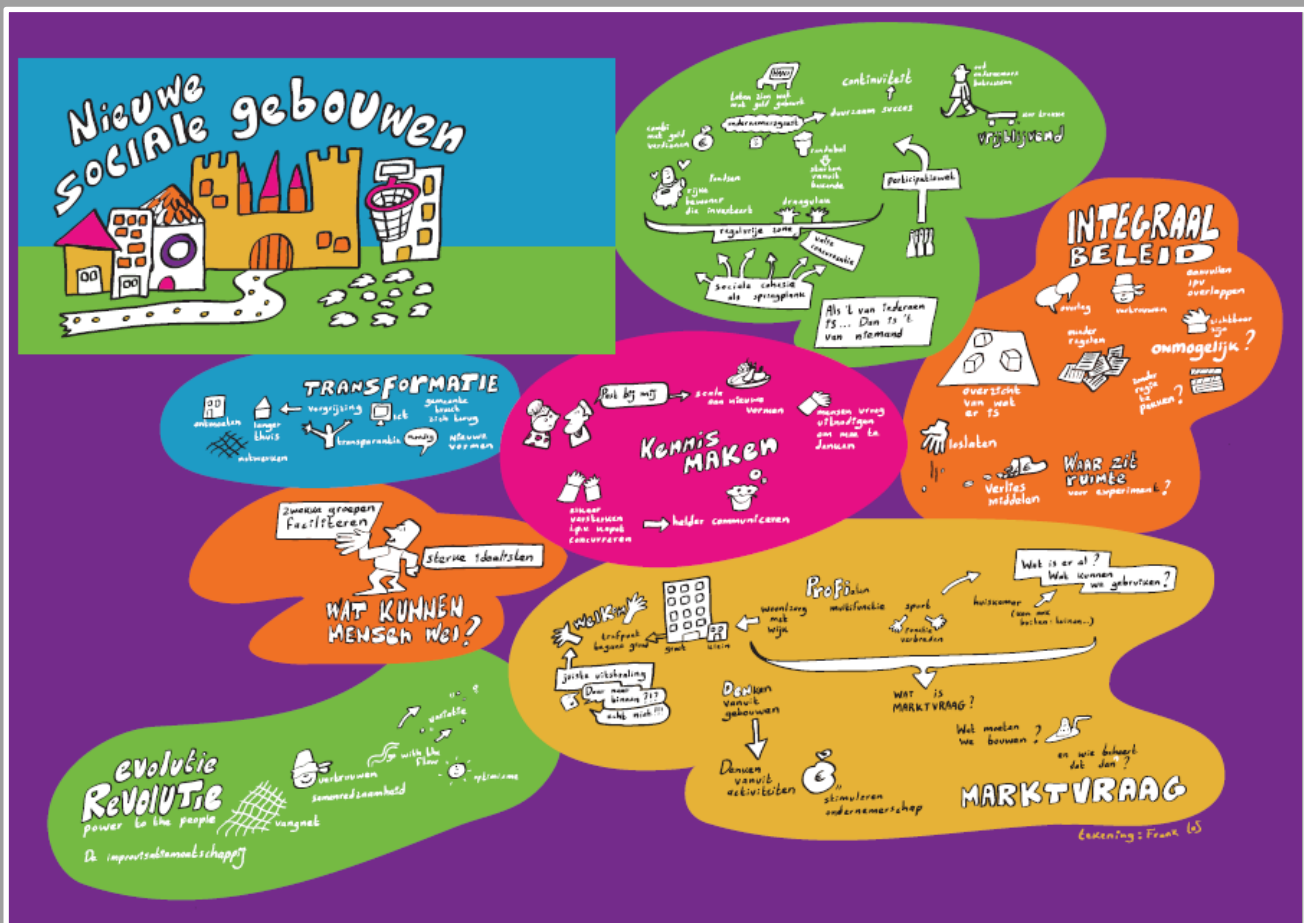


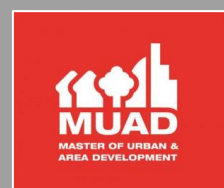
De transitie in de zorg en de gevolgen voor maatschappelijk vastgoed

Een onderzoek naar de decentralisatie in de zorg en het scheiden van wonen en zorg en de gevolgen voor het maatschappelijk vastgoed (beleid) van gemeenten



Visueel verslag expertmeeting, 17 februari 2016 (F. Los)

Student: drs. R.J.E. Peet
Begeleider: ir. B.C. van Holland MRE
Beoordelaar: dr. ir. P. Deenen
Versie: 4 april 2016



Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	6
Enkele citaten uit de interviews	9
Impressie expertmeeting 17 februari 2016	10
1 Inleiding	11
1.1 Probleemstelling	12
1.2 Leeswijzer	13
2 Theoretisch kader en onderzoeksstrategie	14
2.1 Inleiding	14
2.1.1 Improvisatiemaatschappij van Boutellier	14
2.2 Onderzoeksstrategie	16
3 Maatschappelijk vastgoed	19
3.1 Begripsbepaling en afbakening	19
3.2 Functie en vermogen van maatschappelijk vastgoed	20
3.3 Gemeentelijke taken ten aanzien van maatschappelijk vastgoed	21
3.3.1 Gemeentelijk beleid	22
3.4 Trends en ontwikkelingen	23
3.4.1 Algemene trends	23
3.4.2 Gemeentelijke trends	26
3.5 Conclusies	27
4 Transitie in de zorg	28
4.1 Ontwikkeling zorg	28
4.2 Fasering wetswijzigingen	28
4.2.1 2007: Start Wmo	28
4.2.2 2013: Scheiden Wonen en Zorg	28
4.2.3 2015: AWBZ vervalt, decentralisatie	29
4.2.4 2016: De laatste overheveling	30
4.2.5 Parallelle wetswijzigingen en ambities	31
4.3 Conclusies	32
5 Randvoorwaarden voor extramuraal wonen: woonomgeving	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Extramuraal wonen en woonomgeving	33
5.3 Vertaling naar maatschappelijk vastgoed	35
6 Een zestal best practices in zorg en vastgoed	36
6.1 Inleiding	36
6.1.1 Ruinen: geclusterde voorzieningen en wonen	36
6.1.2 Mariënveld: maatschappelijke voorziening i.c.m. zorg coöperatie	37
6.1.3 De Fabriek in Maasbree: dag voorziening op een bijzondere plek	39
6.1.4 Levendige ontmoetingsplekken in de wijk	40
6.1.5 Vitale sportvereniging	40
6.1.6 Trusts in het Verenigd Koninkrijk	41



7	Vier concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie	44
7.1.1	Concept 1: Woonzorgcentrum als kruispunt in de wijk	45
7.1.2	Concept 2: Multifunctioneel trefpunt	46
7.1.3	Concept 3: Sportvereniging als middenstip van het dorp	47
7.1.4	Concept 4: Huiskamer van de buurt: (groene) ontmoeting	47
7.2	Conclusies	48
8	Gemeentelijk beleid en bestuursstijl	49
8.1	Integraal beleid	49
8.1.1	Zorg en welzijn	49
8.1.2	Ruimtelijke ordening en wonen	51
8.2	Bestuursstijl	51
8.3	Conclusies	52
9	Conclusies en vervolgonderzoek	53
9.1	Conclusies	53
9.2	Reflectie op theoretisch kader	57
9.3	Slotadvies	60
9.4	Suggesties voor vervolgonderzoek	61
10	Nawoord	63
11	Bijlage 1: Overzicht geïnterviewde personen en deelnemers expertmeeting	64
12	Bijlage 2: Vragenlijst interviews	65
13	Bijlage 3: Verslag expertmeeting 17 februari 2016	66
14	Literatuur	70

Figuren en tabellen

Figuur 1	Vier vernieuwende concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie	7
Figuur 2	Onderzoeksmodel	18
Figuur 3	Afbakening begrip maatschappelijk vastgoed	20
Figuur 4	Vermogens van (publiek) vastgoed	21
Figuur 5	Gemeentelijk maatschappelijk vastgoedbeleid	22
Figuur 6	Schematische weergave ontwikkelingen zorg	28
Figuur 7	Overzicht stelselwijziging in zorg en welzijn	29
Figuur 8	Vier concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie	44
Figuur 9	Concept 1: Woonzorgcentrum als kruispunt in de wijk	45
Figuur 10	Concept 2: Multifunctioneel trefpunt	46
Figuur 11	Concept 3: Sportvereniging als middenstip van het dorp	47
Figuur 12	Concept 4: Huiskamer van de buurt: (groene) ontmoeting	47
Figuur 13	Interactie maatschappelijk vastgoed en zorgvastgoed	50
Figuur 14	Succesfactoren nieuwe sociale gebouwen	54
Figuur 15	Mogelijke aanpak afstemmingsproces	56
Tabel 1	Oppervlakte maatschappelijk vastgoed naar functie	21
Tabel 2	Actualiteit beleidsthema's naar omvang gemeenten	26
Tabel 3	Zorgtaken gemeenten per 1 januari 2015	30



Tabel 4 Gefaseerde extramuralisering.....	31
Tabel 5 Analyse casus Ruinen.....	37
Tabel 6 Analyse casus Mariënelde	38
Tabel 7 Analyse casus Maasbree	39
Tabel 8 Analyse casus, diverse plaatsen, Levendige ontmoetingsplekken	40
Tabel 9 Analyse casus vitale sportvereniging	41
Tabel 10 Analyse casus Verenigd Koninkrijk	42
Tabel 11 Analyse vier vernieuwende vastgoedconcepten	55



Voorwoord

In mijn werk als adviseur maatschappelijk vastgoed ontwikkel ik veel Brede Scholen, integrale kindcentra, 'Kulturhusen' en dorpshuizen: het zgn. maatschappelijk vastgoed. Zowel in steden als in kleine kernen. Wat mij hierbij opvalt, is dat het programma - de functies die er in worden ondergebracht - vaak vrij pragmatisch tot stand komt en in sommige gevallen nog behoorlijk wordt gestuurd door de gemeente. Ook vindt niet altijd afstemming plaats op voorzieningen in de nabije omgeving. Zo kan het gebeuren dat er in één wijk op korte afstand van elkaar twee woonkeukens worden ontwikkeld. Eén in een woonzorgcentrum en één in een school. En het gebeurt dat partijen onder één dak terecht komen die geen chemie of 'klik' hebben, maar vanwege een knelpunt in de huidige huisvesting ergens gezamenlijk worden ondergebracht door een gemeente. Of je dan bereikt wat je nastreeft: veelal samenwerking en synergie, betwijfel ik. In deze gevallen is maatschappelijk vastgoed mogelijk toch nog te veel een politiek visitekaartje van een wethouder.

Tegelijk verbaas ik me over een groot aantal maatschappelijke partijen zoals het onderwijs, biljartclubs en sportverenigingen die nog menen recht te hebben op 'eigen huisvesting', terwijl deze voorzieningen worden betaald met gemeenschapsgeld en heel goed breder ingezet kunnen worden ten behoeve van de samenleving. Hoewel ik de waarde van deze organisaties absoluut niet ter discussie wil stellen.

Parallel aan dit alles neem ik tegenwoordig nog maar één plannings- en sturingsadagium waar bij gemeenten, namelijk dat van zelfbeheer. Terwijl er ook zaken worden neergelegd bij burgers, bijvoorbeeld het beheer en de exploitatie van een forse multifunctionele accommodatie (MFA), die naar mijn idee daar niet thuis horen. Het is complex en risicovol en het vraagt kennis en expertise die niet altijd aanwezig is.

Veel van deze zaken kunnen naar mijn idee beter en slimmer. Gewoon door er vooraf goed over na te denken en er met partijen over te praten. *"Hoe moeilijk is dat?"*, zou je denken.

Niet verwonderlijk dat ik het thema maatschappelijk vastgoed heb genomen als het onderzoeksonderwerp voor mijn masterproof. Dit wilde ik bovendien graag gaan koppelen aan de transitie in de zorg, omdat in deze markt veel veranderingen plaatsvinden die mij boeien en nieuwsgierig maken. Bovendien merk ik in mijn werk dat gemeenten worstelen met het vertalen van de decentralisaties naar de vraag naar maatschappelijk vastgoed. Ik heb mij met dit onderzoek kunnen verdiepen in een voor mij nieuwe sector. Met deze nieuwe opgedane kennis hoop ik te kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een toekomstbestendig maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie en de opgave die voor ons ligt. Volgens mij moet dat lukken met al het bestaande maatschappelijke vastgoed. Het vraagt wel 'anders kijken naar' alsook zorgvuldigheid en 'gezond verstand'. Mijn adagium is nog eens bevestigd door dit onderzoek: *"Ik bouw graag mee aan toekomstige paleizen, maar ik bouw geen luchtkastelen."* Bouwen is niet moeilijk, het gaat om de periode daarna: de exploitatie!

Ik wil graag een aantal personen persoonlijk bedanken: Erna voor haar fijne en deskundige begeleiding en tips, Jan voor zijn geweldige visualisatie en belangeloze medewerking, alle inspirerende MUAD-docenten, mijn medestudenten en de goede organisatie van Rianne en Sofie. En natuurlijk mijn dierbaren, familie en vrienden die mij enorm gesteund en zelfs verzorgd hebben als ik in de weekenden zat te ploeteren. Ik heb genoten van de MUAD, het heeft mijn perspectief verbreed en mij nieuwe kansen geboden, maar de laatste loodjes wogen wel echt het zwaarste.

Roosmarijn



Samenvatting

Context: veranderingen in de zorg en de participatiemaatschappij

De Nederlandse zorgsector is sterk in beweging. In de sector heeft een aantal fundamentele veranderingen plaatsgevonden: het zgn. financieel scheiden van wonen en zorg, de decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten middels de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), de trend van 'extramuralisering' (zorg buiten een instelling) en gelijktijdig forse bezuinigingen (Het Financieel Dagblad, 2015). Parallel hieraan is er een omslag in de relatie tussen burger en overheid. De overheid vraagt meer zelfredzaamheid van de burger: de participatiesamenleving. Vooral gemeenten moeten in de participatiesamenleving op zoek gaan naar nieuwe samenwerkingsvormen en verhoudingen ten opzichte van burgers. Hans Boutellier, bijzonder hoogleraar Veiligheid en Burgerschap aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, heeft het over een 'improvisatiemaatschappij' (Boutellier, 2015). Een maatschappij die zich kenmerkt door complexiteit en ogenschijnlijke chaos, maar die wel een zekere ordening kent, gebaseerd op principes in de jazzmuziek. Boutellier heeft op basis daarvan een nieuwe lokale bestuursstijl voor gemeenten gedefinieerd en deze samengevat in tien principes. Deze bestuursstijl is het theoretisch kader van dit onderzoek.

Langer thuis wonen, vraagt om voorzieningen in de omgeving

De verschillende wetwijzigingen leiden er toe dat mensen langer thuis moeten blijven wonen en meer zorg aan huis krijgen in plaats van te verhuizen naar een verzorging- of verpleegtehuis. Dit vraagt om voldoende voorzieningen in de nabije omgeving zoals een ontmoetings- en eetpunt of activiteitscentrum. In voorliggend onderzoek wordt de vraag gesteld in hoeverre het maatschappelijk vastgoed hierin een functie kan vervullen.

Onder maatschappelijk vastgoed wordt in dit onderzoek verstaan: Gebouwen en terreinen met een publieke functie, die worden gefinancierd met publieke middelen en die worden gebruikt voor maatschappelijke activiteiten, diensten en doeleinden met een collectieve waarde. Bijvoorbeeld buurthuizen, Brede Scholen en MFA's.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de gevolgen van de decentralisatie in de zorg en het scheiden van wonen en zorg op het maatschappelijk vastgoed(beleid) van gemeenten?

Nieuwe concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie

Mensen met een lichte zorgbehoefte hebben volgens de geïnterviewden in dit onderzoek vooral behoefte aan veiligheid, ontmoeting en dagbesteding. Op basis van dit onderzoek is een viertal concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie geformuleerd en gevisualiseerd:

1. **Woonzorgcentrum als kruispunt in de wijk**
2. **Multifunctioneel trefpunt**
3. **Sportvereniging als middenstip van het dorp**
4. **Huiskamer van de buurt: (groene) ontmoeting**

Deze vier concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie kunnen een plek zijn voor ontmoeting, activiteiten en dagbesteding en kunnen dienen als werkplek voor zorgprofessionals die actief zijn in de wijk.

De vier concepten zijn vernieuwend in de zin van dat ze voortkomen uit een andere en nieuwe manier van kijken naar bestaande vastgoedconcepten of uitgaan van nieuwe combinaties. Daarnaast



benadrukt en onderstreept het de toekomstpotentie van reeds bestaande (succesvolle) concepten en geven ze bondig de karakteristieken en succesfactoren van de concepten weer.

Vier vernieuwende concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie

	Woonzorgcentrum als kruispunt in de wijk: ▪ Verzorgingshuis 'nieuwe stijl' ▪ Wonen, zorg en welzijn onder één dak ▪ Passend imago ▪ Gemeenschappelijke ruimten met brede wijkfunctie ▪ Combinatie zware & lichte zorg		Huiskamer van de buurt: (groene) ontmoeting: ▪ Laagdrempelig (zowel qua toegang als kosten) ▪ Dichtbij en kleinschalig ▪ Inzet van vnl. vrijwilligers ▪ Zowel binnen als buiten
	Multifunctioneel Trefpunt: ▪ Multifunctioneel ▪ Mix maatschappelijk - commercieel ▪ Interactie, ontmoeting en uitwisseling ▪ Tijdelijkheid, flexibiliteit		Sportvereniging als middenstip van het dorp: ▪ Intensivering gebruik bestaand vastgoed ▪ Inzetten bestaande sociale structuren ▪ Wederkerigheid ▪ Gezonde leefstijl en beweging: preventie

Figuur 1: Vier vernieuwende concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie

Toekomstbestendig vastgoed

Om maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie in de toekomst succesvol te laten functioneren, moet aan bepaalde eisen worden voldaan. Sowieso heeft het 'traditionele' maatschappelijke vastgoed dat vanuit het verleden sterk functiegericht ontwikkeld, ingedeeld en gesubsidieerd werd, door tal van maatschappelijke ontwikkelingen weinig toekomstwaarde meer. Maatschappelijk vastgoed zal in de toekomst sterker worden ingestoken vanuit multifunctionaliteit en aspecten als een goed concept, een mix van publiek en privaat en beleving worden belangrijker. Dit zal meer en meer gaan leiden tot hybride voorzieningen met een mix van publieke en commerciële functies. Dit leidt er toe dat het karakter van maatschappelijk vastgoed verder zal gaan veranderen en zich steeds verder zal af bewegen van de overheid, omdat ondernemerschap en het toevoegen van commerciële functies noodzakelijk worden. Aangescherpte regelgeving met betrekking tot de Wet Markt en Overheid maakt het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven voor gemeenten minder makkelijk. Bovendien laten principes van doelmatig en tegen zo laag mogelijke kosten, een veel gehanteerd uitgangspunt door gemeenten bij maatschappelijk vastgoed, zich lastig rijmen met de hedendaagse eisen die worden gesteld.

Maatschappelijk vastgoed wordt zorgvastgoed en andersom: een afstemmingsproces

Er zijn naast gemeenten meerdere partijen actief in buurten en wijken die maatschappelijk vastgoed in bezit hebben die deze toekomstige zorgfunctie kan vervullen. Dit zijn onder meer welzijnsinstellingen, stichtingen, corporaties, sociaal ondernemers, zorgorganisaties etc. Geconstateerd is dat er te veel aanbod is aan maatschappelijk vastgoed en slechts een schaarse vraag. Opgave die voorligt, is het creëren van een inhoudelijke en fysieke infrastructuur van plekken voor ontmoeting, werken, activiteiten en dagbesteding. Dit is een afstemmingsproces tussen de partijen die actief zijn in de wijk. Gemeenten hebben hierin meer en meer de rol van procesbegeleider en verbinder. Deze afstemming kan er toe leiden dat maatschappelijk vastgoed een zorgfunctie gaat vervullen en zorgvastgoed een bredere maatschappelijke functie krijgt. Onderlinge afstemming heeft als belangrijkste drijfveer het gezond houden van de exploitatie(s) van voorzieningen, het voorkomen van overlap en het aanbieden van zorg- en welzijnsactiviteiten die aansluiten bij de behoefte op de juiste locatie (o.a. centraal in de wijk, voldoende schaal en gekwalificeerd personeel). Daarnaast vraagt de transitie in de zorg om een goede verankering van

woonzorglocaties in het lokale woonbeleid en vervolgens het bestemmingsplan. Ook kunnen gemeenten bijdragen aan initiatieven door bij verkoop van maatschappelijk vastgoed het primaat te geven aan maatschappelijke functies.

Bestuursstijl: meer experimenteerruimte, minder regels, meer burgerrechten

Er is wat betreft bestuursstijl in voorliggend onderzoek een algemene roep om meer (experimenteer)ruimte, minder regels en meer rechten voor burgers waargenomen. Mooie initiatieven ontstaan nu *juist* doordat gemeenten niets (meer) doen en het lukt gemeenten soms domweg niet om de vraag uit de samenleving te vertalen naar maatschappelijk vastgoed. Wat de best practices laten zien, is dat deze betrokken gemeenten ambtelijke deskundigheid ter beschikking stellen aan burgerinitiatieven en dat zij open staan voor experimenten en lef hebben om initiatieven 'een kans te geven'.

Advies aan gemeenten

Gemeenten dienen goed na te denken welke rol zij innemen bij de ontwikkeling van maatschappelijk zorgvastgoed. Wat kunnen gemeenten doen om initiatieven te faciliteren en bij te dragen aan een goede lokale voorzieningenstructuur van wonen, zorg en welzijn?

- 1) Het stimuleren van afstemming en verbinding tussen maatschappelijke partijen, met als doel:
 - a. inventariseren van locaties van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie, ter voorkoming van overlap;
 - b. het streven naar het gebouw op de juiste (centrale) plek;
 - c. samenvoegen van kwetsbare exploitaties tot één gezonde.
- 2) Herijken van het woonbeleid waarin zorglocaties zijn geïntegreerd in het bestemmingsplan.
- 3) Het mogelijk maken en faciliteren van initiatieven, bijvoorbeeld door:
 - a. het beperken of afschaffen van regelgeving en eisen;
 - b. het ontwikkelen van een nieuw financieringsinstrumentarium dat uitgaat van financiering van activiteiten in plaats van gebouwen (o.b.v. gemeentelijke (zorg)budgetten vanuit Wmo en Participatiewet);
 - c. verstrekken van start- of structurele subsidies aan initiatieven/projecten;
 - d. een doordacht vrijwilligersbeleid (dat onder meer ruildiensten mogelijk maakt);
 - e. het ter beschikking stellen van (ambtelijke of externe) kennis en expertise;
 - f. een open ('out of the box') blik ten aanzien van experimenten;
 - g. bij verkoop van maatschappelijk vastgoed het primaat geven aan maatschappelijke /zorg functies;
 - h. bestaand maatschappelijk vastgoed overdragen aan bewonersbedrijven ter versterking van de exploitatie;
 - i. het ontschotten tussen de afdelingen wonen, zorg en welzijn;
 - j. niet standaard denken in permanent bouwen maar ook in tijdelijkheid.

Idealiter wordt dit verankerd in het integrale accommodatiebeleid of de lokale woon-, zorg- en welzijnsvisie. Dit gemeentelijke beleid, vastgelegd in kaders en principes, is de verankering van de visie en geeft een gemeente koers bij het maken van haar keuzes. Zo kan zij met deze kaders maatschappelijke initiatieven en functies zo goed mogelijk laten landen in bestaande, nieuwe of herontwikkelde gebouwen of plekken.



Enkele citaten uit de interviews

Penny Senior, Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, 24 november 2015:
Iedereen is zoekend in de veranderingen

Suzanne Bruns, Gemeente Zwolle, 17 december 2015:
We zijn nog maar net warm gedraaid op dit onderwerp

Willem Raaijmakers, Gemeente Breda, 11 december 2015:
Er valt eigenlijk niets te plannen. We kijken in een bol en we zien niets

Elisabeth van Leeuwen, Gemeente Giessenlanden, 14 december 2015:
Wij draaien het om: hoe kunnen wij met de burgers meedoen?

