsen	Voormalig projectleider De Zandloper	13 februari 2012
De heer De Bruijn	Wethouder	13 maart 2012
De heer Engels	Wethouder	13 maart 2012

Rondetafelbijeenkomsten

Naam	Aanwezigen (afgevaardigden)	Datum
De Zandloper	Logopedie Bergharen Bibliotheek Wijchen KBO/Biljathome De Eerste Stap MEER Welzijn De Wingerd Stichtingsbestuur De Zandloper ⁷³	1 februari 2012
Het Noorderlicht	De Eerste Stap MEER Welzijn Wijkvereniging Wijchen Noord Paulusschool Stichtingsbestuur Het Noorderlicht ⁷⁴	15 februari 2012
Huurlingsedam	De Trinoom MEER Welzijn Wijkcomité De Eerste Stap	29 februari 2012

⁷³ De Eerste Stap, MEER Welzijn en het stichtingsbestuur konden niet aanwezig zijn tijdens de bijeenkomst, maar hebben wel telefonisch en per e-mail input voor het onderzoek geleverd.

⁷⁴ Voor het Noorderlicht heeft ook de beheerder van de MFA zijn input per e-mail geleverd.

Bestudeerde beleidsdocumenten (algemeen)

Notitie Starten met Brede School in Wijchen, 9 oktober 2001;
 Notitie Brede School in Wijchen, december 2003;
 Evaluatierapport Brede Scholen in Wijchen?, 2009;
 Beleidsplan Brede Scholen Wijchen 2011-2015;
 Accommodatiebeleid Wijchen, 18 december 2008;
 Meningsvormende nota De toekomst van het gemeentelijk vastgoed, oktober 2011;
 Notitie Maatschappelijk vastgoed gemeente Wijchen, 13 december 2011.

Bestudeerde documenten over Het Noorderlicht

Brede School Noorderlicht, Beheer en Exploitatieplan, november 2007;
 Brief van college aan de raad 'Exploitatie Brede School Noorderlicht', 22 januari 2008;
 Financieel jaarverslag Brede School Noorderlicht, 2009;
 Advies van ambtelijke organisatie, 10 februari 2009;
 Informatienota Afwikkeling Project Brede School Noorderlicht, 24 maart 2009;
 Concept Verslag Commissie Inwonerszaken, 23 april 2009;
 Akte van Oprichting van de Stichting Brede School Noorderlicht, 17 oktober 2009;
 Brief van Stichting Het Noorderlicht aan de gemeente Wijchen, 6 maart 2011;
 Beslisnota B&W, 23 augustus 2011;
 Activiteitenplan Noorderlicht 2012, 8 november 2011.

Bestudeerde documenten over De Zandloper

Raadsvoorstel gemeenteraad, 27 januari 2004;
 Presentatie aan omwonenden en gebruikers van 18 januari 2005;
 Verscheidene brieven aan de gemeente 2007-2009;
 MJOP De Zandloper, november 2009;
 Verslag directieoverleg, 20 januari 2010.

Bestudeerde documenten over Huurlingsedam

Verslag bijeenkomst projectgroep Huurlingsedam, januari 2008;
 Besluitenlijst college Wijchen, 29 januari 2008;
 Intern e-mailbericht gemeente Wijchen, 10 juni 2008;
 Beslisnota aan het college over MFA Huurlingsedam, 21 oktober 2009;
 Besluitenlijst college Wijchen, 27 oktober 2009;
 Brief KK aan gemeente 'antwoord op schrijven', 22 december 2009;
 Subsidieaanvraag MFA Huurlingsedam, 5 maart 2010;
 Concept verslag van de raadsvergadering, 8 juli 2010;
 Brief van de provincie Subsidieverlening in het kader van het GSC, MFA Huurlingsedam, 2 augustus 2010;
 Projectvoorstel MEER, Welzijn Wijchen Multifunctionele accommodatie Huurlingsedam, Hart van mijn nieuwe wijk, mei 2011.

Documentatie in het kader van de reguliere planning-en-control-cyclus

Programmabegroting 2007;
 Programmabegroting 2008;
 Programmabegroting 2009;
 Programmabegroting 2010;
 Programmabegroting 2011;
 Programmabegroting 2012;
 Jaarrekening 2008;
 Jaarrekening 2009;
 Jaarrekening 2010.