

MINDER OVERHEID, MINDER VOORZIENINGENPLANNING

Nieuwe tijden zijn aangebroken. De overheid moet bezuinigen. Daarnaast hebben nieuwe technische ontwikkelingen en toepassingen invloed op het gedrag van mensen en het gebruik van gebouwen. De vergrijzing en de ontgroening van een groot deel van de samenleving leiden tot andere behoeften. De toegenomen welvaart en de vergaande individualisering leiden tot ander gedrag van mensen. Mensen maken andere keuzes.

Ron Stevens

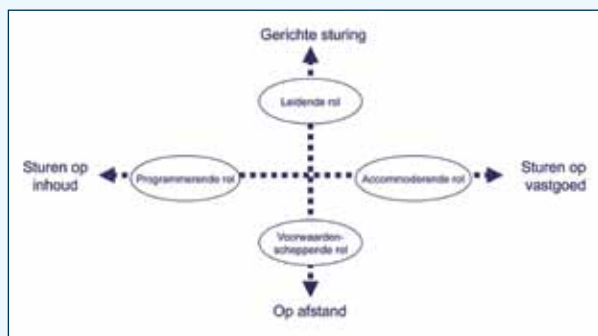
Deze majeure ontwikkelingen hebben gevolgen voor voorzieningen en het gebruik van het maatschappelijk vastgoed. Kunnen de bezuinigingen tot nieuwe vormen van dienstverlening leiden? Op welke wijze kan het bestaande maatschappelijk vastgoed door de overheid anders en effectiever worden ingezet om aan de veranderende vraag en behoeften te voldoen?

Gevolgen bezuinigingen voelbaar

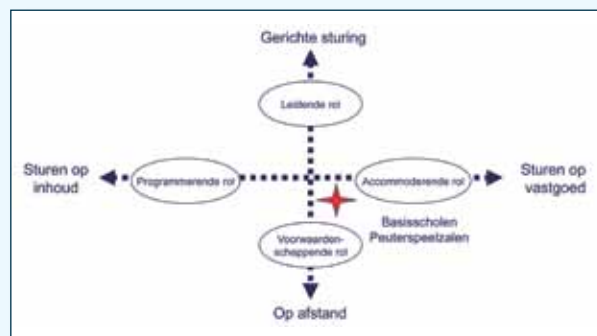
Allereerst de noodzaak om te bezuinigen. De belangrijkste financiers van maatschappelijk vastgoed, de overheid, corporaties, onderwijs- en zorginstellingen, heroverwegen hun posities. Na een lange periode van welvaartstijging en hoger opleidingsniveau is de burger in het algemeen zelfbewuster, zelfstandiger en goed in staat om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dat leidt tot de politieke conclusie dat de overheid niet langer meer zelf alles hoeft te doen. De overheid kan delen van haar taken aan andere partijen en georganiseerde groepen van burgers over laten. Haar taak en rol als beschermer van de zwakkeren en kwetsbare burgers in de samenleving blijft. Een reeks van overheidsmaatregelen raken de maatschappelijke partners van de overheid. De corporaties stellen zich

terughoudender op omdat het corporatieverdienmodel onder druk staat en de investeringskracht daardoor steeds beperkter wordt. Onderwijsorganisaties hebben veelal te maken met teruglopende leerlingenaantallen en verouderde gebouwen die een vermogen aan energie kosten. De zorgorganisaties krijgen binnen enkele jaren te maken met beperkte vergoedingen voor het vastgoed. De vergoeding voor het wonen is los gemaakt van de zorgvergoeding per cliënt. Kritisch zal worden gekeken of een cliënt met een lichte zorgvraag in zorgvastgoed mag wonen. Bij een toenemende marktvraag, door de vergrijzing, zal de extramuralisering van de zorg een hoge vlucht nemen.

Meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger en organisaties uit het maatschappelijk middenveld heeft gevolgen voor het gebruik van maatschappelijk vastgoed. Door het beheer en het gebruik los te laten van een functiespecifiek gebouw zijn er veel meer mogelijkheden. In samenwerking met commerciële makelaars kunnen gemeenten en andere aanbieders van vastgoed een makelfunctie inrichten waarin zij hun vrijstaande ruimte kunnen aanbieden. Op dit makelpunt kunnen vragende partijen en groepen goedkoop aanbod in de buurt vinden.



Figuur 1. De overheid kan kiezen voor meerdere rollen, afhankelijk van de functie en het belang van de voorziening.