Rene Röling, Middin, 17 december 2015:
We gaan nieuwe samenwerkingsvormen en structuren aan
ter bediening van de wijk die heel succesvol zijn,
maar je moet niet los raken van wat je bent

Jan Ronald Dijkema, Zorgcollectief Zuidwest-Drenthe, 12 januari 2016:
We moeten als zorgorganisatie creatief en ondernemend zijn

Erna van Holland, Lector MUAD, COB-WEB Advies, 17 februari 2016:
Je moet uitgaan van wat mensen *wel* kunnen

Impressie expertmeeting 17 februari 2016



1 Inleiding

De Nederlandse zorgsector is sterk in beweging. Niet alleen kent Nederland een ‘dubbele vergrijzing’, maar ook door een gezondere levensstijl en behandeltechnieken stijgt het aantal mensen dat lang doorleeft met één of meerdere chronische aandoeningen. De vraag naar zorg zal dus verder toenemen. Bovendien heeft er in de sector een aantal fundamentele veranderingen plaatsgevonden: het financieel scheiden van wonen en zorg, de decentralisatie van een aantal zorgtaken naar gemeenten middels de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), de intrede van de Wet langdurige zorg (Wlz) die de intramurale opvang ‘uitstelt’ en gelijktijdig forse bezuinigingen (Het Financieele Dagblad, 2015).

De stelselwijziging van het scheiden van wonen en zorg leidt er onder meer toe dat mensen met een lichte zorgvraag niet meer automatisch verhuizen naar een verzorgingshuis of instelling maar langer thuis blijven wonen. Naar verwachting krijgen de komende vier jaar jaarlijks gemiddeld tienduizend ouderen, dertienhonderd gehandicapten en achthonderd cliënten in de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) met een lagere zorgindicatie geen toegang meer tot een intramuraal verblijf (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2014).

Veel meer mensen, die tot nu toe verzorgd en beschut konden wonen, worden dus in de toekomst opgevangen in de eigen wijk, omdat de intramurale opvang (24 uren verblijf in een instelling) wordt afgebouwd. Om langer zelfstandig thuis te kunnen blijven wonen, dienen er in de nabije omgeving voldoende voorzieningen beschikbaar te zijn. Zoals een ontmoetingsruimte, restaurant en een plek voor activiteiten. Deze ontmoetingsfuncties werden voorheen aangeboden in het traditionele verzorgingshuis, maar deze worden door de gewijzigde bekostiging door sluiting bedreigd, zijn inmiddels al gesloten of zijn getransformeerd naar een verzorgingshuis nieuwe stijl. Een aantal getransformeerde verzorgingshuizen heeft hierdoor al een sterkere wijkfunctie gekregen dan voorheen.

Activiteiten als ontmoeting, activiteiten voor zinvolle dagbesteding, gezamenlijk eten worden ook gefaciliteerd door gemeenten (veelal via de welzijnsorganisaties) in onder meer buurthuizen, brede scholen en MFA’s: het maatschappelijk vastgoed. Het is de vraag of deze maatschappelijke voorzieningen als MFA’s en buurt- en dorpshuizen een rol kunnen gaan spelen in het sociaal domein, omdat het plekken kunnen zijn waarin de gemeente invulling geeft aan haar nieuwe taken zoals ontmoeting, meedoen in de samenleving en dagbesteding. Activiteiten die vanuit het perspectief van preventie en het voorkomen of uitstellen van de zorgvraag een grote(re) rol kunnen gaan spelen.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten geeft in haar *Raadgever* aan dat gemeenten een grote opgave wacht (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2014). Namelijk de overgang van provinciale- en rijkstaken naar gemeenten vanuit de decentralisaties en de vastgoedvraagstukken die hiermee gepaard gaan. De gemeente Enschede geeft in de Barometer Maatschappelijk Vastgoed (Veuger & et al., 2015) aan dat nog niet duidelijk is welk direct effect de decentralisaties in het sociaal domein hebben op het gemeentelijk vastgoed. Twee geïnterviewde gemeenten geven respectievelijk aan dat “zij nog maar net zijn warm gedraaid op dit onderwerp” en het “een worsteling vinden”.

Het belang van dit vraagstuk wordt onderstreept door recent onderzoek. In een onderzoek naar sluitende verzorgingshuizen (Movisie, 2015) is geconstateerd dat gemeenten vanuit het accommodatiebeleid worstelen met de vraag hoe zij op efficiënte wijze gebruik kunnen maken van de beschikbare gebouwen en ruimtes die zij in wijken en dorpen in bezit hebben, verhuren of subsidiëren.



Gemeenten krijgen een steeds grotere rol als het erom gaat wonen, welzijn en zorg lokaal vorm te geven. De gemeente kan daardoor de verschillende partijen bij elkaar brengen en een integrale aanpak van de ondersteuning en zorg voor ouderen tot stand brengen. (p.28)

Tegelijkertijd laat de Barometer Maatschappelijk Vastgoed zien dat gemeenten zich juist sterk terug trekken uit het maatschappelijk vastgoed vanwege bezuinigingen of fundamentele keuzes ten aanzien van (kern) taken van gemeenten (Veuger & et al., 2015). Vooral beheer en exploitatie zijn taken die momenteel het meest worden uitbesteed of waarvan gemeenten de wens hebben om dit te gaan doen in de toekomst. Zo zijn er al op meerdere plaatsen groepen burgers of sociaal ondernemers opgestaan die de exploitatie van maatschappelijk vastgoed ter hand nemen in plaats van de gemeente. Dit vraagt van gemeenten actief handelen met locatietoewijzing en soms wordt ook aangelopen tegen knellende wet- en regelgeving (Het Financieele Dagblad, 2015).

Deze wijzigingen in het sociaal domein zijn van recente datum. Prioriteit van gemeenten lag tot op heden logischerwijs sterk op het continueren van de zorg en het tijdig afsluiten van zorgcontracten (*de dienst- en zorgverlening*). NRC Handelsblad geeft in een artikel aan dat het eerste jaar gemeenten de continuïteit van zorg geborgd hebben voor hun inwoners en daardoor weinig zijn toegekomen aan hoe de zorg beter ingedeeld kan worden (Steenbergen & Vriesema, 2015). Inmiddels is een start gemaakt met het transformeren van verzorgingshuizen naar nieuwe en betaalbare woonzorgvoorzieningen en het maken van levensloopbestendige woningen. Het fundamenteel nadenken over de decentralisatie in de zorg en de gevolgen voor het maatschappelijk vastgoed staat echter nog in de kinderschoenen.

Deze ontwikkelingen roepen de vraag op wat de gevolgen van de decentralisatie in de zorg en het scheiden van wonen en zorg (hierna 'transitie in de zorg') zijn op het maatschappelijk vastgoed? Wat houden de nieuwe zorgtaken van de gemeente in, aan welke type maatschappelijk vastgoed is in de toekomst behoefte? En welke invloed heeft dit op het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed(beleid) en de bestuursstijl van gemeenten?

1.1 Probleemstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Wat zijn de gevolgen van de decentralisatie in de zorg en het scheiden van wonen en zorg op het maatschappelijk vastgoed(beleid) van gemeenten?

Om antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag, is een aantal deelvragen geformuleerd.

Maatschappelijk vastgoed

1. Wat wordt verstaan onder maatschappelijk vastgoed?
2. Wat zijn de taken van gemeenten met betrekking tot maatschappelijk vastgoed?
3. Welke maatschappelijke ontwikkelingen in de samenleving hebben invloed op de vraag naar voorzieningen, waaronder maatschappelijk vastgoed?

Transitie in de zorg

4. Wat houdt de transitie in de zorg in?
5. Welke (nieuwe) wettelijke zorgtaken zijn neergelegd bij gemeenten?

Vertaling naar maatschappelijk vastgoed

6. Welke gevolgen hebben deze zorgtaken voor (de behoefte aan) maatschappelijk vastgoed?
7. Welke inzichten biedt een aantal 'best practices' voor de wijze waarop maatschappelijk vastgoed en zorgtaken lokaal zijn ingericht?



Vertaling naar beleid en bestuursstijl

8. Welke gevolgen heeft dit voor het toekomstig beleid en bestuursstijl van gemeenten m.b.t. maatschappelijk vastgoed?

Voorliggend onderzoek heeft primair als doel om gemeenten een eerste handvat en gevoel te geven bij het bepalen van welk effect de transitie in de zorg heeft op het gemeentelijk vastgoed(beleid). Onderzocht wordt wat de nieuwe zorgtaken zijn van de gemeenten, aan welk (type) maatschappelijk vastgoed in de toekomst behoefte is en welke invloed dit heeft op het beleid en de bestuursstijl van gemeenten. Ook wordt onderzocht of geleerd kan worden van een aantal nationale en internationale best practices ten aanzien van de wijze waarop zorg en maatschappelijk vastgoed lokaal kunnen worden ingericht.

Als theoretisch kader worden de tien principes van Boutellier gehanteerd die hij heeft geformuleerd voor lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij (Boutellier, 2015). De keuze voor Boutellier komt voort uit de specifieke bestuurslaag die hij als invalshoek kiest. Vooral van gemeenten wordt namelijk door de decentralisaties en de veranderende samenleving verwacht dat zij komen tot en bijdragen aan nieuwe vormen van geïnspireerd samenleven aldus Boutellier. De participatiesamenleving is vooral een *lokale* aangelegenheid.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader geschetst van waaruit voorliggend onderzoek is opgezet en wordt een toelichting gegeven op de gekozen onderzoeksmethode. Hoofdstuk drie geeft een uiteenzetting van het begrip maatschappelijk vastgoed en geeft direct de afbakening van het onderzoek aan. Een aantal trends ten aanzien van maatschappelijk vastgoed worden op een rij gezet inclusief de rol en betrokkenheid van gemeenten hierin. Hoofdstuk vier gaat in op de recente veranderingen in de zorg. Het schetst de wettelijke veranderingen en geeft aan welke zorgtaken, op gefaseerde wijze, zijn overgeheveld naar gemeenten. Hoofdstuk vijf maakt de vertaling naar maatschappelijk vastgoed door in te gaan op de randvoorwaarden voor extramuraal wonen en de rol die de omgeving, inclusief het maatschappelijk vastgoed, hierin kan spelen. Hoofdstuk zes schetst op hoofdlijnen een aantal vernieuwende vastgoedconcepten van hoe maatschappelijk vastgoed en zorg lokaal worden ingevuld. In hoofdstuk zeven wordt een viertal concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie gedefinieerd en ter ondersteuning gevisualiseerd. Hoofdstuk acht gaat in op de gevolgen voor het beleid en de bestuursstijl van gemeenten. Hoofdstuk negen sluit af met conclusies, reflectie op het theoretische kader, een slotadvies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.



2 Theoretisch kader en onderzoeksstrategie

2.1 Inleiding

De overname van Rijkstaken door gemeenten wordt decentralisatie genoemd. Belangrijk uitgangspunt voor de decentralisatie in de zorg is dat de overheid de burger op een andere wijze gaat benaderen. Het gaat dus zowel om een overheveling van taken naar een ander bestuursorgaan als een andere werkwijze. In dit onderzoek noemen we deze ontwikkeling: de transitie in de zorg. Transitie is volgens Rotmans een ingrijpende en onomkeerbare kanteling van systemen in de samenleving (Rotmans, 2013). De nadruk ligt hierbij meer op eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger zelf, zorg dichtbij huis en voorkomen in plaats van genezen. Overigens is deze verandering niet alleen vanuit bezuinigingsperspectief ingegeven vanuit het Rijk, maar sluit het ook aan op de (veranderde) behoefte van de zorgvrager. Steeds meer mensen met een zorgvraag hebben namelijk de wens om zo lang mogelijk thuis te blijven wonen met behoud van zelfsturing en regie en meer vraag gestuurde in plaats van aanbod gestuurde zorg (Vilans, 2014).

2.1.1 Improvisatiemaatschappij van Boutellier

Deze ontwikkeling is een omslag in de relatie tussen burger en overheid waarbij de rol van de overheid sterk verandert. De rol van de overheid ten opzichte van de participatie van de burger komt tot uitdrukking in een *bestuursstijl*. De stijl is van invloed op de rol die de gemeente en de burger samen spelen in het beleids- en besluitvormingsproces. De zogenaamde participatielader is een veel gebruikt instrument om de verhouding van de overheid ten opzichte van de burger helder weer te geven (Pröpper, 2013). Naarmate men hoger op de sporten van de ladder komt, heeft de burger meer invloed. De sporten van de ladder heten achtereenvolgens: informeren, raadplegen, adviseren, co-producen en in de opperste vorm (mee)beslissen. Naast deze gradaties onderscheidt Pröpper ook verschillende bestuursstijlen: de gesloten autoritaire stijl, de open autoritaire stijl, de consultatieve stijl, de participatieve stijl, de delegerende stijl, de samenwerkende stijl en tot slot de faciliterende stijl (Pröpper, 2013). Als theoretisch kader voor dit onderzoek worden de bestuursstijl en de tien principes van Boutellier gehanteerd. Deze principes omvatten nieuwe sociale verhoudingen in de samenleving en een bijpassende *lokale* bestuursstijl. Het is precies deze bestuurslaag die centraal staat in dit onderzoek. Bovendien is het één van de meest recente opgetekende bestuursstijlen.

Boutellier noemt de complexer wordende samenleving '*de improvisatiemaatschappij*'. Meer regels, standaarden en controle om de enorme bewegingen en ontwikkelingen in de samenleving onder controle te krijgen, helpen naar zijn idee niet. Boutellier geeft aan dat er in de huidige samenleving eigenlijk meer orde en organisatie zit dan we denken. Hij trekt hierbij een parallel met de jazzmuziek die ook in een permanent proces van afstemming laveert 'tussen takkenherrie en een schitterend samenspel'. De principes die Boutellier benoemt, zijn overigens kenmerkend voor een zich al ontwikkelende praktijk. Ter afronding van dit onderzoek wordt in hoofdstuk negen een beschouwende reflectie gegeven op de principes van Boutellier in relatie tot het onderzoeksonderwerp en de uitkomsten.

1. Continuïteit garanderen, de kwestie van het algemeen belang

De improvisatiemaatschappij krijgt volgens Boutellier vorm in een permanent afstemmingsproces van wisselende actoren. Vraag is dan wat het algemeen belang hierin is. Hiervoor kiest hij een eenvoudig vertrekpunt: we willen door. Het eerste principe gaat uit van continuïteit en een voorwaartse blik. De dynamiek in de samenleving is hoog en daar moet het bestuurlijk systeem op inspelen en niet proberen om deze dynamiek te controleren (met bijvoorbeeld een systeem). De dynamiek dient zelf het werk te doen en aan te sluiten op wat gaande is. Dit vraagt om een lokaal bestuur dat continu bijstelt, afstemt, optrekt etc. Boutellier noemt dit 'dynamische continuïteit'. Dit vereist een overheid die weet wat gaande is in de samenleving. Contacten tussen lokaal bestuur



en de omgeving (op alle niveaus) zijn hierbij cruciaal. Zonder zicht op de bestaande dynamiek is iedere missie volgens Boutellier kansloos.

2. Thema's en principes formuleren, tussen beleid en realisatie

Er ligt een periode achter ons van privatisering en verzelfstandiging. Dit leidde tot institutionalisering en het systeem werd alsmaar duurder, bureaucratischer en onpersoonlijker. De roep om het terugbrengen van de menselijke maat komt hier uit voort en is niet verrassend. Sturing in de improvisatiemaatschappij houdt in dat de mensen die het gaan doen, serieus genomen moeten worden en gezien worden als volwaardige partners. Het opleggen van prestatiecontracten en outputcriteria passen hier niet bij want zij werken demotiverend en belemmeren innovatie, net zo min als bij een improvisatiemaatschappij. Om richting te geven, wordt steeds meer gebruik gemaakt van *thema's en principes* in plaats van strakke kaders en controlemechanismen. Dit vraagt om een andere rol van het lokale bestuur: een verschuiving van (de blik van) binnen naar buiten en het aangaan van extern overleg. Partijen worden betrokken bij vraagstukken, waarbij het lokale bestuur slechts met thema's en principes richting geven en partijen zelf aangeven wat er moet gebeuren en met wie. Boutellier geeft aan dat het proces van realisatie steeds meer de inhoud van beleid bepaalt.

3. Faciliteren en begrenzen, de kanaliserende overheid

De eerste twee principes zouden tot het idee kunnen leiden dat de overheid klakkeloos loslaat. Toch is dit niet wat Boutellier bedoelt. Bestuurlijke begrenzing is noodzakelijk, omdat er naast positieve dynamiek ook negatieve dynamiek kan ontstaan. Een goede bestuurder kanaliseert volgens Boutellier maatschappelijke dynamiek. Door positieve ontwikkelingen te stimuleren en negatieve af te remmen: het 'in goede banen leiden'. Juist in die begrenzing schuilt een belangrijk deel van de legitimiteit van de overheid.

4. Het momentum bepalen, van planning naar timing

De huidige samenleving is complex, onvoorspelbaar en onzeker. Het standaard antwoord hierop is het zoeken van zekerheid in controle en planning. Het is voor Boutellier de vraag of dit wel het juiste antwoord is. In een dynamische samenleving doen zich steeds nieuwe situaties en problemen voor die vragen om een antwoord en bijstelling van strategie en planning. De dynamiek creëert als het ware het moment dat gepakt moet worden door het lokale bestuur. Juist lokaal is er veel sprake van incidenten en die zijn belangrijk. Juist op dat moment komt het aan op bestuurlijke kracht: goede communicatie (aandacht), kordaat optreden (zichtbaar) en betrouwbaarheid (integriteit). Op cruciale momenten kan gezag gevestigd worden: vertrouwen creëren, zaken regelen en burgers verenigen.

5. Problemen en kansen zien, van klanten naar mensen

Er ligt een periode achter ons van vraagsturing: patiënten werden cliënten, bewoners werden klanten en burgers gingen zich steeds meer als consument opstellen. Dit zet mensen en organisaties alleen niet in een juiste houding ten opzichte van elkaar, maar juist in één van een strijd van belangen en rechten. Het leidt veelal tot verwachtingen die niet waar kunnen worden gemaakt. Boutellier pleit er voor dat beter geredeneerd kan worden vanuit acute problemen en de reële kansen of mogelijkheden die er zijn. Hierbij gaat het om met elkaar in gesprek te gaan en elkaar te vinden in gemeenschappelijke probleem- en kans diagnoses. Dat stimuleert het komen tot een gezamenlijke oplossing enorm.

6. Wederkerigheid creëren, de kwestie van betrouwbaarheid

De ontzuiling heeft er toe geleid dat de banden in de samenleving zwakker zijn geworden en dat de betrouwbaarheid van onderlinge relaties geen vaststaand gegeven meer zijn en zwakker zijn geworden. De onvoorspelbaarheid is toegenomen en solidariteit is steeds minder vanzelfsprekend. Boutellier vindt het van belang om wederkerigheid te expliciteren, dit creëert soepelheid in



bestuur. Over en weer mogen partijen verwachtingen uitspreken en een gunst vragen voor hetgeen iemand bijdraagt.

7. Creëer duidelijkheid, betekenisvolle communicatie

De boodschap van het lokale bestuur dient helder te zijn in een dynamische maatschappij. In het kader van de Wmo zullen regelingen per gemeente gaan verschillen en dat is geen willekeur, maar een resultante van een zorgvuldige afweging. Daarin dient het lokale bestuur eerlijk te zijn: bij voorkeur met helder taalgebruik in gewone mensentaal.

8. Goed experimenteren, reductie van onzekerheid

De improvisatiemaatschappij en de onvoorspelbare omgeving vragen om ‘experimenten met beleid’. Doordachte en goed voorbereide pilots met systematische begeleiding, bijstelling en duidelijke indicatoren. En indien de resultaten tegenvallen, het lef om te durven stoppen. Gewoon proberen volgens Boutellier, maar niet op zijn beloop laten. Dit vraagt goede stuurmanskunst.

9. Aandacht hebben, creëer nabijheid

Gemeenten zijn steeds efficiënter en zakelijker gaan werken. Dit heeft geleid tot een ‘klantvriendelijke bureaucratie’ waarbij burgers zich zijn gaan gedragen als consumenten en wat leidde tot een afstand tussen overheid en burger. Boutellier geeft aan dat alleen daadwerkelijke aandacht leidt tot vertrouwen. De lokale overheid zou naar zijn idee minder bureaucratisch moeten optreden en meer invoelend vermogen moeten opbrengen. Meer echte, persoonlijke aandacht aan burgers. Waarom niet even telefonisch contact in plaats van een onpersoonlijke brief? Waarom niet vaker een persoonlijk (keukentafel)gesprek?

10. Durven kiezen, het primaat van de politiek

Uiteindelijk is lokaal besturen niet alleen een neutrale aangelegenheid van licht leiderschap, wederkerigheid en kanaliseren zoals Boutellier voorstelt. Lokaal besturen, is keuzes maken en is per definitie een politieke aangelegenheid. Veelal gebeurt dit vanuit een pragmatische inslag, maar Boutellier pleit voor meer overtuigingskracht en bezieling. Waarbij Boutellier maar één manier voor zich ziet namelijk die van geïnspireerde oprechtheid.

2.2 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie bestaat enerzijds uit een bureauonderzoek¹, anderzijds is een negental mondelinge (groeps)interviews afgenomen met stakeholders. Ook heeft een bezoek plaatsgevonden aan het 8e congres Barometer Maatschappelijk Vastgoed van de Hanzehogeschool Groningen. Hier is het enige lectoraat Maatschappelijk Vastgoed van Nederland gevestigd. De tussentijdse onderzoeksresultaten zijn getoetst in een expertmeeting.

Bureauonderzoek & congresbezoek

Het bureauonderzoek geeft input voor het beschrijvende deel van voorliggend onderzoek. Het eerste deel richt zich op het theoretische kader van dit onderzoek: een korte uiteenzetting van de bestuursstijl en de principes van Boutellier. Vervolgens wordt op basis van verschillende documenten en literatuur onderzocht wat wordt verstaan onder maatschappelijk vastgoed (begripsbepaling en afbakening) en wat de (wettelijke) taken zijn van de gemeenten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed.

Het congres heeft input gegeven voor de actuele ontwikkelingen rondom maatschappelijk vastgoed. Op dit congres is de jaarlijkse editie van het boek ‘Barometer Maatschappelijk Vastgoed’ gepresenteerd (Veuger & et al., 2015). Dit boek dient als belangrijke bron voor dit onderzoek en

¹ Maatschappelijk vastgoed en zorgvastgoed is volgens één van de geïnterviewde personen vooral een praktijkgerichte toegepaste wetenschap.



kent voor de eerste keer een apart katern dat gaat over zorgvastgoed. Vervolgens wordt uiteengezet wat de transitie in de zorg behelst en welke nieuwe zorgtaken zijn overgeheveld naar gemeenten.

Onderdeel van het bureauonderzoek is het op hoofdlijnen analyseren van een aantal nationale en internationale best practices dan wel vernieuwende lokale voorbeelden in zorg en vastgoed. Het betreffen dus geen aselechte voorbeelden. Het betreft een uiteenzetting op hoofdlijnen om een aantal trends te onderstrepen en illustreren, die al ten uitvoer worden gebracht. Ze zijn niet beoogd als volwaardige casestudy.

Interviews

De geïnterviewden vertegenwoordigen een breed spectrum uit de zorg-, corporatie-, advies- en gemeentewereld. Gekozen is voor interviews, omdat op deze wijze veel (nieuwe) informatie kan worden verzameld en er doorgevraagd kan worden naar achterliggende motieven en verbanden. In de interviews is met name ingegaan op onderzoeksvragen zes, zeven en acht. Dit betreft de vertaling van alle ontwikkelingen naar (de behoefte aan) maatschappelijk vastgoed en de rol van de gemeente hierin.

Gekozen is voor het interviewen van drie gemeenten. Twee gemeenten zijn middelgroot en vallen onder een groep van koplopers ten aanzien van maatschappelijk vastgoed. Eén gemeente is een kleine gemeente die concreet bezig is met de ontwikkeling van twee dorpshuizen in nauwe samenwerking met burgers.

Twee adviesbureaus zijn geïnterviewd. RIGO Research en Advies is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken betrokken bij de ontwikkeling van een lokale woonzorg(welzijn)wijzer. Doel hiervan is een methode te ontwikkelen om op basis van zorgdoelgroepen inzichtelijk te maken wat de (toekomstige) zorgvraag is en wat nodig is in de woningvoorraad, de woonomgeving en het voorzieningenaanbod. HEVO is een huisvestingsadvies- en risicodragend projectmanagementbureau dat veel ervaring heeft met de ontwikkeling van zorgvastgoed.

Daarnaast is het Aedes - Actiz Kenniscentrum Wonen - Zorg geïnterviewd. Dit is het informatiepunt voor professionals op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Deze organisatie is goed op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen en initiatieven. Op basis van dit interview is het project in Ruinen geïnterviewd dat door hen is bestempeld als 'zorgvastgoed van de toekomst'. Bij dit interview waren zowel de corporatie als zorgaanbieder aanwezig. Ook heeft het Kenniscentrum diverse artikelenreeksen uitgegeven die een uiteenzetting zijn van innovatieve projecten. Eén reeks is gebruikt als belangrijke onderlegger voor dit onderzoek, namelijk de reeks 'Levendige ontmoetingsplekken'.

Huisartsenpraktijk De Burgt is geïnterviewd om de onderzoeker meer feeling te geven bij de behoefte van zorgvragers. Deze praktijk is bovendien betrokken bij een lokaal platform van wonen, zorg en welzijn en kent derhalve de bredere context van het vraagstuk.

Middin is geïnterviewd, omdat deze zorgorganisatie goed in beeld heeft dat door de overheveling van taken van AWBZ naar gemeenten, het scheiden van wonen en zorg en een andere bekostigingssystematiek, dit vraagt om een andere positionering van de zorgaanbieder en de rol van haar vastgoed hierin. Middin ontwikkelt momenteel een meerjarenhuisvestingsplan voor haar vastgoedportefeuille.

Voor een overzicht van de geïnterviewde personen wordt verwezen naar de bijlage. De uitgeschreven interviews zijn zelf vanwege de omvang en vertrouwelijkheid opgenomen in een afzonderlijke bijlage bij dit onderzoek.



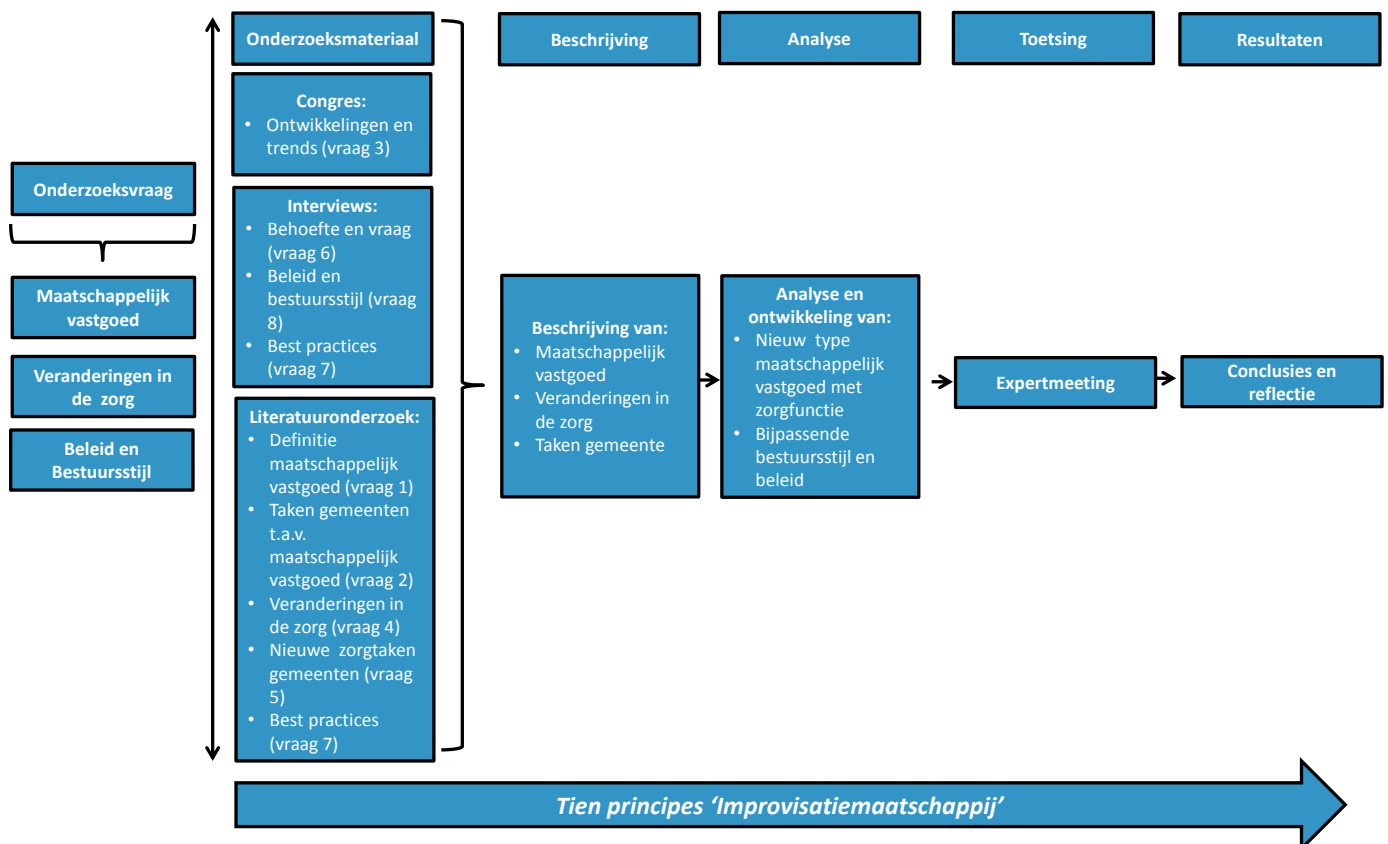
Tussentijdse toetsing

De voorlopige onderzoeksresultaten zijn getoetst in een expertmeeting, waarbij een deel van de geïnterviewden aanwezig was. Doel van deze bijeenkomst was middels een rondetafelgesprek het toetsen en verifiëren van de voorlopige onderzoeksresultaten. In de bijeenkomst zijn specifiek de geformuleerde concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie en de bestuursstijl van gemeenten getoetst. Van deze bijeenkomst is ter ondersteuning een visueel verslag gemaakt (bijlage 3) en is inmiddels een artikel verschenen in het magazine Schooldomein (jaargang 28, nummer 4, maart 2016). Voor de deelnemers aan de expertmeeting wordt verwezen naar de bijlage.

Uiteraard is gedurende het onderzoek naast de interviews op meer formele (telefonisch) dan wel informele wijze gesproken met verschillende personen en gereflecteerd op verschillende onderdelen en aspecten van dit onderzoek. In het bijzonder zijn dit:

- Mariëtte Wetzels, ICSadviseurs (adviseur zorg)
- Dennis Coenraad en Peter Jan Bakker, ICSadviseurs (vastgoedadviseur)
- Mariëtte de Groot, Stock5 (gespecialiseerd in het opzetten van coöperatieve bewonersbedrijven)

Op deze wijze is antwoord gegeven op de centrale vraag en de deelvragen. Het betreft overwegend een kwalitatief en empirisch onderzoek. Het is primair verkennend en beschrijvend, omdat het thema zeer actueel is en het merendeel van de organisaties nog zoekende zijn. Het doel van dit onderzoek is allereerst kennis en inzicht te verkrijgen waarna interpretatie en analyse plaatsvindt. Het onderzoekmodel is middels een schematische weergave in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 1: Onderzoekmodel

3 Maatschappelijk vastgoed

3.1 Begripsbepaling en afbakening

Wat wordt verstaan onder maatschappelijk vastgoed (deelvraag één)? Maatschappelijk vastgoed maakt net als woningen, kantoren, bedrijfsgebouwen en winkels onderdeel uit van de totale vastgoedsector en is in omvang net zo groot als de totale kantoren- en winkelvoorraad (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2014). Het begrip maatschappelijk vastgoed werd voor het eerst in 2003 gebruikt door de Kopgroep Maatschappelijk Vastgoed (van Leent, 2012). Over maatschappelijk vastgoed zijn meerdere definities in omloop. Voor de één betekent maatschappelijk vastgoed een gebouw met een publieke functie, gefinancierd uit publieke middelen. De ander definieert maatschappelijk vastgoed als bedrijf onroerend goed met meerwaarde voor de samenleving (Bouwstenen voor Sociaal, 2015). Wikipedia (2015) omschrijft maatschappelijk vastgoed als volgt:

Doorgaans wordt met maatschappelijk vastgoed bedoeld op een gebouw of terrein met een publieke functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn, maatschappelijke opvang en/of medische zorg. Voorbeelden van maatschappelijk vastgoed zijn: scholen, culturele centra, theaters, opvangtehuizen, gezondheidscentra, buurthuizen, sportaccommodaties en dergelijke. Maatschappelijk vastgoed is een jong begrip dat opgekomen is met een toenemende belangstelling voor een beter gebruik van accommodaties. Het is ingegeven door streven naar intensief ruimtegebruik en meer kruisbestuiving in de dienstverlening aan burgers. Nieuwe maatschappelijke voorzieningen in buurten en wijken worden nauwelijks meer solitair gerealiseerd. Er is bijna altijd sprake van een combinatie van functies.

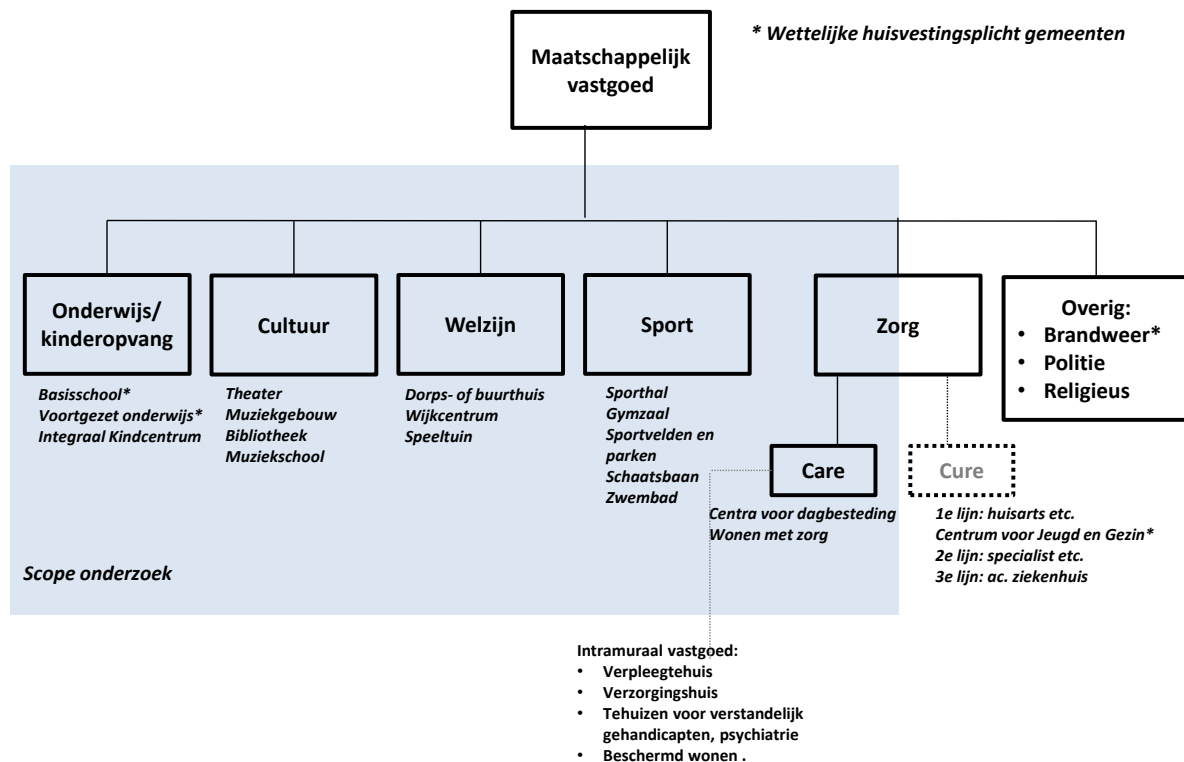
In een enkel geval wordt verondersteld dat maatschappelijk vastgoed altijd in eigendom is van gemeenten of overheden, maar dat is niet het geval. Het merendeel van het maatschappelijk vastgoed is weliswaar in bezit van gemeenten, maar een aanzienlijk deel van het vastgoed ligt bij corporaties, verenigingen, zorginstellingen, burgers, marktpartijen of stichtingen. De term maatschappelijk vastgoed is dus een veel gebruikt verzamelbegrip en het is nodig om goed af te bakenen wat in dit onderzoek wordt verstaan onder maatschappelijk vastgoed. In dit onderzoek wordt onder maatschappelijk vastgoed verstaan gebouwen en terreinen:

- met een publieke functie op het terrein van onderwijs, sport, cultuur, welzijn en zorg;
- die worden gefinancierd met publieke middelen;
- en die worden gebruikt voor maatschappelijke activiteiten, diensten en doeleinden met een collectieve waarde (non-profit e/o gesubsidieerd).

In het kader van dit onderzoek is het vooral noodzakelijk om het begrip maatschappelijk *zorgvastgoed* goed te duiden. Bij de decentralisatie van de zorg en het scheiden van wonen en zorg gaat het vooral om de (ambulante) zorg die geleverd wordt in de wijk of bij mensen thuis. Daarom worden de 1^e, 2^e en 3^e lijn zorg buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

Bij wonen met zorg kan de vraag worden gesteld wat de publieke functie van *wonen* is. Ogenschijnlijk is de individuele woonfunctie hierbij dominant en door het scheiden van wonen en zorg, wordt dit onderscheid juist manifester. Toch hebben de voorzieningen aanvullend op de woonbehoefte en die gewenst of nodig zijn in het kader van de zorgvraag (zoals bijvoorbeeld ontmoeting en dagbesteding) meer een *publiek* karakter. Dergelijke gemeenschappelijke en publieke voorzieningen maken daarom onderdeel uit van dit onderzoek.





Figuur 2: Afbakening begrip maatschappelijk vastgoed

3.2 Functie en vermogen van maatschappelijk vastgoed

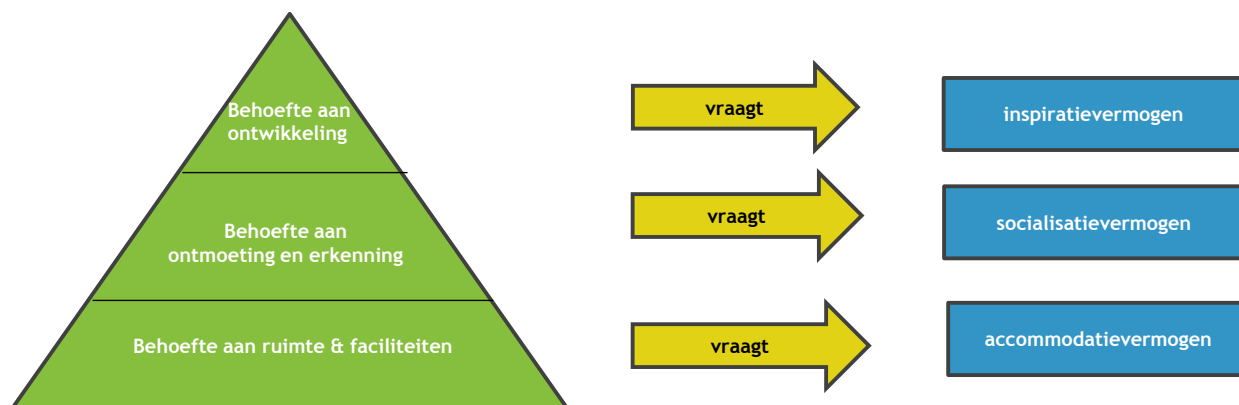
Van Leent geeft aan dat maatschappelijk vastgoed verschillende functies kan hebben (van Leent, 2012). Hoewel het begrip maatschappelijk vastgoed nog vrij jong is, heeft het vastgoed zelf een lange geschiedenis. Kerken, badhuizen en kathedralen bestaan al eeuwen en waren de eerste gebouwen met een publieke functie. Later kwamen hier de club- en buurthuizen bij en nu zijn er MFA's die een wijkfunctie vervullen. MFA's waren het antwoord op de voortgaande verkokering van maatschappelijke sectoren. Veel gemeenten kozen de afgelopen jaren ervoor om de traditionele wijkfunctie te combineren met andere maatschappelijke functies. Doel was niet alleen intensief ruimtegebruik, maar ook ketenintegratie en dus inhoudelijke samenwerking. Brede Scholen, die inmiddels ook Integrale Kindcentra (IKC) worden genoemd, combineren onderwijs, opvang en consultatiebureaus. En bij Kulturhusen is altijd een bibliotheek gecombineerd met andere maatschappelijke functies. Een andere ontwikkeling van recente datum is die van zelfbeheer. Burgers en bewoners begeleiden het programma en het beheer van accommodaties in plaats van gemeente en/of instellingen.

Van Leent geeft aan dat maatschappelijk vastgoed verschillende vermogens (Leent, 2014) heeft, namelijk;

1. accommoderend vermogen: het bieden van een fysieke plek/ruimte en faciliteiten
2. socialiserend vermogen: plek voor uitwisseling, ontmoeting en erkenning
3. inspirerend vermogen: architectuur als drager, het gebouw als ervaring en plek voor inspiratie

Hij maakt hierbij de verbinding met de Pyramide van Maslow (figuur 3).





Figuur 3 : Vermogens van (publiek) vastgoed². Aangepast van: “*Publiek Vastgoed, Analyses, concepten, voorbeelden*”, van Leent (2012), p.24, Haarlem, Trancity - Valiz.

Allereerst kan maatschappelijk vastgoed in zijn meest basale vorm dus een plek en onderkomen zijn voor maatschappelijke activiteiten (‘een dak boven het hoofd’). Vervolgens kan het een plek zijn waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en waar interactie en uitwisseling kan plaatsvinden. In zijn opperste vorm kan maatschappelijk vastgoed een plek zijn voor inspiratie, ontwikkeling en innovatie.

3.3 Gemeentelijke taken ten aanzien van maatschappelijk vastgoed

Wat zijn de taken van gemeenten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed (deelvraag twee)? Gemeenten hebben alleen een wettelijke huisvestings

plicht

 voor wat betreft **onderwijs, jeugdzorg en de brandweer**. De betrokkenheid van gemeenten bij maatschappelijk vastgoed komt naast deze huisvestingsplicht dus voort uit lokale beleidsdoelstellingen en politieke keuzes zoals het stimuleren van sport, welzijn en cultuur. In de expertmeeting is gesteld dat Nederland ten opzichte van andere Europese landen uniek is, omdat maatschappelijk vastgoed hier van oudsher sterk functiegericht ontwikkeld en ingedeeld is, zonder een directe relatie met de werkelijke kostprijs. Veel gebruikers van maatschappelijk vastgoed zijn afhankelijk van subsidies. In één van de interviews is aangegeven dat maatschappelijk vastgoed vroeger veelal aanbodgericht werd ontwikkeld. Het merendeel van het maatschappelijk vastgoed betreft onderwijs, gevolgd door zorg en sport.

Functie	Oppervlakte in m2
Onderwijs	37,6
Zorg	19,9
Sport	14,4
Godsdienst	5,8
Overheidskantoren	2,5
Cultuur	2,4

Tabel 1: Oppervlakte maatschappelijke vastgoed naar functie. Overgenomen van presentatie “*Wat is maatschappelijk nou waard?*” van T.M. Berkhout, sheet 2, 8e congres Barometer Maatschappelijk Vastgoed.

² Van Leent spreekt over publiek vastgoed. Dat is vastgoed met een publieke functie dat zowel het particuliere als collectieve belang kan dienen (o.a. ook winkels, zalencentrum etc.).

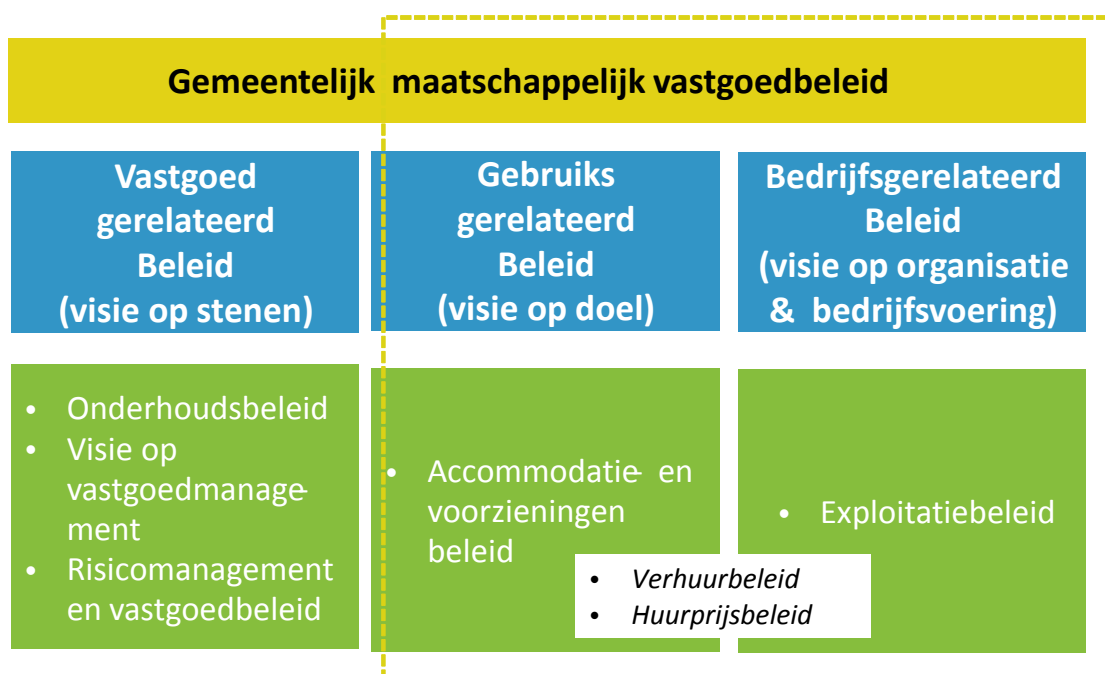
3.3.1 Gemeentelijk beleid

Er zijn diverse definities van beleid. Specifiek voor overheidsbeleid is de politieke context. Hoogerwerf omschrijft overheidsbeleid als ‘het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde’ (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Deze definitie is te breed voor dit onderzoek. Het beleid van gemeenten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed is verankerd in verschillende beleidsterreinen. Volgens de Barometer Maatschappelijk Vastgoed (Veuger & et al., 2015) is visie en beleid ten aanzien van maatschappelijk vastgoed verankerd in onder meer:

- Onderhoudsbeleid
- Gemeentelijk vastgoedbeleid
- Accommodatiebeleid
- Verhuurbeleid
- Visie op vastgoedmanagement
- Huurprijsbeleid
- Exploitatiebeleid
- Risicomanagement en vastgoedbeleid

Deze beleidsterreinen zijn in werkelijkheid niet zo strikt en eenvoudig te scheiden. Ze kennen vaak een sterke vermenging. Soms valt het huurprijsbeleid onder het verhuurbeleid en hebben accommodatiebeleid en het huurprijsbeleid een sterke onderlinge samenhang.

In wezen is het totale beleid van gemeenten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed een vermenging van de ‘zachte’ beleidskant (*Welke doelen streeft een gemeente na met haar vastgoed?*) en de ‘harde’ bedrijfsmatige kant (*Hoe gaat een gemeente op bedrijfsmatige wijze met haar vastgoedtaken om?*). Denk bijvoorbeeld aan het planmatig uitvoeren van groot onderhoud en het hanteren van kostprijs dekkende huurprijzen.