Figuur 2. De rode stip verbeeldt de positie van de overheid; zij heeft een sturende en een accommoderende rol.

Functies bepalen gebruik

De functie staat voorop. Aan accommodaties en maatschappelijk vastgoed is geen gebrek. Door goed te kijken en uit te gaan van de gebruiksmogelijkheden van een gebouw is veel mogelijk. Indien de eigenaar en de lokale overheid en toezichthoudende partijen, waaronder de handhaving en de brandweer, mee werken, kunnen oude fabrieken, scholen, bejaardentehuizen en kantoren worden ingezet voor ander gebruik voor een andere functie.

Vanuit het beroep op het zelforganiserend vermogen is de lokale overheid terughoudend bij het bieden van onderdak aan maatschappelijke organisaties vanuit het principe 'Nee, tenzij ...

Voorzieningen plannen in samenspraak

In een eerder artikel in Real Estate Magazine (2012/80 p. 26-29) heeft Marc van Leent van De Wijkplaats en partner van Bouwstenen voor Sociaal aangegeven dat de lokale overheid niet de enige speler is op het veld van maatschappelijk vastgoed. De lokale overheid past een actieve rol en soms bescheidenheid. Hij onderscheidt vier rollen voor de lokale overheid, die ook voor corporaties, onderwijs- en zorginstellingen kunnen gelden:

Het is duidelijk dat alle partijen moeten samenwerken om een passend voorzieningenniveau te bereiken. Hieronder worden verschillende ontwikkelingen gekoppeld aan de verschillende rollen voor de diverse partijen. De rol van de overheid is telkens het referentiepunt.

Cultuur: Aanpassen of stoppen

Centrale culturele voorzieningen, zoals theaters, filmhuizen, bibliotheken, gemeenschap- en dorpshuizen, worden door bezuinigingen gedwongen zich veel meer open te stellen voor andere initiatieven en activiteiten van andere partijen. Ook al is een theater of bibliotheek een identiteitsbepalend element en vormen zij strategisch vastgoed voor de gemeente, de ruimten kunnen effectiever worden benut en daardoor wordt de exploitatie verbeterd. Een bekende kostenpost binnen de exploitatie van culturele instellingen is de horeca. Het is aan te bevelen de hore-

cafunctie in maatschappelijk vastgoed te laten uitvoeren door commerciële uitbaters, zodat minimaal een kosten-dekkende huur wordt gerekend. Indien de horecafunctie niet kan renderen, heeft de horecafunctie geen bestaansrecht.

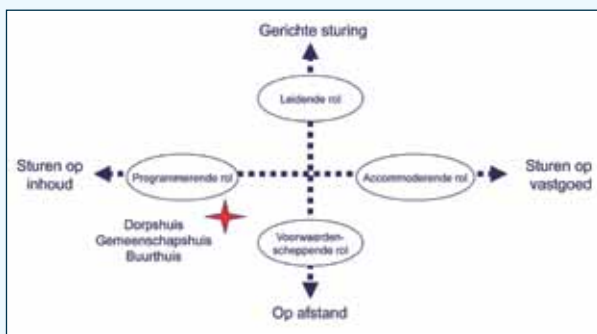
Het voorbeeld van de doorontwikkeling van de bibliotheekvernieuwing maakt duidelijk wat het antwoord is binnen de bibliotheeksector op de eis om te bezuinigen en goed om te gaan met de technologische vernieuwingen. De bibliotheek biedt mensen betrouwbare informatie. Bijvoorbeeld over gezondheid. In een tijd waar op internet alles is te vinden, maar feiten moeilijk zijn te onderscheiden van meningen en pseudo-wetenschap, biedt de bibliotheek betrouwbare informatie. Een centrale vestiging met multimedia voldoet in de behoefte van het lid van de bibliotheek om zich te ontwikkelen. Sommige bibliotheken experimenteren met afhaalpunten in de wijk, waar boeken, cd's, dvd's kunnen worden afgehaald, die eerst via internet zijn besteld. Voor kinderen tot 12 jaar en ouderen ligt dat anders. Voor hen is de centrale bibliotheek vaak te ver. De schoolbibliotheek biedt voor de basisschoolleerlingen uitkomst. In een woonservicepunt kunnen ouderen (luister)boeken lenen. Op deze wijze is een wijk- of dorpsbibliotheek niet meer nodig. Bezuinigingen en nieuwe dienstverlening gaan hand in hand.