Figuur 4 : Gemeentelijk maatschappelijk vastgoedbeleid

In dit onderzoek wordt wanneer gesproken wordt over het gemeentelijk (vastgoed)beleid vooral de focus gelegd op gebruik gerelateerd beleid (visie op doel) wat vooral tot uitdrukking komt in het



accommodatiebeleid van gemeenten. Daarnaast gaat de aandacht uit naar exploitatie (bedrijf gerelateerd beleid), omdat deze taken in toenemende mate worden uitbesteed aan burgers en sociaal ondernemers. Het vastgoedmanagement wordt geheel buiten beschouwing gelaten, omdat het hier met name de bedrijfsmatige benadering van het vastgoed betreft, puur de stenen.

3.4 Trends en ontwikkelingen

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke actuele maatschappelijke ontwikkelingen en trends invloed hebben op de (toekomstige) vraag naar maatschappelijk vastgoed (deelvraag drie). Allereerst wordt ingegaan op algemene ontwikkelingen en trends. Daarna volgt een uiteenzetting van trends die specifiek kunnen worden waargenomen voor gemeenten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed.

3.4.1 Algemene trends

Demografie

Nederland vergrijsst en ontgroent (daling van het aantal jongeren). Onze bevolkingsgroei stabiliseert en een afname van de bevolkingsomvang zal leiden tot een kleinere beroepsbevolking. Het aantal alleenwonenden en ouderen zal de komende jaren fors toenemen. Regionale verschillen (de Randstad versus krimpregio's) zijn groot en zullen verder toenemen. Vooral de grote en middelgrote steden kennen nog groei en hebben aantrekkingskracht door een ruim aanbod van voorzieningen, scholing, en een aantrekkelijk leefklimaat. Nulgroei betekent meer leegstand, ook voor maatschappelijk vastgoed zoals scholen, sportcomplexen en kinderopvang. Hierdoor neemt het voorzieningenniveau in bepaalde (krimp)gebieden af (Nozeman, 2010).

- Afname vraag maatschappelijk vastgoed
- Voorzieningenniveau in krimpregio's kalft af

Digitalisering

Veel meer zaken vinden tegenwoordig thuis en op internet plaats in plaats van in gebouwen zoals winkelen, werken, boodschappen doen en elkaar ontmoeten en contact maken. Waar zorg vroeger vooral geleverd werd in verzorgingshuizen vindt deze steeds meer thuis bij de burger plaats al dan niet ondersteund door ICT en door professionals die aan huis komen. ICT en sociale media vergroten de mogelijkheden van zorg op afstand, e-health en ruildiensten (Vilans, 2014). Doordat zoveel thuis plaats kan vinden of online, zal de vraag naar (maatschappelijk) vastgoed veranderen. Denk aan bibliotheken, bejaardenhuis, wijkcentra etc.

- Toenemende digitalisering
- Meer activiteiten thuis in plaats van buitenshuis

Economie

De periode van economische recessie sinds 2008 heeft er toe geleid dat door de overheid flink bezuinigd is. Ook het onbetaalbaar worden van de verzorgingsstaat maakte bezuinigingen noodzakelijk. Gemeenten zijn zich meer en meer gaan focussen op kerntaken. Veel maatschappelijk vastgoed is afhankelijk van een publieke geldstroom: dalen subsidies aan verenigingen en stichtingen dan daalt de vraag naar ruimte. De Barometer Maatschappelijk Vastgoed geeft aan dat gemeenten zich aan het terugtrekken zijn uit maatschappelijk vastgoed en dat kostenreductie een belangrijk thema is (Veuger & et al., 2015). Gemeenten hebben de vastgoedportefeuille kritisch doorgelicht en dat wat niet nodig was, is verkocht.

- Focus op kostenreductie bij gemeenten
- Groei verkoop van maatschappelijk vastgoed



Samenlevingsperspectief

De overheid zet met haar participatiesamenleving sterk in op burgerschap: het stimuleren van de civil society en gemeenschapszin. Solidariteit wordt niet meer door de overheid georganiseerd, maar dient meer vanuit de samenleving plaats te vinden. Deze tendens komt ook van onderop: bottom-up. Rotmans noemt dit de kanteling van de samenleving: van een bovenaf georganiseerde verzuilde samenleving naar een decentrale, van onderop gestuurde netwerksamenleving met de opkomst van talloze innovatieve en nieuwe initiatieven (Rotmans, 2013). Bij maatschappelijk vastgoed worden beheer en exploitatie, maar ook de ontwikkeling, meer en meer opgepakt door maatschappelijk initiatiefnemers, een lokale vereniging of stichting of andersoortige (burger) initiatieven (Turnhout & Felixsdal, 2015). Het is de vraag of de samenleving zich inderdaad in deze (gewenste) richting gaat door ontwikkelen. Er zijn tal van aanwijzingen dat Nederland steeds meer individualiseert (Nozeman, 2010). We kennen in Nederland inderdaad een hoog aantal vrijwilligers, maar door de toenemende werkdruk zal het aantal in de toekomst mogelijk verminderen. Nieuwe vormen van vrijwilligerswerk zijn flexibel, overzichtelijk en van korte duur of vindt achter de computer plaats (bijvoorbeeld *e-buddies*) (Vilans, 2014).

- **Civil society en gemeenschapszin versus individualisering**
- **Overname van ontwikkeling, beheer en exploitatie van maatschappelijk vastgoed door maatschappelijke initiatieven**

Klantbehoefte en de mens centraal

De consument wordt mondiger en veeleisender. Door groeiend individualisme willen mensen zich meer onderscheiden. Groepen burgers willen hun persoonlijke keuzes of dromen najagen in plaats van gebruik maken van een algemeen aanbod aan diensten. Waar vroeger aanbodgericht werd ontwikkeld, staat nu de vraag van de klant centraal. De aandacht voor de expliciete wensen van de klant komt in toenemende mate van de grond. Aanbod zal steeds meer tot stand komen door doelgroep-, leefstijl en consumentenonderzoek (BPD, 2015).

- **Mondiger en veeleisender burger**
- **Doelgroep-, leefstijl en consumentenonderzoek als onderlegger voor vastgoedconcepten**

Groeiende aandacht voor kwaliteit van de omgeving

De hang naar beleving is niet iets recent. Het vroegere maatschappelijke vastgoed is daar zelfs een voorbeeld van. Denk bijvoorbeeld aan Romeinse badhuizen, kathedralen, piramides en kerken. De behoefte aan beleving en inspireren blijft. De Amerikanen Pine en Gilmore hebben het over de 'beleveniseconomie' of 'experience economy' (Pine & Gilmore, 1999). Klanten willen meer dan een product of dienst, men wil vooral beleving. De principes van doelmatig en tegen zo laag mogelijke kosten (veelal gehanteerd uitgangspunt door gemeenten bij maatschappelijk vastgoed) laten zich hier lastig mee rijmen.

Specifiek voor de zorg is momenteel de term 'Healing Environment' in opkomst. We spreken van een Healing Environment als de gebouwde omgeving bijdraagt aan het fysiek, mentaal en sociaal welbevinden van gebruikers. Dit zijn naast bewoners en bezoekers ook de mensen die in het gebouw werken (Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen - Zorg, 2016).

- **Groeiend kwaliteitsbewustzijn**
- **Behoeft aan beleving**
- **Healing Environment**

Nieuwe spelers en startups

Uber, Airbnb zijn initiatieven die onderdeel uitmaken (of de trend zetten) van de in ontwikkeling zijnde deeleconomie. Zij zorgen voor grote veranderingen in verschillende sectoren (NRC



Handelsblad, 2016). Het zijn de voorlopers van de circulaire economie gedachte waarbij bezit minder belangrijk wordt. Deze initiatieven zijn gestoeld op het beter gebruiken van beschikbare capaciteit. Door ICT wordt de overbodige capaciteit (van o.a. hotelkamers, taxi's) in kaart gebracht. Die leegstand kan vervolgens beter worden benut. Deze nieuwe bedrijven bezitten dus niet alles zelf, maar maken gebruik van de overvloed van spullen en hulpbronnen die mensen en bedrijven al hebben. De ontwikkeling laat zien dat concurrentie vaak niet meer uit de eigen sector komt, maar uit een geheel andere hoek.

Voor wat betreft maatschappelijk vastgoed sluit een initiatief als het 'makelpunt' zoals bijvoorbeeld in Utrecht en Amsterdam hier op aan. Een makelpunt is een website die overzicht biedt van de aanwezige locaties in een stad die beschikbaar zijn voor initiatieven die een locatie zoeken. Belangrijkste doel hiervan is het beter benutten van bestaand vastgoed voor maatschappelijk gewenste activiteiten. Een makelpunt kan bemiddelen op het gebied van vraag en aanbod van ruimten in de stad en zorgt dus voor optimalisatie van de bezetting. Eén van de geïnterviewde gemeenten bevestigt die roep om transparantie in beschikbaar en leegstaand vastgoed.

- **Intensiever benutten van bestaande capaciteit (van maatschappelijk vastgoed)**
- **Komst nieuwe spelers**

Multifunctionaliteit

De ontwikkelingen in de samenleving wijzen in de richting van voortgaande verknoping van partijen uit het maatschappelijke en commerciële domein en multifunctionalisering van maatschappelijk vastgoed. Multifunctionaliteit wordt volgens van Leent gedreven door drie principes (van Leent, 2012). Allereerst willen dienstverleners diensten verkopen, en aanwezige klanten en traffic voor de buurman/buurvrouw zijn potentiële nieuwe klanten. Het biedt de klant gemak en service. Bij een bezoek aan de kinderopvang kan gelijk een boek worden weggebracht bij de bibliotheek. Na een consult aan de huisarts kan direct een afspraak worden gemaakt met de diëtiste of fysiotherapeut. Elkaars nabijheid leidt bovendien tot inhoudelijke samenwerking tussen partijen. Denk aan een gezondheidscentrum waar zorgverleners met elkaar samenwerken en Integrale Kindcentra waar zowel onderwijs als opvang dezelfde pedagogische principes hanteren en zorgen voor warme overdracht en doorgaande leerlijnen. Het laatste principe van multifunctionaliteit is kostenbesparing. Een receptie of een aantal facilitaire services kunnen worden gedeeld. Dit leidt ertoe dat meer partijen ervoor kiezen om gezamenlijk gehuisvest te zijn.

Funcitiemening vindt tegenwoordig steeds meer plaats in de detailhandel en wordt 'blurring' genoemd: het gaat hier om het mengen van onder meer horeca, dienstverlening, cultuur en detailhandel en dienstverlening. Ondernemers vormen samen nieuwe concepten waarbij 'traditionele' business modellen worden gecombineerd. Blurring is er in allerlei soorten en maten: van kapsalons die koffie schenken en restaurants die ook streekproducten verkopen tot aan volledig geïntegreerde bedrijfsmodellen zoals wellnesscenters (www.retaildetail.nl, 2016).

- **Multifunctionalisering van (maatschappelijk) vastgoed**
- **Toenemende funcitiemenging**

Tussenruimtes: vervaging publiek - privaat domein

Tegenwoordig wordt op een andere manier dan vroeger gebruik gemaakt van openbare ruimten en (semi)private ruimten. Cafés, winkels en wegrestaurants worden ontmoetingsplekken en publieke ruimten in bibliotheken, stations en gemeentehuizen worden steeds vaker gecombineerd met horeca en andere commerciële functies. Waar vroeger vooral functioneel ingedeeld werd, draait het nu om interactie, innovatie en uitwisseling (ArchiNed, 2016). De relatie tussen privaat en publiek verandert daarmee sterk en wordt diffuser.



- Diffuser beeld private en publieke ruimte
- Interactie, innovatie en uitwisseling staan centraal

3.4.2 Gemeentelijke trends

Naast de ontwikkelingen in de samenleving die invloed hebben op maatschappelijk vastgoed is er specifiek binnen gemeenten een aantal trends waar te nemen hoe gemeenten omgaan met maatschappelijk vastgoed. De jaarlijkse Barometer Vastgoed geeft hier goed inzicht in (Veuger & et al., 2015).

De Barometer Maatschappelijk Vastgoed bevestigt het beeld dat de betrokkenheid van gemeenten bij maatschappelijk vastgoed afneemt (Veuger & et al., 2015). Wat niet verbaast, is dat kostenreductie het meest actuele beleidsthema is. Driekwart van de gemeenten ziet het verkopen van maatschappelijk vastgoed als middel om kosten te beheersen. Dit thema wordt op de voet gevolgd door het scheiden van subsidie- en huisvestings- en exploitatiekosten en opbrengstverhoging. Alle sterk kosten gedreven thema's. Een deel hiervan kan worden verklaard door de komst van de Wet Markt en Overheid (2014) die gemeenten verplicht kostprijs dekkende tarieven te berekenen ter voorkoming van concurrentievervalsing. Deze ontwikkeling wordt overigens gezien als doodsteek voor laagdrempelige initiatieven en staat volgens één van geïnterviewden haaks op dat wat de overheid nastreeft. Burgerinitiatieven die ruimte zoeken, gaan door de toenemende leegstand van vastgoed shoppen en komen daar terecht waar de laagste prijs geldt. Als vierde wordt het ontwikkelen van een integraal accommodatiebeleid genoemd. Beheer en exploitatie is tot slot een taak van gemeenten die op dit moment het meeste wordt uitbesteed.

	Klein (n=11)	Middelgroot (n=18)	Groot (n=15)
Kostenreductie	91%	83%	93%
Scheiding subsidies huisvesting en exploitatie	46%	78%	53%
Opbrengstverhoging	55%	56%	73%
Ontwikkelen integraal accommodatiebeleid	55%	50%	53%
Verbeteren kwaliteit van beheer	27%	44%	67%
MFA-vorming	73%	50%	27%
Verhoging tevredenheid gebruikers	36%	39%	60%
Samenwerking andere gemeenten	46%	56%	33%
Integratie van taken binnen de gemeente	18%	39%	60%
Fysieke clustering van cultuurfuncties	0%	39%	53%
Het uitbesteden van taken	18%	39%	40%
Handhaven voorzieningenniveau kleine kernen	46%	44%	0%
Handhaven voorzieningen niveau in buurten en wijken	18%	39%	27%

Tabel 2 : Actualiteit beleidsthema's naar omvang gemeenten. Overgenomen van "Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2015", p.21, door Veuger (2015), Koninklijke van Gorcum Assen.



Er is - zoals de tabel laat zien - een verschil waar te nemen tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. Bij alle drie categorieën is kostenreductie het meest actueel. Bij kleinere gemeenten is vooral MFA-vorming, opbrengstverhoging, integraal voorzieningenbeleid en handhaven voorzieningenniveau in kleine kernen urgent. Voor de verbetering van de kwaliteit van het beheer, integratie van taken binnen de gemeente en het fysiek clusteren van cultuurfuncties geldt dat hoe groter de gemeente is, hoe actueler het thema is.

Vastgoedeigenaar zijn, is op zich geen primair doel van gemeenten, los van een klein aantal wettelijke taken (Veuger & et al., 2015). De meeste gemeenten geven aan dat zij alleen vastgoed hebben en beheren om beleidsdoelstellingen te realiseren. De vraag van de gemeenschap en het kostenbewustzijn staan hierin centraal. De dreigende leegstand door een veranderende markt leidt er toe dat gemeenten meer en meer gaan herbestemmen of vastgoed deels gaan afstoten. Zo komt maatschappelijk vastgoed in concurrentie met andere gebouwen op de markt die, uitgezonderd plaatsen in de Randstad, overwegend gekenmerkt wordt door een kopersmarkt. Qua herbestemming wordt momenteel vooral gekeken naar de roep om goedkope woonruimte en de huisvesting van vluchtelingen. Clustering van functies wordt vaak gezien als optie om accommodaties beter te benutten en bezetten.

Gemeenten richten zich momenteel dus op het optimaal inzetten van vastgoed tegen minimale kosten. Daarbij staat de vraag van burgers en/of vanuit beleidsdoelstellingen centraal en worden afwegingen transparant gemaakt door afwegingskaders te gebruiken. Er wordt maatwerk geleverd en dit zal in de toekomst steeds meer worden gevraagd (Veuger & et al., 2015).

- Focus gemeenten sterk op kostenreductie en kosten gedreven thema's
- Gemeenten trekken zich terug uit maatschappelijk vastgoed
- Maatschappelijk vastgoed wordt herbestemd of verkocht
- Minder mogelijkheden door Wet Markt en Overheid
- Maatwerk tegen minimale kosten

3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is in beeld gebracht dat de vraag naar maatschappelijk vastgoed naar verwachting verder zal veranderen en afnemen door tal van sociaal, demografische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen. De betrokkenheid van gemeenten bij maatschappelijk vastgoed neemt aantoonbaar af. Zij zijn momenteel sterk kosten gedreven bezig en richten zich op het optimaal inzetten van vastgoed tegen minimale kosten. Bovendien zijn gemeenten geconfronteerd met bezuinigingen op diverse terreinen en aangescherpte regelgeving met betrekking tot de Wet Markt en Overheid die remmend werkt op maatschappelijke initiatieven.

Door deze veranderingen lijkt de bodem onder het traditionele maatschappelijk vastgoed weg te vallen. Nieuwe initiatieven zullen, al dan niet gedwongen, meer los van de overheid hun weg kiezen en een type (maatschappelijk) vastgoed gaan ontwikkelen met een meer hybride karakter - zowel publiek als privaat. Maatschappelijk vastgoed zal vooral worden ingestoken vanuit multifunctionaliteit en aspecten als kwaliteit, concept, beleving en omgeving, maar ook intensivering van het gebruik van bestaand maatschappelijk vastgoed worden hierbij steeds belangrijker. Een deel van het maatschappelijk vastgoed zal sterker een beroep doen op het socialiserend en inspirerend vermogen van gebouwen.



4 Transitie in de zorg

4.1 Ontwikkeling zorg

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de transitie in de zorg en de (nieuwe) wettelijke zorgtaken van gemeenten (onderzoeksvragen vier en vijf). Belangrijke aanleiding voor de transitie in de zorg zijn de groeiende zorgkosten. Nederland kent een dubbele vergrijzing en mensen worden steeds ouder en leven langer door met een chronische ziekte door een veranderde leefstijl, nieuwe behandeltechnieken en vroegdiagnostiek. In iedere levensfase neemt de zorgconsumptie toe. Dit komt vooral door het gebruik van duurdere medische technologie en mondiger burgers die steeds vaker om eigen zorg vragen (Het Financieele Dagblad, 2015). Ook worden steeds hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van de zorg. Om de zorgkosten te beheersen, gaat de focus van formele zorg naar informele zorg in de nulde lijn en zal minder zorg nodig zijn in de duurdere eerste of tweede lijn. Dit nieuwe stelsel van ondersteuning en zorg leidt tot meer aandacht voor ziektepreventie en gezondheidsbevordering. Er wordt als het ware een beweging ingezet van Ziekte en Zorg (ZZ) naar Gezondheid en Gedrag (GG) en naar Mens en Maatschappij (MM) met Technologie Thuis (TT) (Huijsman, 2013). Om deze kosten te beheersen zijn diverse wetswijzigingen doorgevoerd.



Figuur 5: Schematische weergave ontwikkelingen zorg

4.2 Fasering wetswijzigingen

De wijzigingen in de zorg zijn gefaseerd ingevoerd. In deze paragraaf wordt een chronologisch overzicht geschetst (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2016).

4.2.1 2007: Start Wmo

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning trad op 1 januari 2007 in werking. Belangrijkste doel van de Wmo was 'meedoen': de wet moest ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig konden blijven wonen en konden meedoen in de samenleving. Al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Als dit niet lukt, biedt de gemeente ondersteuning aan. Deze "maatschappelijke ondersteuning" bestond uit negen taken, prestatievelden genoemd. Per 2007 verving de Wmo de:

- Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg)
- Welzijnswet
- Huishoudelijke verzorging uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)

De eerste twee waren al verantwoordelijkheden van gemeenten. De huishoudelijke verzorging was destijds nieuw voor gemeenten. En met name deze overheveling van taken leidde toen tot behoorlijke maatschappelijke onrust.

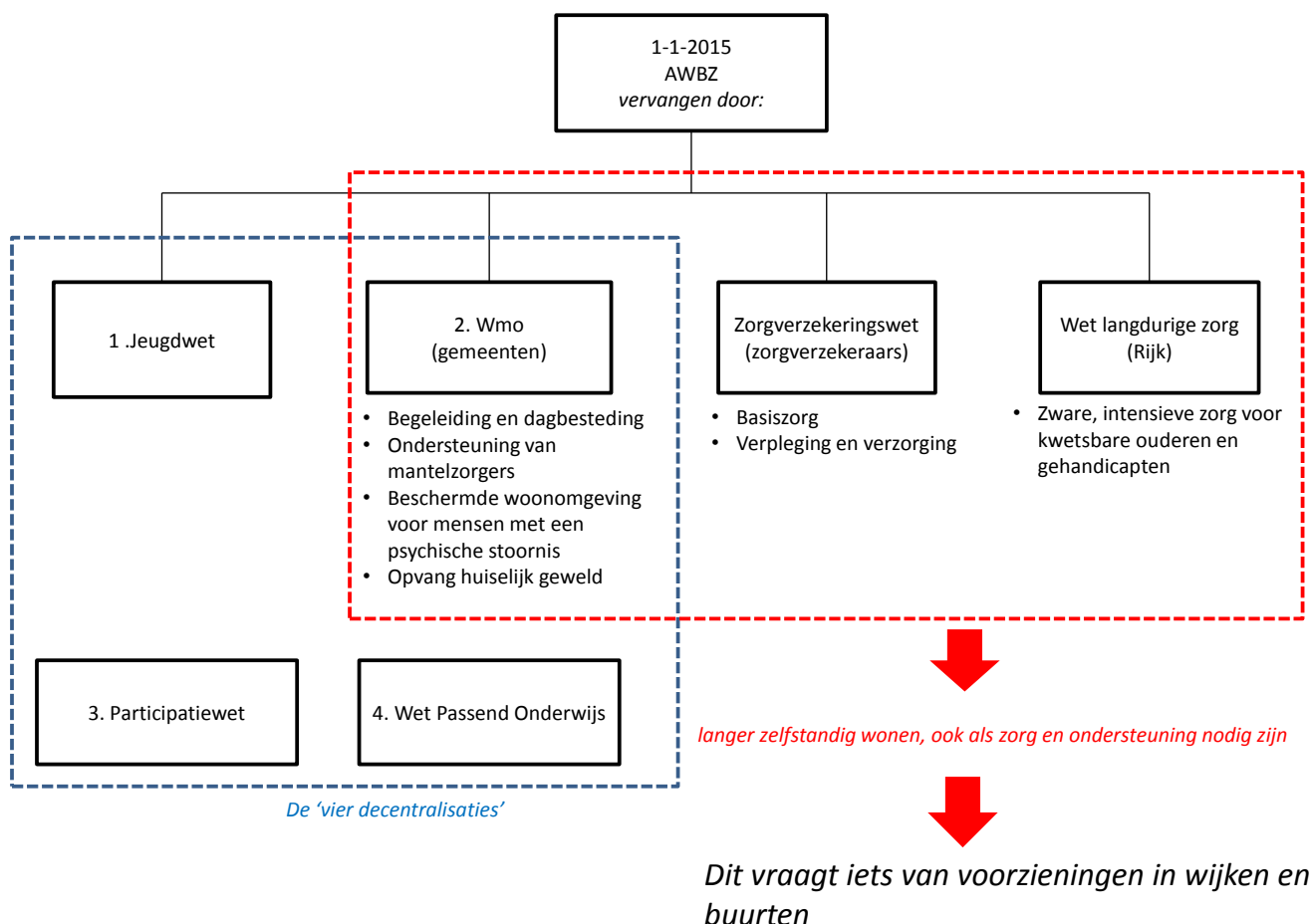
4.2.2 2013: Scheiden Wonen en Zorg

Sinds 2013 heeft de ontwikkeling om langer thuis te blijven wonen een extra impuls gekregen met het formeel 'scheiden van wonen en zorg'. Deze scheiding gaat uit van het principe dat wonen en zorg apart worden gefinancierd. De cliënt betaalt zelf voor het wonen via huur of koop. De zorg

wordt apart gefinancierd via de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wmo, Wet langdurige zorg (Wlz) en eventueel via eigen middelen. Doel van deze wijziging is om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen en de zorg betaalbaar te houden. Gedachte hierachter is dat bewoners van intramurale zorglocaties hierdoor meer keuzevrijheid krijgen en de diversiteit in wonen wordt vergroot. Bij het scheiden van wonen en zorg wordt door velen vooral aan senioren gedacht en dat is ook de grootste groep. Maar de nieuwe regels gelden voor een grotere doelgroep, namelijk de sectoren: Verzorging en Verpleging (VV), Verstandelijk Gehandicaptenzorg (VG) en Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ).