Cultuur vraagt sturende overheid

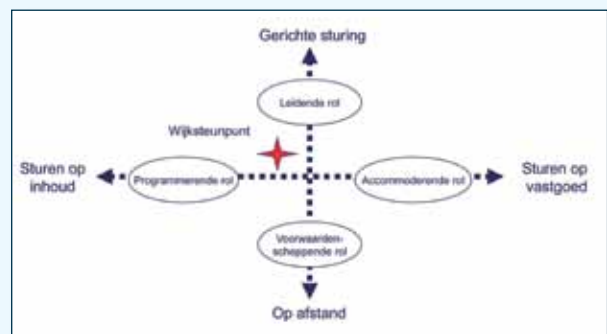
Op het terrein van cultuur heeft de lokale overheid een sturende, leidende rol. Geen enkel theater kan zonder subsidies voor investeringen en aanpassingen vanwege de veranderende regelgeving op het gebied van arbo en brandveiligheid. Zelfs het theaterhotel in Almelo, met als uitbater het Van der Valk-concern, kan niet zonder. De gemeente is meestal eigenaar of fungeert als achtervang van een stichting die eigenaar is.

Samenleving aan zet

Gemeenten bezuinigen fors op het welzijnswerk. Welzijnsorganisaties exploiteren vaak buurthuizen. Voor gemeenten is welzijn een begrotingspost waar snel op kan worden bezuinigd. Gemeenten hebben volledige beleidsvrijheid om het welzijn van hun burgers te bevorderen.



Figuur 3. De overheid heeft een programmerende rol en staat meer op afstand.



Figuur 4. Overheid werkt samen met zorginstellingen en corporaties.

De Wet maatschappelijke ondersteuning, waaronder welzijn valt, gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van iedere burger. Als het niet echt anders kan, dan krijgt de kwetsbare burger ondersteuning. Het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid leidt er toe dat lokale overheden kritisch kijken naar het gebruik van gebouwen. Worden gebouwen wel effectief gebruikt? Indien telkens dezelfde kaartclub een buurthuis gebruikt, waarom moet een gemeente een kleine groep faciliteren? Zijn zij niet in staat zelf het initiatief te nemen? Daar zijn prachtige voorbeelden van. Buurthuizen waar de subsidie van wordt ingetrokken, worden door de mensen uit de buurt en organisaties overgenomen. Dorpshuizen worden door gemeenschappen zelf geëxploiteerd.

Welzijn en ontmoeting aan de burgers

De lokale overheid trekt zich terug. Welzijnsactiviteiten hoeven niet meer vanuit een welzijnsgebouw worden ontplooid. De lokale overheid heeft hier een programmerende rol. Welzijnswerk voor jongeren, maatschappelijk werk, is gericht op inhoudelijke doelen (vermindering overlast, tegengaan vereenzaming). Zie bijvoorbeeld de functie ‘Ontmoeten’, waarbij mensen elkaar ontmoeten en activiteiten ondernemen. De functie ‘Ontmoeten’ hoeft niet per se in een buurthuis. De overheid kan besluiten in samenwerking met een welzijnsorganisatie het beheer van een buurthuis over te dragen aan een bewonersorganisatie.

Scheiden wonen en zorg

Door de ontwikkelingen in de zorg komen veel ruimten vrij. Het scheiden van wonen en zorg heeft grote gevolgen. De klassiek verzorgingsstaat ontwikkelt zich naar een activerende verzorgingsstaat. Burgers moeten zelf hun problemen oplossen. Aan mensen met een complexe zorgvraag mag worden gevraagd dat zij in een woning gaan wonen die past bij hun inkomen en waar zorg direct kan worden geleverd. Hierin zijn nog veel knelpunten op te lossen. De bestaande huurwetgeving is hier (nog) niet op ingericht. Meerdere wetten maken een integraal zorgpakket voor een zorgvrager nu nog niet altijd mogelijk. Vanaf 2014 moeten burgers met een zorgvraag een woning zelf betalen via huur of koop. Zorginstellingen krijgen apart geld

per cliënt, met een bepaalde indicatie, voor huisvesting. Voorheen maakte het niet uit of ruimten efficiënt werden gebruikt: de zorginstelling kreeg altijd een vergoeding. Dat systeem is nu doorbroken. Zorginstellingen kijken op dit moment zeer kritisch naar het gebruik van ruimten en zorgwoningen. Zij zetten het mes in dagbestedingsruimten, sportfaciliteiten, dierenweides, plantenkassen en tuinen. Zij staan open voor initiatieven en groepen van buiten om gebruik te maken van deze voorzieningen.

Corporaties, met zorgvastgoed in bezit, bekijken of het zorgvastgoed niet efficiënter kan worden benut. Herbestemming van zorgvastgoed wordt overal onderzocht. Loze ruimten, zoals atriums, leiden tot hoge energiekosten waar geen vergoeding tegenover staat. Corporaties staan daarom open voor het medegebruik van voorzieningen door anderen dan alleen de zorgvragers.

Mensen wonen straks zo zelfstandig mogelijk in een eigen of huurwoning met zorgdomotica en haal- en brengdiensten via e-commerce. De lokale overheid is verantwoordelijkheid voor het aanbieden van dagbesteding in de buurt. Zij biedt collectief activiteiten aan in wijksteunpunten. De gemeente contracteert hiervoor aanbieders uit de zorg (en welzijn).

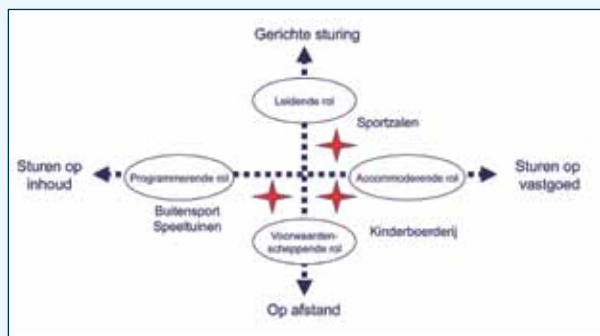
Zorginfrastructuur op de schop

Zorginstellingen en corporaties hebben vooral een accommoderende rol: Voor zorgverlening, voor activiteiten zorggerelateerd en aanbod van ruimten aan andere partijen in wijksteunpunten. De gemeente programmeert.

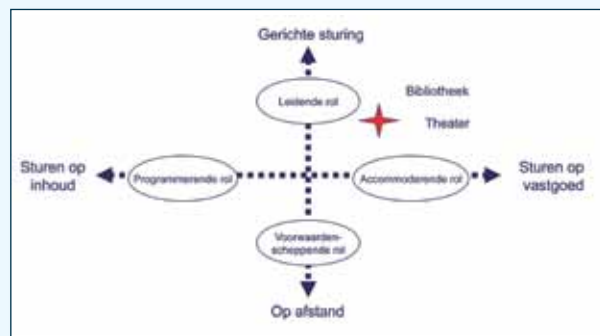
Verbreding van onderwijs

Over de hele linie is in Nederland door de ontgroening sprake van dalende leerlingenaantallen. Op dit moment vooral in het basisonderwijs. Langzaam maar zeker komen lokalen leeg te staan. Scholen zijn vaak inventief in het verder exploiteren van deze lokalen door gebruik van peuterspeelzalen en kinderopvang. Dat bevordert het pedagogisch klimaat en één doorlopende leer- en ontwikkelingslijn van voorschoolse voorzieningen naar basisonderwijs. Het biedt kansen voor de doorontwikkeling tot een integraal kindcentrum.

In krimpgebieden is een fusie van scholen de oplossing.



Figuur 5. De overheid heeft zorgplicht voor basisonderwijs.



Figuur 6. De overheid probeert sport-, spel- en kinderboerderijvoorzieningen op afstand te zetten, maar blijft in vele gevallen eigenaar en subsidiënt.

Een nieuw schoolgebouw biedt dan kansen om andere voorzieningen hier aan te koppelen, zoals kinderopvang, sport, ontmoetingsruimten voor ouders en mensen uit de buurt. De oude schoolgebouwen kunnen uit de exploitatie en worden verkocht of voor andere activiteiten bestemd zoals ateliers voor kunstenaars.

De verhuur van gemeentelijke accommodaties in gebruik voor commerciële activiteiten, zoals kinderopvang, moet stoppen of de betreffende accommodaties worden verkocht aan de aanbieder van kinderopvang.