4.2.3 2015: AWBZ vervalt, decentralisatie

Per 1 januari 2015 is de oude AWBZ definitief komen te vervallen en zijn de AWBZ-taken overgeheveld naar een drietal andere wetten. Vanaf deze datum gaan gemeenten onder de vlag van de nieuwe Wmo taken uitvoeren die eerder onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vielen. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor (de niet medische) ondersteuning en begeleiding (voorheen extramurale AWBZ) van ouderen of mensen met een langdurige ziekte of handicap. De nieuwe Wmo vormt samen met de Wet langdurige zorg, de Zorgverzekeringswet en de Jeugdwet het Nederlandse stelsel van zorg en welzijn³.



Figuur 6: Overzicht stelselwijziging in zorg en welzijn

³ Voorliggend onderzoek richt zich specifiek op de Wmo. De Jeugdwet, Participatiewet en Wet Passend Onderwijs worden buiten beschouwing gelaten.

Het gaat voor de benoemde doelgroepen om de volgende nieuwe zorgtaken die bij gemeenten zijn belegd.

Zorgtaken gemeenten per 1 januari 2015	
1	Individuele begeleiding en hulp bij het huishouden
	Individuele begeleiding is bedoeld om zelfredzaamheid te bevorderen, te behouden of te verbeteren zodat mensen zolang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen. Zorgtaken waaraan kan worden gedacht, zijn bijvoorbeeld ondersteuning bij het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk, het organiseren van het huishouden, hulp bij administratie, het organiseren van een zinvolle dagbesteding en zelfverzorging.
2	(Extramurale) collectieve begeleiding
	Deze dagbesteding waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, inclusief het vervoer, geldt voor mensen met een extramurale indicatie en mensen met een lichte zorgvraag. Deze groep mensen verblijft dus niet in een instelling. Het gaat bijvoorbeeld om dagbesteding op een zorgboerderij of activiteitencentrum. Ook kan het gaan om kortdurend verblijf (logeren).
3	Beschermd wonen, cliëntondersteuning
	Bij beschermde woonvormen wonen mensen in principe niet zelfstandig. Mensen wonen tijdelijk of langdurig met een aantal mensen samen in een groep. Meestal is er 24 uur per dag begeleiding aanwezig. Het is bedoeld voor mensen met psychische of psychosociale problemen. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de (inkoop van) beschermd wonen en maatschappelijke ondersteuning van psychisch kwetsbare burgers.
4	Waardering en ondersteuning van mantelzorgers
	Onder mantelzorg verstaan we de zorg die mensen bieden aan een naaste: deze zorg wordt vrijwillig geboden. Het gaat hierbij om het versterken van een aantal waarden zoals: medemenselijkheid, solidariteit met minder-gezonde familieleden en burens, mensen die verantwoordelijkheid nemen voor zichzelf en voor hun omgeving. In de Wmo wordt van gemeenten specifiek gevraagd aandacht te besteden aan mantelzorg en de ondersteuning van mantelzorgers. Beoogd wordt om de positie van mantelzorgers binnen de Wmo te versterken. Zij moeten onderzoeken of de mantelzorger die taken wel aan kan. En of de mantelzorger zelf hulp nodig heeft, bijvoorbeeld om overbelasting te voorkomen.
5	Toekennen van het persoonsgebonden budget
	Een persoonsgebonden budget (pgb) is geld waarmee een cliënt zelf ondersteuning inkoopt, zoals begeleiding in het dagelijks leven, huishoudelijke hulp, dagbesteding of logeeropvang, woningaanpassingen of een rolstoel.
6	Afstemming met het medisch domein (huisarts, wijkverpleging) via de wijkteams.
	Gemeenten hebben een rol in het aan elkaar verbinden van het sociaal domein, het medisch domein, het domein van de langdurige zorg en het domein van de informele zorg.

Tabel 3: Zorgtaken gemeenten per 1 januari 2015

4.2.4 2016: De laatste overheveling

Per 1 januari 2016 is een laatste groep cliënten met een zorgvraag over gegaan naar de Wmo: de lichte categorie lichamelijk en zintuigelijk gehandicapten (ZZP LG 1 en LG 3) en de zwaardere verpleging en verzorgingscategorie (VV4). In de tabel is de gefaseerde extramuralisering weergegeven.



ZZP:		Per 1-2-2015 van AWBZ naar Wmo	
2013	2014	2015	2016
VV1 en 2	VV 3		50% VV 4
GGZ 1 en 2		GGZ 3	
VG 1 en 2		VG 3	
			LG 1 en 3 ZG 1

Tabel 4 : Gefaseerde extramuralisering

NB In de zorg wordt gewerkt met zorgzwaartepakketten (ZZP). Een zorgzwaartepakket (ZZP) is een omschrijving van hoeveel en welk soort zorg en begeleiding iemand nodig heeft. Een lage indicatie geeft een lichte zorgvraag aan, een hoge indicatie een hogere zorgvraag. De beschrijving van een ZZP start met een titel waarin het ZZP nummer, de sector en een korte omschrijving van het ZZP staan vermeld, bijvoorbeeld ZZP VV4.)

4.2.5 Parallele wetswijzigingen en ambities

De veranderingen in de zorg komen op lokaal niveau samen met de herziene Woningwet (per 1 juli 2015) en de extramuralisering in de GGZ.

Woningwet

Deze nieuwe wet heeft vooral gevolgen voor de taken en bevoegdheden van woningcorporaties, die scherper worden omlind. De nieuwe wet legt vast dat woningcorporaties zich moeten concentreren op hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en van bepaald maatschappelijk vastgoed⁴ en het uitvoeren van beperkte leefbaarheidstaken. Verhuur van woningen met een kale huurprijs boven de liberalisatiegrens is in principe niet toegestaan.

Door de extramuralisering zullen ouderen met een lichte zorgvraag en een inkomen boven de inkomensgrens niet meer in aanmerking komen voor een woning in een woon-zorgcomplex van een corporatie. Door de dalende huurinkomsten kunnen problemen ontstaan voor het in stand houden van gemeenschappelijke voorzieningen zoals een gemeenschapsruimte, restaurant en fysioruimte. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting geeft in een onderzoek aan dat corporaties met zorgvastgoed door de wijzigingen in wet- en regelgeving te maken kunnen krijgen met hogere risico's rond hun vastgoed (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2015). Corporaties kunnen bijvoorbeeld te maken krijgen met voortijdige opzegging of het niet verlengen van huurcontracten voor zorgcomplexen, verzoeken voor verlaging of bijstelling van de huurprijs of noodzakelijke herontwikkeling van de complexen zodat zij geschikt worden voor andere zorgzwaarten dan wel particuliere verhuur. Daarnaast blijven nieuwe cliënten met een lagere zorgvraag langer zelfstandig wonen wat de toekomstige vraag drukt. Tot slot willen en kunnen extramurale cliënten niet altijd de huur en vergoedingen voor bijkomende services afdragen, die de zorginstelling voorheen ontving aan vergoedingen van het Rijk.

In een interview is aangegeven dat deze wijziging in bekostiging in de toekomst kan leiden tot verzorgingshuizen met een niet gemêleerde bevolking, omdat alleen mensen met een minimum inkomen hier toegang toe krijgen. Dit kan mogelijk stigmatiserend werken. Mensen met een hoger inkomen moeten zichzelf dus zien te redden en kunnen niet meer verhuizen naar een woon-zorgcomplex (van de corporatie).

⁴ Conform voorlopige (limitatieve) lijst maatschappelijk vastgoed dat tot de DAEB-activiteiten behoort, Aedes, februari 2015.



Het belang van goed zorgvastgoed neemt toe doordat zorgaanbieders nu zelf het risico gaan dragen. Dit betekent dat meer gedacht moet gaan worden in termen van kwaliteit en volume. Dit vraagt flexibiliteit en een slim ontwerp om multifunctioneel gebruik te bevorderen. Het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, voorziet de trend van zorginstelling naar zorgonderneming. Zorgaanbieders krijgen steeds meer te maken met de vraag of ze sec zorg leveren of in bredere zin een sociale omgeving bieden (Goes, 2016). In de expertmeeting is aangegeven dat zorg de kant van de commercie opgaat en dat ondernemersbloed nodig is.

Beddenafbouw GGZ

Ook de GGZ is ingrijpend aan het veranderen. Aan de basis van deze verandering ligt een aantal afspraken. Deze afspraken zijn geformuleerd in het Bestuurlijk Akkoord GGZ 2014 - 2017. Op hoofdlijnen houden deze afspraken in dat deze zorgkosten beheerst moeten worden. Dit houdt in dat de intramurale capaciteit wordt afgebouwd en dat zorg zoveel mogelijk thuis aangeboden wordt. Dit wordt ambulantisering genoemd. Ook hier geldt dus dat zorg voor patiënten thuis in toenemende mate verblijf in een instelling (het 'beschermd wonen') vervangt. Deze ambulantisering is overigens sinds kort merkbaar in de samenleving. Niet alleen zijn er recente berichten in dagbladen over verwarde personen die overlast veroorzaken, het daadwerkelijk aantal meldingen is ook gestegen sinds 2011 (NRC Handelsblad, 2016). In vijf interviews wordt dit beeld bevestigd.

4.3 Conclusies

Op 1 januari 2016 heeft de decentralisatie haar voltooiing gekregen met de zwaarste categorie zorgvragers die vanaf die datum ondersteuning krijgt vanuit de gemeente. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor (de niet medische) ondersteuning en begeleiding (voorheen extramurale AWBZ) van ouderen of mensen met een langdurige ziekte of handicap en het beschermd wonen voor mensen met psychische of psychosociale problemen. Het betreft individuele begeleiding en hulp bij het huishouden, (extramurale) collectieve begeleiding, cliëntondersteuning, waardering en ondersteuning van mantelzorgers, toekennen van het persoonsgebonden budget en afstemming met het medisch domein (huisarts, wijkverpleging) via de wijkteams.

Parallel hieraan vonden wijzigingen plaats in de Woningwet en de GGZ-sector die invloed uitoefenen op de decentralisaties en de beweging van extramuralisering verder versterken. Het financieel scheiden van wonen en zorg heeft invloed op de vraag naar en bekostiging van maatschappelijk zorgvastgoed en treft met name de financiering van algemene voorzieningen en gemeenschappelijke (recreatie)ruimten.

Er is een beweging ingezet die verschuift van formele zorg naar informele zorg thuis en die verloopt van Ziekte en Zorg (ZZ) naar Gezondheid en Gedrag (GG) en naar Mens en Maatschappij (MM) met Technologie Thuis (TT) (Huijsman, 2013). Een groot deel van de zorgverlening gaat dus plaatsvinden bij de mensen thuis. Toch is er een aantal activiteiten dat hoort bij de zes nieuwe zorgtaken voor gemeenten die buitenshuis plaats gaan vinden. Dit zijn vooral het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk, ontmoeting, het organiseren van een zinvolle dagbesteding en afstemming binnen het medische en sociaal domein (taken één, twee en zes).

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze aspecten en wordt onderzocht in hoeverre maatschappelijk vastgoed hierin een functie kan vervullen (deelvraag zes).



5 Randvoorwaarden voor extramuraal wonen: woonomgeving

5.1 Inleiding

De meeste mensen met een lichte zorgvraag, zowel ouderen, gehandicapten als GGZ-cliënten, willen zoveel mogelijk de regie over hun eigen leven voeren en zoveel mogelijk zelfstandig wonen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2014). Zij hebben behoefte aan integrale ondersteuning en zorg dichtbij door een beperkt aantal, liefst bekende personen (Vilans, 2014). De meeste mensen die hulp of zorg nodig hebben, hebben eigenlijk dezelfde woonwensen als ieder ander: zelfstandig en betaalbaar wonen in een woning naar keuze, in een prettige buurt met een aantal basisvoorzieningen en een sociaal netwerk om zich heen. Verhuizen wordt bij voorkeur niet gedaan, omdat dit het sociale netwerk kan ontwrichten en het dagelijks leven kan ontregelen. Om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen in de eigen woning dient aan bepaalde randvoorwaarden voldaan te worden. Het gaat hierbij om drie pijlers die ingevuld moeten zijn, namelijk: **de woning, zorg en woonomgeving** (RIGO Research en Advies, 2014).

- Bij de woning kan worden gedacht aan een nultreden woning, het drempelloos ('rollator proof') maken van de woning of het aanbrengen van bijvoorbeeld een traplift of beugels.
- Bij zorg gaat het om (thuis)zorg, mantelzorg op afspraak, afroep of toezicht/nabijheid.
- Bij woonomgeving gaat het bijvoorbeeld om winkels, zorgsteunpunt of een ontmoetingspunt.

In dit onderzoek wordt met name ingegaan op het laatste aspect, de *woonomgeving*, omdat maatschappelijk vastgoed hierin mogelijk een functie kan vervullen.

5.2 Extramuraal wonen en woonomgeving

Het is van belang om inzicht te krijgen in de actuele en toekomstige behoeften van de van zorgdoelgroepen en de randvoorwaarden waaraan de leefomgeving dient te voldoen. Dit inzicht is er alleen nog niet voldoende (USP Marketing en Aedes Actiz Kenniscentrum Wonen Zorg, 2014). Mogelijk wordt dit verklaard doordat de behoefte per doelgroep en individu sterk verschilt doordat wat nodig of gewenst is ook sterk afhangt van de achterliggende beperkingen en/of aandoeningen en de aanwezigheid van mantelzorg (RIGO Research en Advies, 2014).

Volgens geïnterviewden hebben mensen met een lichte zorgbehoefte vooral behoefte aan **veiligheid, ontmoeting en dagbesteding**. In die zin is er dus niet altijd sprake van een zorgvraag, maar is het een lichtere vorm van ondersteuning die meer gericht is op welzijn en welbevinden en daarmee overlap heeft met het welzijnsterrein. Deze constatering sluit aan bij het onderzoek naar sluitende verzorgingshuizen. Met name de 'de sociale functie' van de voormalige verzorgingshuizen droeg bij aan de gevoelens van geborgenheid en veiligheid en voorkomt dat mensen vereenzamen (Movisie, 2015). Eenzaamheid kan de zelfredzaamheid van vooral ouderen in gevaar brengen. In de toekomst wordt overigens wel minder isolement verwacht door gebruik van sociale media, die contact met familie, nieuws etc. vergemakkelijkt (RIGO Research en Advies, 2014).

De sociale functie bestaat uit de pijlers ontmoeting, zelfredzaamheid en sociale veiligheid (Movisie, 2015).

1. Ontmoeting

- a. gezamenlijk eten, koffie en thee drinken
- b. dagbesteding & activiteiten zoals kaarten, biljarten, bewegen en sporten, gezelschapsspellen, schilderen en uitstapjes



2. Zelfredzaamheid

- a. voorzieningen als: kapper, pedicure, winkeltje, fysiotherapie, bibliotheek, was service, en maaltijdsservice

3. Sociale veiligheid

- a. receptie of aanspreekpunt
- b. opvolging personenalarmering

Ontmoeting

Ontmoeten van andere mensen draagt bij aan een gevoel van geborgenheid, veiligheid en voorkomt dat mensen vereenzamen en terecht komen in een sociaal isolement. Dit tegengaan is een belangrijk doel, omdat hiermee de zorgvraag kan worden uitgesteld en bijdraagt aan welbevinden en welzijn van mensen (Movisie, 2015). Een ontmoetingspunt is een plek waar mensen zich vertrouwd en veilig voelen; een plek waar je een praatje kan maken met iemand en waar je gezien kan worden. Wijntjes omschrijft het als volgt (Veuger & et al., 2015):

Regular 'light social interactions outside in (semi) public-spaces in the neighbourhood will increase people's sense of belonging and that others would intervene on their behalf (a sense of security). Communal facilities in the neighbourhood will help to enlarge this public familiarity. On top of that we have a need for social meaningful interaction with people who are like us (bonding) and with other people (bridging) (pag.43).

Mensen met een zorgvraag hebben naast ontmoeting behoefte aan **structuur** en een **zinnvolle dagbesteding**. Het is een middel tegen passiviteit en verveling, maar het biedt ook gelegenheid om onderling contact te maken. Gedacht kan worden aan handenarbeid, gezelschapsspellen etc.

Een belangrijk aspecten bij ontmoeten, is eten en drinken. Bijvoorbeeld het gezamenlijk eten en koffie- en theedrinken. Natuurlijk vanwege het sociale aspect dat hierbij komt kijken, maar volgens één van de geïnterviewden is goede, gezonde en lekkere voeding belangrijk vanwege verschillende gezondheidsaspecten.

Overigens hoeft ontmoeting niet altijd in gebouwen plaats te vinden. In hoofdstuk zeven wordt aangegeven dat meer en meer buurttuinen en -parken worden ontwikkeld met als doel te fungeren als ontmoetingsplek voor de wijk. Jane Jacobs, een Amerikaans-Canadese stadsactiviste, betoogt dat de inrichting van de openbare ruimte met drukke straten, ontmoetingsplekken en gemengd gebruik, zorgen voor informeel toezicht en het vergroten van publieke familiariteit (Jacobs, 2009).

Ontmoeting en deelname aan activiteiten worden *haaldiensten* genoemd (RIGO Research en Advies, 2014). Hiervoor moeten mensen hun dus woning uit naar plekken in de (directe) omgeving.

Zelfredzaamheid

Bij zelfredzaamheid gaat het om voorzieningen in de buurt waardoor mensen langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Gedacht kan worden aan een kapper, was service, winkeltje, klussendienst, apotheek, huisarts, bibliotheek, maaltijdbezorging.

Tegenwoordig kunnen een hoop van deze diensten aan huis worden geleverd. Vandaar dat dit '*brenghdiensten*' worden genoemd (RIGO Research en Advies, 2014). Nadeel hiervan is wel dat mensen nog minder hun huis uit (hoeven te) komen. Het sociale bijeffect van een bezoek aan bijvoorbeeld de kapper valt dan weg.

Sociale veiligheid

Bij sociale veiligheid gaat het om zowel personenalarmering als een aanspreekpunt als er iets aan de hand is tot een oogje in het zeil houden. In een interview is aangegeven dat er een groeiende



behoefte is aan mensen die ‘een oogje in het zeil houden’. Dat is geen zorgtaak, maar een observatietaak. Jacobs heeft het over de ogen en oren op straat die kunnen bijdragen aan sociale controle (Jacobs, 2009).

5.3 Vertaling naar maatschappelijk vastgoed

In hoeverre kan het maatschappelijk vastgoed nu voorzien in deze behoeften? Het maatschappelijk vastgoed kan een plek zijn voor ontmoeting, activiteiten en dagbesteding. Ook kan er sociale controle plaatsvinden. Het bestaande maatschappelijke vastgoed wordt vooral gebruikt door verenigingen, clubjes, groepen en juist deze verbanden dragen bij aan het verstevigen van sociale netwerken rondom mensen. Hier wordt men gezien, opgemerkt en vindt sociale controle plaats. Maar ook een goede inrichting van de openbare ruimte kan bijdragen aan ontmoeting en sociale controle. Tot slot kan het maatschappelijk vastgoed als uitvalsbasis dienen voor benodigde werk- en overlegplekken voor vrijwilligers, professionals, wijkteams en zorgverleners die actief zijn in de wijk. Dit vergroot de efficiency, omdat het zakelijk verkeer wordt beperkt. Bovendien kan dit het contact met de doelgroep bevorderen, omdat de professionals daar zijn waar de doelgroep zit.

Overigens zal het sec aanbieden van een locatie of plek niet in alle gevallen voldoende zijn. Vaak is extra inzet nodig: mensen persoonlijk uitnodigen voor activiteiten en hen mobiliseren (RIGO Research en Advies, 2014). Een deel van de gewenste ontmoeting kan bijvoorbeeld gefaciliteerd en op gang worden gebracht in digitale sociale netwerken, fora en met een buurtapp. Maar een deel van de ontmoeting zal in de toekomst naar verwachting nog steeds ‘live en op locatie’ plaats vinden.

Het gebruiken van bestaand maatschappelijk vastgoed zoals een buurthuis, MFA of Brede School in de wijk voor zorg- en welzijnsactiviteiten heeft voordelen. Het beperkt mogelijk allereerst de vervoerskosten voor gemeenten, maar het vergroot bovendien de nabijheid en daarmee de laagdrempeligheid. Het komt hiermee tegemoet aan de beperktere actieradius van zorgvragers. Tot slot biedt het kans om het bestaande maatschappelijke vastgoed beter te benutten en bezetten. Maar bestaande accommodaties van zorgorganisaties, welzijnsorganisaties en corporaties kunnen deze functie ook (gaan) vervullen.



6 Een zestal best practices in zorg en vastgoed

6.1 Inleiding

Er wordt in Nederland maar ook internationaal volop geëxperimenteerd met nieuwe vastgoedconcepten waarin maatschappelijk vastgoed en zorgtaken worden geïntegreerd. In dit hoofdstuk is een selectie gemaakt van een zestal vernieuwende voorbeelden. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag zeven. De zes voorbeelden zijn niet willekeurig gekozen en staan niet op zich. Het is de concrete uitwerking en implementatie van een aantal trends en richtingen zoals beschreven in hoofdstuk drie. Alle voorbeelden worden geanalyseerd aan de hand van een aantal essentiële vastgoedaspecten zoals schaalgrootte, eigendom, functies, gebruik, initiatief, exploitatie en succesfactoren.

6.1.1 Ruinen: geclusterde voorzieningen en wonen

In 2015 is een nieuw woonservicecentrum opgeleverd in het Drentse dorpje Ruinen. Het betreft een initiatief van gemeente De Wolden, woningcorporatie Actium en zorgorganisatie ZZWD. Zowel de gemeente De Wolden als Actium en ZZWD hadden gelijktijdig plannen om de bestaande voorzieningen in het dorp, een bejaardenhuis en dorps huis, te vernieuwen. Bij redelijk toeval zijn deze initiatieven samengevoegd en is het dorps huis ingepast in de planvorming van het nieuwe woonzorgcentrum. Door het dorps huis op te nemen in de ontwikkeling viel de dorps huislocatie vrij waardoor Actium extra woningen kon realiseren, overeenkomstig haar wens. Volgens partijen is de samenwerking binnen het project heel organisch verlopen. De korte lijnen met de politiek in de kleine gemeente hebben bijgedragen aan de vlotte doorloop van het project. Aan de basis van de planontwikkeling lag een aantal demografische studies. De financiering was nog gestoeld op de oude systematiek: de normatieve huisvestingscomponent van het Rijk. Dit is een vergoeding die zorginstellingen vanuit het Rijk ontvingen voor de kosten die instellingen kwijt zijn voor (vervangende) (nieuw) bouw en instandhouding van vastgoed van zorginstellingen. Tot 2018 is hiervoor een overgangsregeling van kracht, daarna wordt deze regeling definitief gewijzigd en wordt het integraal onderdeel van de zorgvergoeding.

Het complex bestaat uit nieuwe zorgwoningen, seniorenappartementen, gastenverblijven voor kortdurend verblijf (respijt en herstellzorg) en drie woongroepen (intramurale zorg) die geclusterd zijn rond het geheel vernieuwde dorps huis. Voor Actium was een flexibel gebouw van zeer groot belang, intramurale plekken kunnen gemakkelijk omgezet worden naar reguliere verhuur. Met het oog op de toekomst is in alle zorgwoningen een kleine keuken gebouwd zodat de woningen voldoen aan de eisen van zelfstandig wonen en ook zonder zorg kunnen worden verhuurd.

Bewoners waarderen in het nieuwe woonzorgcentrum het wooncomfort van de ruimere en nieuwe woningen en de 'reuring' in het gebouw. Zo gaan bewoners bijvoorbeeld 's avonds kijken bij het popkoor en organiseren de gebruikers van het dorps huis een activiteit voor bewoners zoals een ontbijt. Het dorps huis, dat dus integraal onderdeel uitmaakt van het woonzorgcentrum, biedt voorzieningen voor haar bewoners en ook inwoners van het dorp. In het dorps huis zijn onder meer een restaurant, een ontmoetingsruimte, vergaderruimte, een kapper, pedicure en andere ondernemers in 'wellness' gevestigd. Lokale verenigingen huren de gemeenschappelijke ruimtes voor hun activiteiten en dit zijn dezelfde ruimten die overdag worden gebruikt door ZZWD. Het dorps huis is ingepast in het bestaande plan voor het zorgcentrum zonder hiervoor extra meters op te nemen. Dit was mogelijk door een slim ontwerp en multifunctioneel ruimtegebruik. Uitgangspunt voor ZZWD is dat alle ruimten 24 uur per dag bezet zijn. Het inpassen van het dorps huis bood dus mogelijkheden voor de dekking van de algemene ruimten.

De gemeente De Wolden koopt met een langdurig contract dagbesteding in bij ZZWD voor 7 dagen per week van 7 tot 21 uur. Dit financiert de gemeente uit het Wmo budget, deze dient voor ZZWD



dus als belangrijke kostendrager voor de exploitatie. Ook draaien ZZP 5 cliënten mee in het welzijnsprogramma. Omdat Actium haar zorgvastgoed wil afstoten en er niet meer in wil investeren, beheert en exploiteert ZZWD momenteel het gehele gebouw. ZZWD huurt het gehele complex van Actium voor 20 jaar met een optie tot verlenging met nogmaals 20 jaar. Intentie van ZZWD is om de exploitatie van het dorps huis in de toekomst bij het dorp neer te leggen. Grote uitdaging, maar ook noodzaak voor ZZWD voor 2016, is om het businessmodel rond te krijgen. Het complex is vanuit bedrijfsvoering oogpunt (nog) niet rendabel. ZZWD moet hierbij creatief en ondernemend zijn. Naast Wmo gelden, gaan gemeente en ZZWD onderzoeken of vanuit de Participatiewet synergie te behalen is. Bijvoorbeeld om uitkeringsgerechtigden een stage- of werkervaringsplek aan te bieden in het woonzorgcentrum. Ook wordt onderzocht hoe met de inzet van mensen vanuit de Participatiewet de was voor bewoners kan worden verzorgd (deels natura inzet). Daarnaast heeft ZZWD behoefte aan meer vrijwilligers, hier is momenteel een tekort aan. ZZWD hoopt bij de verenigingen die het gebouw regelmatig gebruiken nieuwe vrijwilligers aan te boren.

Communicatie met het dorp, draagvlak, transparantie tussen partijen onderling en imagovorming (niet veel zorg en niet te veel dorps huis) waren belangrijke succes- en faalfactoren tijdens de ontwikkeling.

Aspect	Invulling
Schaalgrootte vastgoed	Grootschalig
Eigendom	Corporatie
Functies	Geclusterd: extra- en intramuraal wonen, ontmoeting, welzijn, cultuur, zorg, restauratie/horeca
Gebruik	Multifunctioneel, voor zowel bewoners als inwoners
Initiatief	Gemeente, corporatie en zorgorganisatie
Exploitatie	Zorgorganisatie huurt van corporatie (20 + 20 jaar). De exploitatie ligt bij de zorgorganisatie, maar is nog niet rendabel. Dit vraagt creatief ondernemerschap en koppeling van diverse budgetten: Participatiewet, Wmo budget en deels subsidies. Intentie is om het beheer en een deel van de exploitatie van het dorps huis bij het dorp zelf te beleggen. Er wordt gebruik gemaakt van professionals en vrijwilligers, maar aan die laatste is een tekort.
Rol gemeente	• Langdurige financiële afspraken zoals een langjarig contract voor inkoop dagbesteding met ZZWD • Organische onderlinge samenwerking en vertrouwen (gemeente, ZZWD en Actium) • Inzet Wmo en Participatie gelden t.b.v. businessmodel ZZWD
Succesfactor	• Groot onderling vertrouwen • Transparantie • Imagovorming (zorg niet te dominant) • Communicatie, draagvlak bij gebruikers • Inzetten diverse budgetten (Wmo, Participatiewet), subsidies, giften: 'de ene hand wast de ander' • Flexibel gebouw en multifunctioneel

Tabel 5: Analyse casus Ruinen

6.1.2 Mariënveld: maatschappelijke voorziening i.c.m. zorg coöperatie

In het dorp Mariënveld in de Achterhoek (circa 900 inwoners) is een brede maatschappelijke voorziening (BMV) in ontwikkeling met een multifunctioneel karakter. Het initiatief hiertoe komt vanuit de inwoners. De BMV vormt de katalysator voor het nieuwe ontmoeten, het Wmo vraagstuk en is het antwoord op het leven in een krimpgebied. De nieuwe voorziening moet de sociale



infrastructuur, de leefbaarheid en kwaliteit van het dorp borgen en verbeteren. Waar vroeger de kerk zorgde voor sociale samenhang en sociale participatie in een dorp, zijn dat nu de verenigingen en straks de BMV. Juist deelname aan het verenigingsleven vergroot de saamhorigheid en het 'naoberschap'. Behoud van een goede voorzieningenstructuur moet er toe leiden dat jongeren zich blijven vestigen in het dorp en dat ouderen kunnen blijven wonen.

De BMV, een multifunctioneel gebouw, is een combinatie van ontmoeten, zorg, onderwijs, sport en welzijn. Een groot aantal lokale verenigingen gaat gebruik maken van de voorziening zoals de voetbalvereniging, de gymnastiekvereniging, twee koren, een basisschool, toneelvereniging en harmonie. Deze verenigingen en organisaties maken nu nog gebruik van sterk verouderde accommodaties in het dorp. In overleg met de gemeente is gezamenlijk besloten dat nieuwbouw en privatisering de beste oplossing is. Daarnaast kunnen tal van andere organisaties gebruik gaan maken van het gebouw zoals non profit bedrijven: zorg, huisartsen spreekuur, vrijwilligersbank, Wmo activiteiten etc. Hiermee worden krachten gebundeld en de samenwerking versterkt.

Uniek aan dit project is dat, naast de ontwikkeling van een gebouw, een zorg coöperatie wordt opgericht. Bedoeling hierachter is dat de bewoners langer zelfstandig kunnen blijven wonen en langer uit de formele zorg blijven. Kwetsbare mensen en zorgvragers kunnen een volwaardig en sociaal leven op- en uitbouwen in hun eigen gemeenschap door middel van ontmoeting en dagbesteding. Hiermee is mobiliteit minder een issue. Een toekomstige plek waar vrijwilligers, professionals en inwoners elkaar kunnen treffen. In de BMV is een inloopvoorziening en dagbesteding opgenomen. Doordat de zorg coöperatie taken overneemt met behulp van vrijwilligers (o.a. natuurbeheer en groenonderhoud) geeft dit de gemeente de nodige besparing. De zorg coöperatie gaat activiteiten aanbieden als een spreekuur, Wmo-loket, eetgroep, klussendienst, boodschappen/taxi service, yoga etc.

Inwoners kunnen lid worden van deze zorg coöperatie. De coöperatie heeft één professional in dienst (de zorg coördinator) en vrijwilligers zijn een belangrijke, maar ook noodzakelijke aanvulling. De organisatievorm geeft de juridische gelegenheid om contracten aan te gaan met zorgaanbieders en zelf een aanbod van zorg en diensten te ontwikkelen en uit te voeren. De leden bepalen het beleid en benoemen het bestuur. De zorg coöperatie doet de preventieve zorg, toeleiding tot de zorg en de uiteindelijke zorg.

Zowel gemeente als provincie hebben een bijdrage geleverd met daarnaast nog overige subsidies, fondsen en crowdfunding. In totaal ontvangt het initiatief € 1,2 miljoen subsidie. Dit is opgebouwd uit een zorgbudget (€ 425.000,-), privatiseringsbijdrage (€ 275.00,-), extra subsidie (€ 200.000,-) en een subsidie Kleine kernen (€ 300.000,-). Mocht blijken dat er na een aantal jaren tekorten zijn dan moet Mariënveld die zelf op hoesten. Het initiatief wordt door de gemeente gezien als pilot. Er zijn weliswaar nog onzekerheden en enkele knelpunten, maar beide partijen hebben afgesproken zich hier volledig voor in te zetten en hebben er vertrouwen in dat deze alsnog worden opgelost.

Aspect	Invulling
Schaalgrootte vastgoed	Grootschalig
Eigendom	Stichting. Investing is opgebracht door o.a. Wmo budget (verdisconteerd in 1 malige bijdrage), gemeente, Provincie, subsidie, fondsen.
Functies	Ontmoeting, welzijn, onderwijs, sport, cultuur, zorg, restauratie/horeca
Gebruik	Multifunctioneel, voor het dorp
Initiatief	Burgers
Exploitatie	Exploitatie ligt bij een stichting, een lokale horeca exploitant is verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer. Draait vnl. op vrijwilligers en een enkele professional. De zorg wordt geleverd via de zorg coöperatie.



Rol gemeente	• Ruimte geven voor experimenteren • Overhevelen van de gedecentraliseerde zorgtaken inclusief bijbehorende budgetten aan burgerinitiatief • Ter beschikking stellen van subsidies en ambtelijke deskundigheid
Succesfactor	• Burgerinitiatief, gedragen door / komt voort uit de samenleving • Ruimte voor experiment/initiatief: pilot • Overheveling van gemeentelijke taken incl. budget • Vertrouwen • Combineren van diverse financiële bronnen

Tabel 6: Analyse casus Mariënveld

6.1.3 De Fabriek in Maasbree: dag voorziening op een bijzondere plek

De Fabriek Maasbree is een centrum, gebouwd in een oude tractoren werkplaats aan de rand van de gemeente Maasbree. Hierin bevinden zich onder meer een horecagelegenheid (voor onder andere familiefeestjes en bedrijfsuitjes), een binnenspeeltuin, atelier en vergaderruime. Hier ontmoeten diverse groepen uit de samenleving elkaar dagelijks. Jong en oud, kunst en zorg, educatie en ontspanning. Allemaal onder één dak. De Fabriek Maasbree heeft een atelier van de Stichting Daelzicht waar mensen met een beperking kunst maken. Proteion Thuiszorg biedt in De Fabriek Maasbree drie dagen per week dagvoorziening aan voor volwassenen met een thuiszorgindicatie. Ook is er buitenschoolse opvang.

Ontwikkelaar van deze plek is Serendis. Dit bedrijf wordt gerund door een maatschappelijk ondernemer en het creëert kansen door creatieve en onverwachte combinaties te maken. Serendis ontwikkelt projecten waarbij synergie en waarde voor de lokale gemeenschap ontstaat door het op juiste wijze combineren van commerciële-, publieke- en zorg/welzijnsdiensten. Het bedrijf zoekt daartoe vaak oude en/of leegstaande panden die door eigen medewerkers en deelnemers worden gerestaureerd waarbij veelal wordt gewerkt met mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, waarvoor contracten zijn gesloten met gemeenten en zorg- en welzijnsorganisaties.

Insteek is een toekomstbestendig businessmodel waarbij de exploitatie voor maximaal vijftig procent gefinancierd wordt met zorggelden, bij voorkeur minder. Maatschappelijke activiteiten worden gecombineerd met commerciële functies om een sluitende exploitatie te creëren.

Aspect	Invulling
Schaalgrootte vastgoed	Grootschalig, oud leegstaand vastgoed
Eigendom	Private partij / maatschappelijk ondernemer (Serendis-vastgoed / Rendiz-zorg)
Functies	Ontmoeting, spel, cultuur, kunst, zorg, restauratie/horeca, kookstudio, partijen/feesten, vergaderen
Gebruik	Multifunctioneel
Initiatief	Private ontwikkelaar / maatschappelijk ondernemer
Exploitatie	Door sociaal ondernemer via diverse vennootschappen. Er wordt gewerkt met professionals en vrijwilligers. Koppeling van diverse budgetten: Participatiewet, Wmo budget.
Rol gemeente	• Contracten lopen via zorgorganisatie • Gemeenten komen in toenemende mate kennis opdoen over de werkwijze van Rendiz
Succesfactor	• (Maatschappelijk) ondernemerschap • Koppeling commercieel / maatschappelijk • Koppeling Wmo, Participatiewet • Accommodatie met hoog inspirerend vermogen

Tabel 7: Analyse casus Maasbree



6.1.4 Levendige ontmoetingsplekken in de wijk

Steeds meer huiskamers en andersoortige kleinschalige ontmoetingsplekken in wijken en buurten doen hun intrede. Het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen - Zorg van heeft ter inspiratie acht van deze initiatieven beschreven en gebundeld in een artikelenreeks 'Levendige ontmoetingsplekken' (Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, 2016).

Deze ontmoetingsplekken, veelal in steden, ontstaan vooral vanuit het willen tegengaan van sociaal isolement en eenzaamheid van kwetsbare mensen en ouderen. Het zijn relatief kleinschalige voorzieningen (van ongeveer 60 tot 300 m²) met een huiskameruitstraling waarin vooral het ontmoeten en gezamenlijke activiteiten centraal staan. Enkelen hebben een speciaal profiel zoals een buurtmoestuin, repair café of kunst & koken. De plek is een gebouw in de wijk, een plek op straat of in het groen. Er wordt gebruik gemaakt van vrijwilligers en een enkele betaalde kracht. De huur van de ruimte (meestal van de corporatie) wordt veelal betaald door de gemeente. De professionals worden betaald door gemeente of zorgorganisatie. Laagdrempeligheid is belangrijk, huur en consumptieprijzen zijn dus bescheiden. Ruime openingstijden zijn van belang en zeker openstelling in het weekend want dan is eenzaamheid het grootste. Er vinden diverse activiteiten plaats als: breien, sjoelen, samen eten, puzzelen, kaarten, film, Thai Chi.

Aspect	Invulling
Schaalgrootte vastgoed	Kleinschalig (zowel binnen als buiten), veelal in steden
Eigendom	Divers: gemeente, corporatie
Functies	M.n. laagdrempelige ontmoeting, welzijn, cultuur, zorg, restauratie/horeca
Gebruik	Multifunctioneel, voor de wijk
Initiatief	Divers: betrokken vrijwilliger(s), welzijnsstichting, corporatie en zorgorganisatie
Exploitatie	Draait grotendeels op vrijwilligers. Exploitatie is eenvoudig en overzichtelijk. Gemeente betaalt vaak de huur (aan corporatie). Professional wordt betaald door zorg- of welzijnsorganisatie. Verder afhankelijk van subsidies en Wmo budget.
Rol gemeente	• Betaalt vaak de huur van de ruimte (aan corporatie) • Verstrekt soms (start)subsidie of bijdrage uit 'participatieprijsvraag'
Succesfactor	• Laagdrempeligheid, welkom gevoel • Dichtbij en kleinschalig • Huiskamer sfeer • Lage kosten • Breed activiteiten aanbod

Tabel 8: Analyse casus diverse plaatsen, Levendige ontmoetingsplekken

6.1.5 Vitale sportvereniging

Sportaccommodaties liggen vaak centraal in de wijk en kunnen de verbindende schakel zijn in de wijk als zij een bredere maatschappelijke rol gaan vervullen. Een vitale sportvereniging is een sportvereniging met een gezonde exploitatie die actief is als maatschappelijk ondernemer in de wijk op het gebied van welzijn, zorg en arbeidsparticipatie. Door overdag (het moment dat een accommodatie veelal niet gebruikt wordt door haar leden) de accommodatie open te stellen kan de sportvereniging dienen als ontmoetingsplek, dagbestedingsplek en activiteitenplek voor alle wijkbewoners. Een vitale sportvereniging zet haar kwaliteiten dus niet meer alleen in voor haar eigen (sport)leden, maar ook breder voor de samenleving. Ze biedt een doorlopend sport- en activiteiten aanbod aan dat bijdraagt aan het welzijn, de gezondheid en de participatie van burgers in haar directe omgeving.

Participatie is één van de kernpunten van een vitale sportvereniging. Verenigingen worden ondersteund door buurtbewoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Door 'klimop- banen'



krijgen zij arbeidsritme en stijgen zij op de participatieladder. Een sportpark is een ideale plek om laagdrempelig te groeien en om arbeidsvaardigheden te ontwikkelen. Denk aan groenonderhoud en eenvoudige horecawerkzaamheden. De sportvereniging is uiteraard een plek om te werken aan een gezonde leefstijl met een breed beweegaanbod vanuit haar centrale (ontmoetings)plek in de wijk.

Een sportvereniging kan op deze wijze in brede zin samenwerkingspartner worden voor de gemeente, omdat ze bijdraagt aan een gezonde leefstijl, vorming, sociale binding, economie en leefbaarheid. En de gemeente haalt nog meer maatschappelijk rendement uit haar investeringen in sportaccommodaties. Gemeenten onderhouden vaak sportterreinen en accommodaties en dit is een vrij kostbare aangelegenheid. De gemeente Enschede kent al een aantal van deze verenigingen, overigens niet allen even succesvol. Het gaat echter om de gedachtegang en achterliggende filosofie van het concept. Ook voetbalvereniging MVV is bijvoorbeeld meer dan voetbal en levert een maatschappelijke bijdrage.

Aspect	Invulling
Schaalgrootte vastgoed	Middelgroot
Eigendom	Gemeente i.c.m. vereniging
Functies	Sport & bewegen, ontmoeting, welzijn, zorg, restauratie/horeca, participatie, scholing, werk
Gebruik	Multifunctioneel, zowel voor leden als wijkbewoners
Initiatief	Stichting, gemeente, vereniging
Exploitatie	Exploitatie geschiedt door verenging. Combinatie professional (verenigingsmanager) met vrijwilligers. Koppeling met Participatiewet, Wmo budget en eigen bijdrage vereniging.
Rol gemeente	• Verstrekken van subsidie (eerste drie jaar)
Succesfactor	• Bestaand maatschappelijk vastgoed optimaler inzetten • Wederkerigheidsprincipe • Combineren vrijwilligers en professional • Financieel vitaal • Breed servicepunt in de buurt

Tabel 9: Analyse casus vitale sportvereniging

6.1.6 Trusts in het Verenigd Koninkrijk

Initiatieven als in Mariënveld komen overeen met het principe van ‘trusts’ en ‘community enterprises’ in het Verenigd Koninkrijk. Deze bewonersbedrijven worden gezien als motor achter wijkwelzijn en wijk economie. Het Verenigd Koninkrijk loopt voorop met sociaal en lokaal ondernemen door burgers. De eerste community enterprises ontstonden in de jaren zeventig (Technische Universiteit Delft. Afdeling OTB-Onderzoek voor de gebouwde omgeving, 2015). Het specifieke aan trusts ten opzicht van community enterprises is dat zij assets (gronden of gebouwen) bezitten waarmee zij middelen kunnen genereren om vernieuwing vorm te geven. Trusts zijn (Stade advies, 2016) :

‘community-led’ ondernemingen die gebouwen en eigendommen beheren en/of exploiteren, waarbij de buurt of wijk (the community) het referentiekader vormt. Het gaat niet om de winst; het gaat om de mensen in de wijk, om ze vooruit te helpen, perspectief te bieden. Niet instituties of overheden maken de dienst uit, maar burgers zelf. Trust drukt het vertrouwen in burgerorganisaties uit om zelf publieke verantwoordelijkheid vorm te geven.



De Technische Universiteit Delft heeft recent onderzoek gedaan naar bewonersbedrijven (Technische Universiteit Delft. Afdeling OTB-Onderzoek voor de gebouwde omgeving, 2015). Onderdeel van het onderzoek was de vraag in hoeverre de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk aanknopingspunten bieden voor bewonersbedrijven in Nederland.

Het onderzoek geeft aan dat het opstarten van bewonersbedrijven aanzienlijk soepeler verloopt als zij van begin af aan vastgoed in bezit hebben dat tegen gunstige condities ter beschikking is gesteld. Dit kan verdienvermogen opleveren of dienen als onderpand voor leningen. Bewonersbedrijven hebben de meeste kans van slagen als zij diensten aanbieden die niet snel door een marktpartij of overheid zullen worden opgepakt zoals een buurthuis, bibliotheek, zwembad, kinderopvang, goedkope bedrijfsruimte en zorg. Het betreft voorzieningen die anders door bezuinigingen zouden worden gesloten.

Het onderzoek geeft daarnaast aan dat schaalgrootte van invloed is: hoe groter de voorziening hoe steviger de inkomstenstroom. En initiatieven kunnen niet zonder (overheids)subsidies. Zowel in de opstartfase als in een latere fase, met dus meer een structureel karakter. Ook is er geen strikte scheidslijn tussen sociaal-maatschappelijke en commerciële activiteiten. Tot slot is niet zozeer de representativiteit van het bestuur van belang, maar vooral de kennis en kunde van bestuursleden. Het gaat om het goed dienen van de doelgroep en dat kunnen professionals zijn die besturen of adviesraden van enterprises met hun expertise versterken.

Deze bevindingen borduren deels voort op een onderzoek uit 2012 waarin 25 projecten in het Verenigd Koninkrijk zijn geanalyseerd en zijn vastgelegd in een 'Compendium for the civic economy' (Nesta; 00:/; Design Council CABE, 2012). Eén van de lessen hieruit is het hergebruiken van leegstaand vastgoed voor maatschappelijke activiteiten. Ook besteden de initiatiefnemers van de geanalyseerde projecten veel aandacht aan de beleving van de plek, dus niet alleen het fysieke aspect, maar het verhaal er achter ('het concept'). De plek moet uitnodigend zijn voor nieuwe ideeën of verhalen. Tot slot zijn het projecten die allen stapsgewijs tot wasdom komen.

In 2012 is in het Verenigd Koninkrijk de *Localism Act* in werking getreden die burgerinitiatieven ondersteunen. Deze wet maakt het mogelijk dat zeggenschap over publieke diensten kan worden overgenomen door individuen en lokale gemeenschappen. De wet geeft gemeenschappen bovendien het recht om voorzieningen te beheren (Right to Challenge), om maatschappelijk vastgoed van de overheid te kopen (Right to Bid) of nieuw te bouwen (Right to build). Deze rechten gaan gepaard met decentralisatie van bevoegdheden en met de mogelijkheid om lokale overheden anders te besturen (Local Authority Governance) (Veuger & et al., 2015). Door deze wet worden publieke bevoegdheden dus formeel verlegd.

Aspect	Invulling
Schaalgrootte vastgoed	Voorkeur voor middelgroot en groot: 'size matters'
Eigendom	Trust
Functies	Zeer divers: ontmoeting, cultuur, welzijn, zorg, sociale markt, energie, recycle bedrijf, tuin etc.
Gebruik	Multifunctioneel, voor wijkbewoners
Initiatief	Vanuit de wijk
Exploitatie	Exploitatie geschiedt door trust met inzet van vrijwilligers en sociale netwerken
Rol gemeente	• Verstrekken van startsubsidie of structureel • Overdragen van leegstand vastgoed • Overdragen van publieke taken
Succesfactor	• Inzet van maatschappelijk ondernemers, vrijwilligers en sociale netwerken



	• Inspelen op lokale behoeften • Participatie • Uniek lokaal concept • Open einde benadering • Beleving van de plek • Formele overdracht van taken
--	---

Tabel 10: Analyse casus Verenigd Koninkrijk

7 Vier concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie

Op basis van de geïnventariseerde behoefte (hoofdstuk vier en vijf), de gesignaleerde trends (hoofdstuk drie) en de geanalyseerde best practices (hoofdstuk zes) wordt in deze paragraaf een viertal concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie geformuleerd. Ze zijn vernieuwend in de zin van dat ze voortkomen uit een andere en nieuwe manier van kijken naar bestaande vastgoedconcepten of uitgaan van nieuwe combinaties. Daarnaast benadrukken en onderstrepen ze de toekomstpotentie van reeds bestaande (succesvolle) concepten en geven ze bondig de karakteristieken en succesfactoren weer.