Vrijkomende schoolruimten bieden ruimte aan integrale kindcentra

De lokale overheid heeft vastomlijnde taken op het gebied van onderwijshuisvesting. Sommige gemeenten hebben hun verantwoordelijkheden doorgedecentraliseerd. De gemeente accommodeert. Alleen bij nieuwbouw zijn er mogelijkheden meerdere functies aan scholen te binden door samenvoegen van scholen en andere functies in een multifunctionele accommodatie. In het algemeen is er voldoende aanbod van maatschappelijk vastgoed. Voor dat een besluit wordt genomen om een mfa te bouwen is het verstandig een second opinion te laten doen door een onafhankelijke partij. Wegen de voordelen wel op tegen de nadelen, werpen de investeringen voldoende maatschappelijk rendement af en is het beheer en de exploitatie goed geregeld?

Sport en spel is aan de samenleving

Ook op sportvoorzieningen wordt bezuinigd. Zwembaden worden gesloten. Sportvelden worden in exploitatie overgedragen aan sportclubs. Door de individualisering van de samenleving zijn er steeds meer actieve, individuele sporters, waardoor minder accommodaties voor de traditionele sporten nodig zijn. De lokale overheid trekt zich terug en blijft alleen het bewegingsonderwijs ondersteunen. Het gat dat de overheid hier laat vallen zal voor een deel door het particuliere initiatief worden opgepakt (fitness, wellness). Sportverenigingen met hun kantines staan open voor gebruik door scholen. Zij willen graag met hun vrijwilligers en met de ouders de kinderen door sport en spel meer laten bewegen. Ook investeert de overheid minder in speeltuinen. Daar waar speeltuinverenigingen het zelf oppakken, trekt de overheid zich terug. Alleen in wijken met een zwakke sociale structuur, waar mensen naast elkaar heen leven en de leefbaarheid een stuk minder is, daar in zal de overheid samen met haar partners gericht investeren, bijvoorbeeld in speel- en sportkooien.



Ron Stevens is senior-adviseur bij BMC.

Gemeenten worden terughoudend voor het ondersteunen van kinderboerderijen of dierenweides. Daar waar de kinderboerderijen in bezit zijn van de gemeenten, gaan gemeenten er toe over de boerderij alleen fysiek te faciliteren, maar niet langer de exploitatie te subsidiëren. Voor de keuze gesteld of de kinderboerderij of de dierenweide te sluiten, kiezen aan bewonersgroepen uit de buurt het beheer en de exploitatie over te nemen. Door giften, sponsoracties en inzet van vrijwilligers kunnen dergelijke voorzieningen blijven functioneren.

Gemeenten sluiten zwembaden of dragen de exploitatie over aan gespecialiseerde bedrijven. Hun verdienmodel is anders: de gemeente blijft verantwoordelijk voor de onroerende zaken, het bedrijf werkt met een andere, goedkopere cao dan de gemeentelijke cao en heeft daarom minder personeelslasten. Ook ligt de piek van het zwembadbezoek vanaf de namiddag tot diep in de avond. De bijbehorende particuliere horeca is klantgericht en kan goed draaien. Enkele gemeenten hebben sportbedrijven opgericht die het model van de particuliere bedrijven gedeeltelijk kopiëren.

Gemeente trekt zich terug

Gemeenten kiezen voor een minder accommoderende rol. Ze scheidt de voorwaarden, investeert in onderhoud en faciliteert, maar meer ook niet. Een actieve rol heeft de gemeente alleen in de wijken die aandacht vragen.

De overheid kan niet alles zelf doen, maar ...

De bovenstaande ontwikkelingen en trends maken duidelijk dat de overheid zich niet langer de rol van regisseur aanmeet. De overheid faciliteert en scheidt de voorwaarden, samen met haar partners, waarin maatschappelijke functies tot hun recht komen. Het maatschappelijk vastgoed hierin is een middel. Door omstandigheden gedwongen of door politieke keuzes neemt de overheid toch een actieve rol op zich: bijvoorbeeld door de aankoop van voetbalstadions, of het open houden van kinderboerderijen of zwembaden.

Overheid vermindert voorzieningenplanning

De functies van voorzieningen veranderen. Het maatschappelijk vastgoed verandert mee. Maar we kunnen niet zonder de overheid, uiteindelijk is de overheid aan zet.

Alle risico's kan zij niet van zich af organiseren. De werking van planning is beperkt. Daar waar knelpunten zijn, zijn de financiers en eigenaren van maatschappelijk vastgoed nadrukkelijk aan zet. En daar liggen kansen voor creatieve oplossingen en vernieuwende arrangementen. Hoe ver daarin de lokale overheden, corporaties, onderwijs- en zorgorganisaties gaan, is aan hen.