De onderverdeling kan partijen helpen bij het duiden van (nieuwe initiatieven van) maatschappelijk zorgvastgoed en kan hen helpen bij de implementatie er van. Het geeft hiertoe de eerste handvatten voor wat dit vraagt van gemeente, burgers en organisaties (o.a. kennis, financiën). Het betreft achtereenvolgens:

- 1) Woonzorgcentrum als kruispunt in de wijk
- 2) Multifunctioneel trefpunt
- 3) Sportvereniging als middenstip van het dorp
- 4) Huiskamer van de buurt: (groene) ontmoeting

Deze vier typen worden in de volgende paragrafen uitgewerkt en zijn ter ondersteuning gevisualiseerd.



Figuur 7: Vier concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie (J. Metz, 2016)

7.1.1 Concept 1: Woonzorgcentrum als kruispunt in de wijk



Figuur 8: Concept 1: Woonzorgcentrum als kruispunt in de wijk (J. Metz, 2016)

De behoefte aan collectieve woonvormen waar het veilig en gezellig is, is er ondanks alle veranderde wet- en regelgeving volgens één van de geïnterviewden, nog steeds. Veilig in de zin dat er een beroep kan worden gedaan op zorg, en gezellig omdat er iets te doen is. Er is dus nog steeds een markt voor, maar de nieuwe financieringsmethodiek zoals toegelicht in hoofdstuk vier vraagt om een andere exploitatiebenadering.

Dit type gaat uit van het clusteren van woningen met zorg inclusief een aantal gemeenschappelijke voorzieningen waar de bewoners gebruik van kunnen maken. Ogenschijnlijk lijkt dit op het voormalige verzorgingshuis of bejaardenhuis. In dit geval hebben de gemeenschappelijke ruimten die benodigd zijn voor ontmoeting en activiteiten echter een bredere en publieke buurtfunctie en is de wijk of het dorp dus welkom om van deze ruimten gebruik te maken. Op deze wijze worden wonen, zorg en welzijn slim gecombineerd. Integratie van welzijn- en zorgarrangementen (zowel inhoudelijk, financieel en ruimtelijk) leidt tot synergie en efficiency. Groot voordeel is de aanwezigheid van gespecialiseerd personeel zodat functies voor de lichtere en zwaardere zorg kunnen worden gecombineerd. Door wijkfuncties onder te brengen in het 'verzorgingshuis nieuwe stijl' worden extra kostendragers toegevoegd aan het concept om met name de algemene voorzieningen op nieuwe wijze financieel te dekken.

Habion heeft als woningcorporatie onder de nieuwe wetgevings- en financieringscondities reeds ervaring opgedaan met transformatie van haar bestaande gebouwen naar deze nieuwe invulling. Habion geeft hierbij aan dat transformatie vraagt om een vraag gestuurde aanpak onder eigen regie. Wensen van de (toekomstige) bewoners en de lokale samenleving vormen hierbij het uitgangspunt. Rol van Habion is faciliterend in plaats van sturend en de zorgorganisatie is nauw betrokken bij het project. De wensen van de bewoners focussen zich op grofweg drie terreinen: wonen, zelfbepaling en reuring. Om reuring te brengen, zijn vaak ondernemers nodig die de algemene ruimten willen en kunnen vullen, op financieel duurzame wijze (Habion, 2015).

In Duitsland wordt onder het mom van 'mehr generation wohnungen' al langer geëxperimenteerd met samenwonen door diverse doelgroepen. Denk aan integratie van vluchtelingen, huisvesting voor studenten en opvullen van leegstand om eenzaamheid onder ouderen te voorkomen. In een enkel geval wordt uitgegaan van het wederkerigheidsprincipe waarbij huurders onderling diensten verlenen in ruil voor een lagere huur.

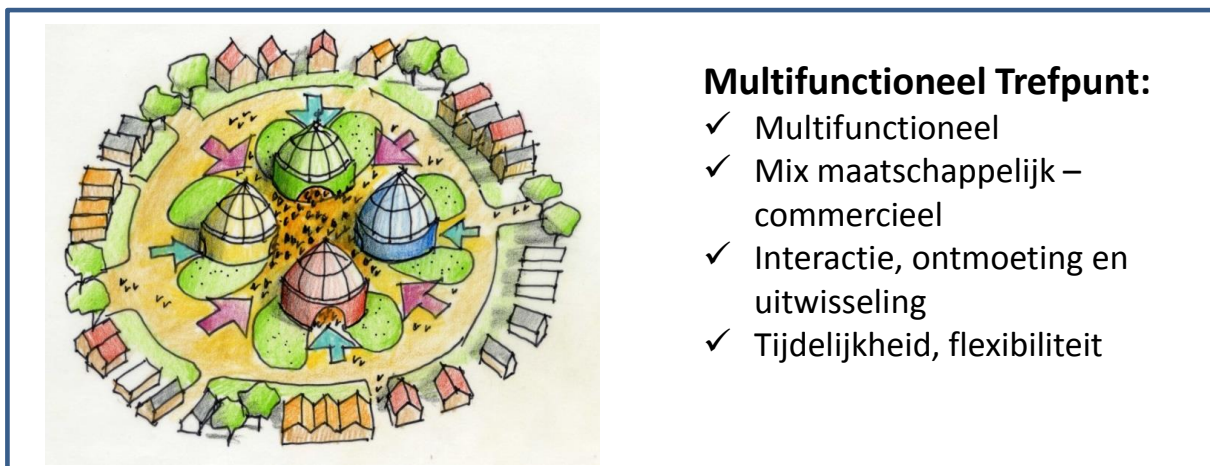


De verschijningsvormen van dit ‘verzorgingshuis nieuwe stijl’ zijn inmiddels talrijk en verschillen wat betreft de aspecten:

- ✓ Doelgroepen (van jong tot oud) / type zorgvragers
- ✓ (Marketing)concept: bijv. laagdrempelig / gezondheid & wellness / all inclusive / duurzaam
- ✓ Nieuwbouw/ transformatie/renovatie
- ✓ Gebruik van wederkerigheidsprincipe: leveren diensten / ondersteuning in ruil voor bijvoorbeeld een lagere huur

Het ontwikkelen van een goed concept vraagt grondige kennis van de lokale situatie en behoeften van toekomstige bewoners. Dit sluit aan bij de één van de beschreven trends in paragraaf 3.4. Aspecten als flexibiliteit voor een brede en daarmee grotere verhuurbaarheid voor de lange termijn en beheersing van risico's zijn belangrijk voor de eigenaar dan wel huurder.

7.1.2 Concept 2: Multifunctioneel trefpunt

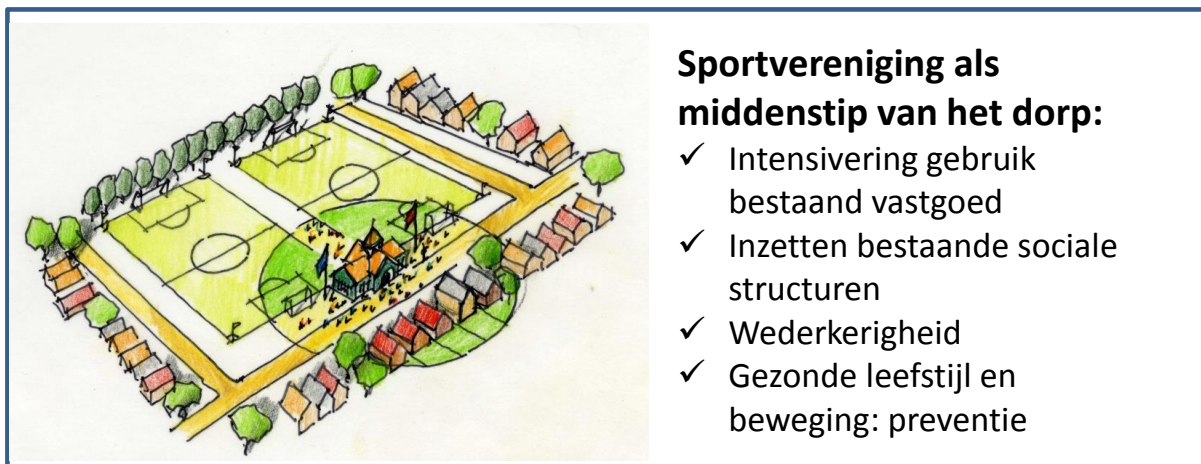


Figuur 9: Concept 2: Multifunctioneel trefpunt (J. Metz, 2016)

Een MFA is een voorziening met daarin diverse maatschappelijke en/of commerciële functies. Het programma is in veel gevallen maatwerk en afhankelijk van de lokale situatie. Een goede conceptbepaling vraagt om een mix van functies die uitgaat van synergie en leidt tot meerwaarde. De trend van multifunctionalisering is, zoals in hoofdstuk drie weergegeven, onomkeerbaar. Niet alleen omdat de ontwikkelingen in de maatschappij dit vragen, maar ook doordat de bedrijfskundige kansen hiervoor te sterk zijn: potentie van cross selling, inhoudelijke samenwerking c.q. ketensamenwerking en kostenbesparing (van Leent, 2012). MFA's worden meer vitale ontmoetings- en knooppunten waar het inspireren en socialiseren bepalend zijn voor het succes (van Leent, 2012). Het sluit aan bij de trend dat alles tegenwoordig draait om interactie, innovatie en uitwisseling. Plekken worden in steeds mindere mate functioneel ingedeeld (ArchiNed, 2016).

Overigens is in de visualisatie van dit type bewust een vorm van tijdelijkheid en flexibiliteit verbeeld, omdat vastgoed natuurlijk per definitie statisch en minder flexibel is. Door de enorme dynamiek in de samenleving en de onzekere toekomst kan de vraag worden gesteld of tijdelijke of flexibele plekken in sommige gevallen niet een meer passende en alternatieve oplossing kunnen zijn? Bijvoorbeeld een SRV wagen of camper als mobiele ontmoetingsplek, of een initiatief overeenkomstig De Parade?

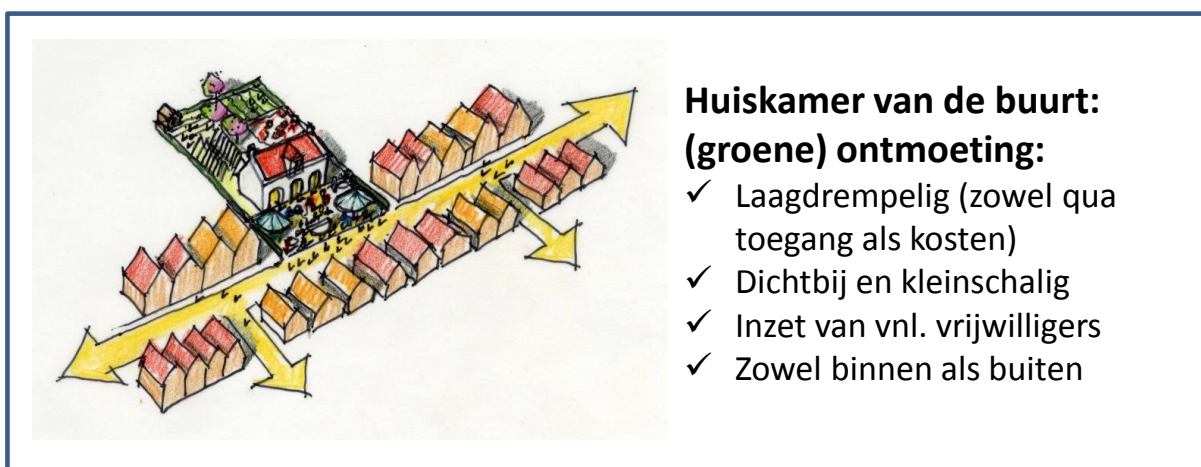
7.1.3 Concept 3: Sportvereniging als middenstip van het dorp



Figuur 10 : Concept 3: Sportvereniging als middenstip van het dorp (J. Metz, 2016)

Het voorbeeld van de vitale sportvereniging illustreert hoe gemeenten samen met haar partners op innovatieve wijze beter gebruik kunnen maken van het bestaande maatschappelijke vastgoed en de reeds aanwezige sociale structuren. Dit sluit aan bij de geschetste trend uit hoofdstuk drie van nieuwe initiatieven en spelers die uitgaan van het beter gebruiken van reeds beschikbare bronnen. Het onderstreept bovendien het belang van beweging en een gezonde leefstijl als preventief instrument. In plaats van te sturen op aanbod en functie (sport) kan een gemeente sturen op de bijdrage die een vereniging levert aan de samenleving ('het wederkerigheidsprincipe'). Die maatschappelijke bijdrage kan zij vervolgens 'te gelde maken' en zo bijdragen aan het verstevigen van de exploitatie van sportverenigingen. Zowel gemeente, zorginstellingen, verenigingen, corporaties en ouderenbonden kunnen samen nieuwe arrangementen ontwikkelen die bestaan uit een combinatie van beweegactiviteiten, ontmoeting, informatie en leefstijlverandering die de fysieke en sociale infrastructuur verder versterken. Uiteraard dient de locatie wel centraal in de wijk te liggen, één van de geuite zorgen tijdens de expertmeeting.

7.1.4 Concept 4: Huiskamer van de buurt: (groene) ontmoeting



Figuur 11: Concept 4: Huiskamer van de buurt: (groene) ontmoeting (J. Metz, 2016)

De huiskamer kent verschillende verschijningsvormen, is altijd kleinschalig en draait grotendeels op vrijwilligers. Laagdrempelige en spontane ontmoeting en een breed activiteitenaanbod staan centraal. De huiskamer is een voorziening midden in de wijk en maakt gebruik van bestaande ruimte van bijvoorbeeld een corporatie of gemeente. In het geval de gemeente geen eigenaar is van de ruimte, betaalt zij veelal de huisvestingslasten.

In de visualisatie van dit type is bewust de buitenruimte meegenomen. De huiskamerfunctie en ontmoeting kunnen namelijk ook plaatsvinden in de buitenruimte zoals een (volks)tuin waarin activiteiten voor bewoners en bezoekers worden gehouden met dieren, kinderen, muziek en beweging. Ook een goede inrichting van de openbare ruimte kan bijdragen aan ontmoeting en sociale controle.

Bij een huiskamer is sprake van een overzichtelijke exploitatie tegen lage kosten, al dan niet op basis van het principe van wederkerigheid of ruildiensten. Het vraagt organisatorisch weinig inspanning en expertise en kan dus prima worden opgepakt door vrijwilligers. Coördinatie vindt meestal plaats door een professional. Doordat het dichtbij in de wijk ligt, is het laagdrempelig en beperkt het de fysieke reisafstand. Op deze wijze blijven vervoerskosten beperkt en worden mensen geprikkeld om hun huis uit te komen.

7.2 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn vier concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie gedefinieerd en ter ondersteuning gevisualiseerd. Het zijn het woonzorgcentrum met wijkfunctie, de sportvereniging met wijkfunctie, de (groene) huiskamer en het multifunctioneel trefpunt. De functies: ontmoeting, gezamenlijke activiteiten en (al dan niet eenvoudige) horecafiliteiten zijn de belangrijkste gemene delers. Groot aandachtspunt en uitdaging hierbij is volgens de deelnemers aan de expertmeeting, het opzetten van een toekomstbestendige exploitatie. In vrijwel alle voorbeelden worden budgetten uit het sociaal domein (Wmo, Participatiewet) slim gecombineerd met (publieke en private) subsidies en de inzet van vrijwilligers. Vanuit de Participatiewet kunnen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (mensen met een beperking of mensen die re-integreren) worden ingezet voor het verlenen van diensten. Het verbindt zo de mensen die ondersteuning nodig hebben met de mensen die kansen nodig hebben. Feitelijk gaat het hier om het ontwikkelen van nieuwe en innovatieve verdienmodellen. Er zijn door de deelnemers aan de expertmeeting diverse andere mogelijkheden aangedragen om een exploitatie te verstevigen.

- Aantrekken van particulier vermogen waarbij het zichtbaar maken van deze bijdrage belangrijk is voor geldschietters.
- Het zoeken naar oplossingen die minder kosten, maar ook meer opleveren. Zoals mensen met een uitkering iets laten doen voor hun wijk.
- Ruildiensten: bijvoorbeeld dienst verlenen in ruil voor huurverlaging.
- Gebruik van lokaal ondernemerschap: het gebruiken van aanwezige kennis en expertise.
- Een ondernemende exploitant die reuring brengt.
- Een mix van publieke/commerciële activiteiten en horeca.
- Een onderscheidend en ijzersterk concept zoals 'Toko Raffy' in een woonzorgcentrum in Breda.
- De juiste locatie en de juiste sfeer en imago: zorg moet niet te dominant zijn.
- Een inspirerende plek zoals het Bartholomeus Gasthuis in Utrecht.
- Flexibele regelgeving: 'ontstemmingsplan' in plaats van bestemmingsplan en regelvrije zones.
- Alternatieven voor permanent bouwen zoals tijdelijkheid en flexibiliteit: een SRV-wagen als flexibele ontmoetingsplek



8 Gemeentelijk beleid en bestuursstijl

In hoofdstuk drie is ingegaan op het beleid van gemeenten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed en de trends die zijn waargenomen: onder meer de focus op kosten en de verkoop van maatschappelijk vastgoed die resulteren in een terugtrekkende beweging van gemeenten. Beheer- en exploitatietaken worden steeds meer uitbesteed. In het vorige hoofdstuk is een viertal concepten aan maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie gedefinieerd. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de laatste deelvraag (acht) namelijk: welke gevolgen heeft de transitie in de zorg heeft voor het toekomstig beleid en de bestuursstijl van gemeenten met betrekking tot maatschappelijk vastgoed?

8.1 Integraal beleid

De Barometer Maatschappelijk Vastgoed geeft aan dat de wens tot het ontwikkelen van integraal accommodatiebeleid hoog scoort bij gemeenten (Veuger & et al., 2015). Deze wens wordt breder gedeeld en onderkend. Movisie geeft aan dat gemeenten de regie moeten pakken om wonen, welzijn en zorg lokaal vorm te geven en dat ze in moeten zetten op accommodatiebeleid om te komen tot onder meer een goede ontmoetings-infrastructuur (Movisie, 2015). In twee interviews is aangegeven dat deze integrale strategische visie op woon, zorg- en welzijnsvoorzieningen veelal ontbreekt of dat gemeenten er niet druk mee bezig zijn. Mogelijk heeft het accent de afgelopen hectische periode gelegen op de (praktische) uitvoering en continuering van de zorgtaken. Of het komt doordat gemeenten van oudsher weinig te zeggen hadden over de zorg en het dus (nog) niet op het netvlies staat. Verschillende beleidsterreinen vragen in ieder geval om een herijking.

8.1.1 Zorg en welzijn

Integraal accommodatiebeleid wat betreft maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie gaat vooral over het grensvlak tussen zorg en welzijn. Het betreft plekken in wijken en buurten voor ontmoeting, activiteiten, dagbesteding en werkplekken voor professionals. Meerdere partijen die actief zijn in buurten en wijken hebben vastgoed in bezit die deze functie kan (gaan) vervullen. Dit is het vastgoed van gemeenten, welzijnsinstellingen, stichtingen, corporaties en zorgorganisaties etc.

In de expertmeeting is aangegeven dat er te veel aanbod aan maatschappelijk vastgoed is en slechts een schaarse vraag. In één van de drie geïnterviewde gemeenten doet zich bijvoorbeeld de situatie voor dat in één wijk drie accommodaties zijn gelegen met alle drie een verlieslatende exploitatie. Dat samenvoegen kan leiden tot efficiency en kostenbesparing. Aandachtspunt hierbij is dat er sprake kan zijn van onderlinge concurrentie en belangenverstrengeling. In bovenstaand voorbeeld zijn de drie accommodaties in bezit van drie verschillende partijen, namelijk: gemeente, stichting en onderwijs. Bij gemeenten leeft de wens om de opbrengsten van het maatschappelijk vastgoed te vergroten (Veuger & et al., 2015). Door maatschappelijk vastgoed breder in te zetten voor zorg kan deze gewenste extra opbrengst worden gerealiseerd. De wens tot verhoging van de opbrengsten zal echter ook voor de andere twee betrokken partijen opgaan waardoor er mogelijk sprake is van tegengestelde belangen.

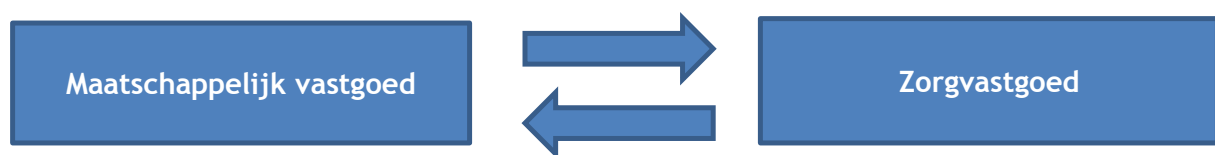
Eén van de geïnterviewden geeft aan dat zorgorganisaties de wijkfunctie wel moeten binnenhalen en verbinding moeten maken met de buurt om te overleven. Hierbij speelt mee dat voor ontmoeting, activiteiten en vooral dagbesteding een bepaalde schaalgrootte en soms gespecialiseerd personeel noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld hulp bij toiletgang). Voor een deel kan de schaal ondervangen worden door (lichte) zorg- en welzijnsactiviteiten slim te combineren. Alleen als de zorgzwaarte dit toelaat. Door welzijnsactiviteiten juist aan te bieden in een



woonzorgcentrum kan slim worden geprofitteerd van het reeds aanwezige gespecialiseerde personeel dat nodig is bij de iets zwaardere categorieën van zorg.

In een interview is aangegeven dat een aantal zorgorganisaties in Rotterdam over en weer al gebruik maakt van elkaars centra voor dagbesteding en gezamenlijk huiskamers opzetten in de wijk. De bereidheid van gemeenten om hierin te investeren is alleen (nog) niet altijd aanwezig. Mogelijk zien gemeenten dit (nog) niet als hun verantwoordelijkheid. Als deze gemeenschappelijke en laagdrempelige voorzieningen in een buurt echter wegvallen, is er kans dat bewoners weer meer aanspraak gaan maken op (duurdere) zorg, geeft een van de geïnterviewden aan. Een gemeente kan dus vanuit preventief oogpunt beter af zijn met het financieel ondersteunen van een huiskamer. Dit vraagt wel een lange termijn visie. Het belang van strategische afwegingen waarbij preventie wordt meegewogen neemt dus toe. Dit wordt bevestigd in vijf interviews.

Grootste opgave is dus het maatschappelijk vastgoed inhoudelijk en fysiek op elkaar af te stemmen. Afstemming kan tot inzicht leiden dat het wenselijk is om gemeenschappelijke ruimten in een woon-zorgcomplex een buurtfunctie te geven en een andere bestaande ontmoetingsplek in de wijk (van bijvoorbeeld een gemeente) te sluiten. De gemeente kan vervolgens door overheveling van haar budgetten (bijvoorbeeld Wmo budget of exploitatiesubsidie) bijdragen aan de exploitatie van deze gemeenschappelijke ruimten met een buurtfunctie. Zo kan de functie behouden en exploitabel blijven voor de wijk. Feitelijk kan maatschappelijk vastgoed een zorgfunctie gaan vervullen en kan zorgvastgoed een bredere maatschappelijke functie gaan vervullen.



Figuur 12: Interactie maatschappelijk vastgoed en zorgvastgoed

Uitdaging hierbij is volgens de deelnemers aan de expertmeeting het samen met partners zoeken naar een nieuw financieringsinstrumentarium dat uitgaat van financiering op basis van activiteiten in plaats van gebouwen. In de expertmeeting is aangegeven dat dit een andere manier van denken vraagt van gemeenten en daarmee een kanteling van de gemeentelijke organisatie. Dat blijkt een moeizaam proces te zijn. Het vraagt bovendien het bijeenbrengen van verschillende financiële stromen in de wijk en mogelijk zelfs samenvoegen van kwetsbare exploitaties. Dit vraagt handelen vanuit het gemeenschappelijke belang en samen optrekken en niet elkaar beconcurreren.

Samenvattend is de opgave op het welzijns- en zorgterrein om locaties op elkaar af te stemmen en/of te (her)verdelen en dus het bestaande maatschappelijke vastgoed in wijken en buurten van gemeenten, corporaties, zorg- en welzijnsorganisaties inhoudelijk en fysiek op elkaar af te stemmen met als uiteindelijk doel:

- het voorkomen van overlap;
- een toekomstbestendige exploitatie;
- het aanbieden van zorg- en welzijnsactiviteiten die aansluiten bij de behoefte op de juiste locatie (o.a. centraal in de wijk, voldoende schaal en gekwalificeerd personeel).

In de expertmeeting is geopperd dat er misschien wel een vastgoedbank moet worden geopend, waarin al het vastgoed wordt ingebracht en waarin het verlies en de winst onderling wordt verevend. Met zoveel leegstaand vastgoed en onrendabele toppen is het volgens de deelnemer aan de meeting wenselijk om een brede maatschappelijke discussie te voeren omtrent wat kansrijke locaties en gebouwen zijn en wat niet.

8.1.2 Ruimtelijke ordening en wonen

De noodzaak tot herijking van het woonbeleid wordt bevestigd in een interview waarin wordt aangegeven dat gemeenten vaak wel een woonvisie hebben, maar dat de zachte kant van de zorglocaties hierin vaak nog ontbreekt. De nieuwe Woningwet biedt gemeenten betere handvatten hiervoor door de mogelijkheid van het maken van prestatieafspraken met corporaties.

Om voldoende schaal te creëren om zorg efficiënt te kunnen aanbieden, is een vorm van clustering van woningen (in plaats van individuele woningen verspreid in de wijk) al dan niet in combinatie met gemeenschappelijke voorzieningen in sommige gevallen echt noodzakelijk. Het gaat dan om voldoende nabijheid te creëren voor het bieden van een snelle alarmopvolging, het creëren van voldoende schaal om een activiteitenprogramma of eetpunt op te zetten en het beperken van de reisafstand voor de zogenaamde 'brengdiensten' in verband met efficiency. Ook is het een oplossing om de exploitatie van een gemeenschappelijke ruimte en enkele kamers of bedden waar kortdurende verpleging mogelijk is, gezamenlijk op te brengen.

Alternatief voor nabijheid is natuurlijk vervoer. Eén van de geïnterviewde adviesbureaus geeft aan dat het vraagstuk niet zozeer een vastgoedvraagstuk is, maar het organiseren van mobiliteit. Alleen is niet alles op te lossen met vervoer, het spontane is weg en bovendien kan het leiden tot extra spanning geeft één van de andere geïnterviewden aan. Bovendien is vervoer dat aangeboden wordt door de gemeente volgens één geïnterviewden niet altijd even klantvriendelijk.

Er blijkt, los van de bedrijfsmatige afwegingen en ondanks de wetswijzigingen, behoefte te blijven aan 'beschutte woonvormen' want burgerinitiatieven voor 'groepswonen' komen steeds meer voor. Er zijn in toenemende mate beleggers, (burger)initiatieven en particuliere investeerders die nieuwe woonvoorzieningen voor ouderen wensen te bouwen (Het Financieel Dagblad, 2015). Het blijkt voor deze organisaties lastig om de juiste locaties hiervoor te bemachtigen. Gemeenten kunnen hierbij behulpzaam zijn door de combinatie van wonen en zorg als maatschappelijke bestemming te handhaven⁵ (bij bestaande woonzorgcentra) of te geven en locaties op te nemen in hun woonvisie.

Naast het toewijzen van locaties en het toekennen van de juiste bestemming kunnen gemeenten tot slot faciliteren bij de verkoop van bestaand maatschappelijk vastgoed. Oude schoolgebouwen of ander leegstaand maatschappelijk vastgoed kunnen dienen als ruimte voor woongemeenschappen al dan niet met een huiskamerfunctie. Bij verkoop van maatschappelijk vastgoed wordt bij één van de geïnterviewde gemeenten een maatschappelijke functie de voorkeur gegeven boven andere functies.

In de eindrapportage van het Aanjaagteam Langer Zelfstandig Wonen van begin 2016 wordt bevestigd dat er nog veel moet gebeuren op het gebied van wonen en zorg. Er wordt geconstateerd dat er bij gemeenten dikke muren staan tussen de afdelingen zorg en huisvesting. En dat gemeenten eerst de kaders helder moeten hebben, want pas dan stappen andere partijen zoals marktpartijen in (Limburg, Woon- en zorgvisie noodzaak, 2016).

Het gemeentelijk grondbedrijf en het sociaal domein kunnen dus niet meer langs elkaar heen leven. In één van de drie geïnterviewde gemeenten komt dit allemaal al samen in het sociaal programma.

8.2 Bestuursstijl

De rol van de overheid ten opzichte van de participatie van de burger komt tot uitdrukking in een *bestuursstijl*. In zijn algemeenheid wordt in de interviews en de expertmeeting een algemene roep om meer (experimenter)ruimte en minder regels waargenomen. Een geïnterviewde gemeenten

⁵ Conform de functielijst (SVBP) moet de keuze gemaakt worden tussen de bestemming maatschappelijk of de bestemming wonen.



geeft aan dat zij het omdraaien: hoe kunnen wij met de burgers meedoen? En in de expertmeeting is aangegeven dat mooie initiatieven *juist* ontstaan doordat gemeenten niets (meer) doen. In een ander interview is aangegeven dat de rol van de gemeente vooral de laatste twee jaar sterk veranderd is.

In twee interviews is aangegeven dat het gemeenten domweg niet lukt om de vraag uit de samenleving te vertalen naar maatschappelijk vastgoed. En één van de geïnterviewde adviesbureaus geeft aan dat steeds meer ouderen hun huisvesting zelf organiseren en niet zitten te wachten op een gemeente die dat voor hen doet.

In de expertmeeting is aangegeven dat de stijl van de overheid telkens zal variëren en onder meer afhankelijk is van de doelgroep. Dit wordt 'social marketing' genoemd. Er wordt binnen deze gemeente geëxperimenteerd met regelvrije zones die meer mogelijkheden bieden voor onder meer de inzet van mensen met een uitkering en het ruimer interpreteren van het bestemmingsplan (mogelijk maken van het combineren van maatschappelijke en commerciële activiteiten).

In een interview wordt gesproken over dat gemeenten moed moeten hebben, moeten emanciperen en een deel van het geld over moet doen naar de burgers en zorgorganisaties in de wijken. Het dus 'uit handen moet durven geven'.

Wat de aangedragen best practices laten zien, is dat deze gemeenten ambtelijke deskundigheid ter beschikking stellen aan burgerinitiatieven en dat zij open staan voor experimenten en lef hebben om initiatieven 'een kans te geven'. Bijvoorbeeld door langdurige contracten aan te gaan (o.b.v. middelen uit Wmo of Participatiewet) of subsidie te verstrekken om een businesscase rond te krijgen. Het voorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk illustreert hoe burgers ten opzichte van de overheid steviger in hun rol kunnen komen door een aantal formele burgerrechten waaronder de overname van een aantal publieke taken.

8.3 Conclusies

De transitie in de zorg vraagt om een herijking van diverse beleidsterreinen:

- Zorg;
- Welzijn;
- Wonen / Ruimtelijke ordening.

Hierbij draait het om het gezamenlijk met partijen definiëren van de lokale ontmoetingsinfrastructuur. Het gaat primair om de vraag wat kansrijke locaties en gebouwen zijn voor zorg- en welzijnsactiviteiten en wat niet. Maatschappelijk vastgoed kan een zorgfunctie gaan vervullen en zorgvastgoed kan een bredere maatschappelijke functie krijgen. In één van de interviews is aangegeven dat deze voorzieningendiscussie expliciet een rol van de gemeente is. Zij moet nadenken over waar je voorzieningen gaat aanbieden.

Daarnaast vraagt de transitie in de zorg om een goede verankering van woonzorglocaties in het lokale woonbeleid en vervolgens het bestemmingsplan. Het begint echter bij het bepalen van een integrale gemeentelijke woon- en zorgvisie en die ontbreekt veelal nog.

Er is wat betreft bestuursstijl een algemene roep om meer (experimenteer)ruimte, minder regels en meer rechten voor burgers.



9 Conclusies en vervolgonderzoek

9.1 Conclusies

Maatschappelijk vastgoed

Gemeenten zijn de laatste jaren geconfronteerd met talrijke wetswijzigingen die het maatschappelijk vastgoed raken. Het betreft de vier decentralisaties inclusief de bezuinigingsopgave, het scheiden van wonen en zorg, de nieuwe Woningwet, de ambulantisering in de GGZ en de Wet Markt en Overheid. Daarnaast spelen tal van andere maatschappelijke trends en ontwikkelingen zoals onder meer de recessie, wijzigende demografie, digitalisering, groeiend individualisme, de komst van nieuwe spelers en de kanteling van de maatschappij. De betrokkenheid van gemeenten bij maatschappelijk vastgoed neemt hierdoor aantoonbaar af. Gemeenten zijn momenteel sterk kosten gedreven bezig en richten zich op het optimaal inzetten van vastgoed tegen minimale kosten. Bovendien worden gemeenten geconfronteerd met aangescherpte regelgeving met betrekking tot de Wet Markt en Overheid die remmend werken op maatschappelijke initiatieven. De vraag naar maatschappelijk vastgoed zal hierdoor naar verwachting gaan veranderen en afnemen. Door deze veranderingen lijkt de bodem onder het traditionele maatschappelijk vastgoed weg te vallen. Nieuwe initiatieven zullen, al dan niet gedwongen, meer los van de overheid hun weg kiezen en een type (maatschappelijk) vastgoed gaan ontwikkelen met een meer hybride karakter - zowel publiek als commercieel. Maatschappelijk vastgoed zal vooral worden ingestoken vanuit multifunctionaliteit. Aspecten als kwaliteit, concept, beleving maar ook intensivering van het gebruik van bestaand maatschappelijk vastgoed worden hierbij steeds belangrijker. Een deel van het maatschappelijk vastgoed zal bovendien naar verwachting sterker een beroep gaan doen op het socialiserend en inspirerend vermogen van gebouwen en plekken.

Transitie in de zorg

Gemeenten zijn sinds 2007 (gefaseerd) verantwoordelijk geworden voor (de niet medische) ondersteuning en begeleiding van ouderen of mensen met een langdurige ziekte of handicap en het beschermd wonen voor mensen met psychische of psychosociale problemen. Deze nieuwe zorgtaken betreffen onder meer het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk, ontmoeting, het organiseren van een zinvolle dagbesteding en afstemming binnen het medische en sociaal domein.

Parallel hieraan hebben wijzigingen plaatsgevonden in de Woningwet en de GGZ-sector die invloed uitoefenen op de decentralisaties en de beweging van extramuralisering verder versterken. Het financieel scheiden van wonen en zorg treft met name de financiering van algemene voorzieningen en gemeenschappelijke (recreatie)ruimten van voormalige verzorgingshuizen. Er is een beweging in gang gezet die verschuift van formele zorg naar informele zorg thuis. Een groot deel van de zorgverlening gaat dus plaatsvinden bij mensen thuis. Toch is er een aantal activiteiten dat hoort bij de nieuwe zorgtaken van gemeenten dat buitenshuis plaats gaat vinden en mogelijk een plek kan vinden in het maatschappelijk vastgoed.

Vertaling naar maatschappelijk vastgoed

De transitie in de zorg leidt vooral tot de behoefte aan plekken voor ontmoeting, activiteiten, dagbesteding en werk- en aanlandplekken voor professionals. Ook een goede inrichting van de openbare ruimte kan bijdragen aan ontmoeting en sociale controle.

Op basis van de ontwikkelingen en trends en een zestal best practices is een viertal concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie geformuleerd en gevisualiseerd. Ze zijn vernieuwend in de zin van dat ze voortkomen uit een andere en nieuwe manier van kijken naar bestaande vastgoedconcepten of gaan uit van nieuwe combinaties. Daarnaast benadrukt en onderstreept het de toekomstpotentie van reeds bestaande (succesvolle) concepten.



Het betreft:

- Woonzorgcentrum als kruispunt in de wijk
- Multifunctioneel trefpunt
- Sportvereniging als middenstip van het dorp
- Huiskamer van de buurt: (groene) ontmoeting

Groot aandachtspunt is de exploitatie. Om deze voorzieningen (door de notulist van de expertmeeting: 'nieuwe sociale gebouwen' genoemd en gevisualiseerd in figuur 14) succesvol te laten functioneren, is op hoofdlijnen een aantal succesfactoren te benoemen.



Figuur 14: Succesfactoren 'nieuwe sociale gebouwen' (F. Los, 2016)

Om maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie succesvol te laten functioneren, zijn naast de juiste locatie ook een sterk (onderscheidend) concept, een gezonde businesscase en (sociaal) ondernemerschap nodig. Steeds vaker zullen maatschappelijke en commerciële functies gecombineerd gaan worden. Dit leidt tot meer hybride voorzieningen die zich steeds verder zullen af bewegen van de overheid, omdat ondernemerschap en het toevoegen van commerciële functies noodzakelijk worden om te kunnen overleven. De principes van doelmatig en tegen zo laag mogelijke kosten, een veel gehanteerd uitgangspunt door gemeenten bij maatschappelijk vastgoed, en de Wet Markt en Overheid laten zich hier lastig mee rijmen.

De toegenomen hang naar beleving en het kwaliteitsbewustzijn zullen een sterker beroep doen op het socialiserend en inspirerend vermogen van (een deel van het) maatschappelijk vastgoed. In zijn opperste vorm kan het een plek zijn voor innovatie, interactie en uitwisseling.

Wat de aangedragen best practices tegelijk laten zien, is dat initiatieven niet kunnen bestaan zonder financiële bijdrage van gemeenten. Het gaat dan zowel om subsidies (zowel startsubsidies als structureel) als de inzet van gemeentelijke budgetten uit de Wmo en Participatiewet (bijvoorbeeld verankerd in langdurige contracten). Feitelijk gaat het hier om het ontwikkelen van nieuwe en innovatieve financieringsmodellen.

Uiteraard zal dit niet voor alle vier de geformuleerde concepten in gelijke mate worden gevraagd. Een kleinschalige huiskamer van de buurt vraagt iets anders dan een grotere MFA.

Aspect	Huiskamer	Sportvereniging	MFA	Woonzorgcentrum
Concept	+	+	++	++
Locatie	+	+	+	+
Mix publiek-privaat	-	-	++	+
Socialiserend/inspirerend	socialiserend	socialiserend	socialiserend en inspirerend	socialiserend
(Sociaal) ondernemerschap	+	+	++	++
Innovatie, Interactie, Uitwisseling	-	-	+	-
Innovatief financieringsmodel	-/+	+	+	++

Tabel 11: Analyse vier vernieuwende vastgoedconcepten

Vertaling naar gemeentelijk beleid

In dit onderzoek is aangegeven dat een integrale visie op woon-, zorg- en welzijnsvoorzieningen wenselijk is, maar dat het gemeenten veelal (nog) ontbeert hier aan. Het momentum lijkt wel aangebroken, omdat in meerdere interviews is aangegeven dat gemeenten nu in de stand komen om te gaan denken aan vernieuwing.

Eén van de geïnterviewde gemeenten geeft aan dat beleid maken ten aanzien van maatschappelijk vastgoed vooral niet planmatig dient te gebeuren. Dat is iets wat vroeger gedaan werd, maar er valt nu niets te plannen. Er is meer sprake van 'mix en match'. Aangezien we niet weten hoe toekomst er uit ziet, is strakke planning niet aan de orde. Raaijmakers geeft in het interview aan: "We kijken in een bol en we zien niets". In een ander interview wordt gesproken over de toekomst als 'een black box'.

In de expertmeeting is aangegeven dat de stijl van de gemeente meer die van bandleider is van een jazzband. De gemeente kan geen dirigent meer zijn. Ze kan de spelers niet uitzoeken noch het script schrijven. De gemeente heeft te maken met zelfstandige musici die competent zijn en de uitvoer ligt bij anderen. Het jazzorkest heeft de vrijheid om er gezamenlijk iets moois van te maken. Een jazzgezelschap moet wel goed luisteren naar elkaar. De gemeente is dus geen filmregisseur die aanwijzingen geeft aan zelfs de meest ervaren acteurs. Dit vraagt durven loslaten en uitgaan van vertrouwen.

Zoals Boutellier aangeeft, is het werken met thema's en principes een uitkomst in de dynamische samenleving in plaats van uit te gaan van strakke (beleids)kaders. De dynamiek in de samenleving is groot en met stenen kan nooit snel genoeg worden gereageerd op veranderingen in de samenleving. Boutellier stelt (Boutellier, 2015):

De improvisatiemaatschappij betekent dat we onze samenleving opbouwen vanuit het geheel van processen van afstemming tussen alle mogelijke knooppunten (individueel, organisatie en instituties. (pag. 7)

En het is met name dit afstemmingsproces dat vooral opgaat voor het creëren van een inhoudelijke en fysieke infrastructuur van plekken voor ontmoeting, werken, activiteiten en dagbesteding. Opgave op het welzijns- en zorgterrein is om locaties op elkaar af te stemmen en/of te



(her)verdelen en dus het bestaande maatschappelijke vastgoed in wijken en buurten van gemeenten, corporaties, zorg- en welzijnsorganisaties inhoudelijk en fysiek op elkaar af te stemmen met als uiteindelijk doel:

- het voorkomen van overlap;
- een toekomstbestendige exploitatie;
- het aanbieden van zorg- en welzijnsactiviteiten die aansluiten bij de behoefte op de juiste locatie (o.a. centraal in de wijk, voldoende schaal en gekwalificeerd personeel).

Deze afstemming met onder meer zorg- en welzijnsorganisaties en corporaties kan er toe leiden dat maatschappelijk vastgoed een zorgfunctie gaat vervullen en zorgvastgoed een bredere maatschappelijke functie krijgt. De gemeente heeft hierin meer en meer de rol van procesbegeleider en verbinder. Dit vraagt van gemeenten goede kennis van haar wijken en buurten, de mensen die er wonen en de organisaties die er actief zijn. Daarnaast vraagt het inzicht in kwantitatieve gegevens zoals de ontwikkeling van zorgdoelgroepen per wijk en demografische informatie. Dit afstemmingsproces zou op de volgende wijze stapsgewijs kunnen worden aangepakt.



Figuur 13 : Mogelijke aanpak afstemmingsproces woon-, zorg- en welzijnsvoorzieningen

Tot slot vraagt de transitie in de zorg om een verankering van woonzorglocaties in het lokale woonbeleid en vervolgens het bestemmingsplan. En bij verkoop van maatschappelijk vastgoed kan tot slot het primaat worden gegeven aan maatschappelijke initiatieven.

Vertaling naar bestuursstijl

Er is wat betreft bestuursstijl een algemene roep om meer (experimenteer)ruimte, minder regels en meer rechten voor burgers waargenomen. Gemeenten kunnen ambtelijke deskundigheid ter beschikking stellen aan burgerinitiatieven en open staan voor experimenten en lef hebben om initiatieven 'een kans te geven'. Juist door de terugtrekkende overheid ontstaan mooie initiatieven en er is aangegeven dat het gemeenten domweg niet lukt om de vraag uit de samenleving te vertalen naar maatschappelijk vastgoed. Wat duidelijk is, is dat de dynamiek in de maatschappij enorm groot is en dat dit ondernemerskunst vraagt. Het uitbesteden van uitvoerende taken zoals beheer en exploitatie van voorzieningen aan bijvoorbeeld burgers, (sociaal) ondernemers of andere maatschappelijke partijen lijkt voor gemeenten een verstandige keuze. Een gemeente heeft dergelijke competenties nu eenmaal niet in huis. Maar hoewel zelfbeheer en eigen kracht momenteel 'het ei van Columbus' lijken, hoeft dit niet in alle gevallen zo te zijn. Zo heeft één van de drie geïnterviewde gemeenten zowel positieve als negatieve ervaringen met het in eigen beheer geven van maatschappelijk vastgoed. In Emmen is sinds 2013 een bewonersbedrijf actief. Dit bewonersbedrijf uit de wijk Emmerhout heeft tot doel de buurt economisch, fysiek en sociaal te helpen ontwikkelen. De eerste twee jaar is alleen een verlies geleden. Momenteel is een interim bestuur aangesteld om de problemen in kaart te brengen. Dit impliceert niet alleen dat er realisme, maar ook zorgvuldigheid moet zijn ten aanzien van de haalbaarheid van burgerparticipatie bij maatschappelijk vastgoed en dat behoefte is aan ondersteuning en inbreng van (externe) expertise. Bovendien is continuïteit en achtervang een aandachtspunt.

Recent heeft een onderzoek plaatsgevonden naar specifiek het functioneren van bewonersbedrijven in Nederland waaruit een aantal lessen kan worden getrokken (Technische Universiteit Delft. Afdeling OTB-Onderzoek voor de gebouwde omgeving, 2015). Allereerste les is dat het oprichten van



bewonersbedrijven tijd kost, ruimte nodig heeft om tot wasdom te komen en dat het (net als bij reguliere start ups) ook kan mislukken en dat dit onvermijdelijk is. Daarnaast geeft het onderzoek aan dat het in bezit hebben van vastgoed absoluut een pijler is voor een rendabele exploitatie in de nabije toekomst. Derde les is het vervagende onderscheid tussen burger en professional. Sommige betrokken bewoners zijn ‘amateuristische burgers’, maar er is ook een groot aantal goed opgeleide professionals die werkzaam zijn (geweest) in de sector. Bewonersbedrijven worden, net als maatschappelijk vastgoed, meer hybride van karakter (professioneel - vrijwillig). Bewonersbedrijven kunnen niet zonder vrijwilligers en gezien nieuwe verdienformules (bijvoorbeeld het leveren van vrijwilligerswerk in ruil voor korting op de huur op of het verstrekken van vergoedingen aan mensen met een uitkering die iets terugdoen voor hun wijk) vraagt dit om een doordacht vrijwilligersbeleid. Laatste aandachtspunt is dat bij overname van een aantal overheidstaken (vanwege bezuinigingen) gemeenten niet via de achterdeur weer allerlei eisen gaan stellen. Zoals Tonkens, Hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector aan de Universiteit voor Humanistiek, aangeeft dat onder participatie vooral ‘meedoen’ wordt verstaan, maar dat burgers ook moeten kunnen ‘meedenken’ en ‘meepraten’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2016).

9.2 Reflectie op theoretisch kader

Uit de voorbeelden van dit onderzoek, de interviews en de expertmeeting kan worden opgemaakt dat een aantal principes van Boutellier al worden gehanteerd. Er heerst inderdaad een enorme dynamiek in de samenleving en er is veel maatschappelijke energie aanwezig bij maatschappelijke partners. Burgers en sociaal ondernemers ontwikkelen bijvoorbeeld MFA's en huiskamers (principe één). Het voorbeeld in Ruinen toont aan dat projecten vanuit toeval en het momentum ontstaan (principe vier). Mariënveld toont dat volop geëxperimenteerd wordt en dat gehandeld wordt vanuit actuele problemen zoals vergrijzing en krimp (principes vijf en acht). De vitale sportvereniging draait om het wederkerigheidsprincipe (principe zes). Deze bevinding is overigens niet verwonderlijk, omdat in dit onderzoek vooral koplopers zijn bevraagd en geanalyseerd. En Boutellier geeft zelf al aan dat zijn principes meer een articulatie zijn van wat er al gebeurt dan dat ze vanuit de wetenschap (nieuw) zijn ontwikkeld.

Op basis van dit onderzoek kan een aantal principes van Boutellier, als ze specifiek worden beschouwd vanuit het oogpunt van (de ontwikkeling van) maatschappelijk vastgoed, worden aangescherpt.

Principe 1: Continuïteit garanderen en de kwestie van het algemeen belang
→ Actief verbinden

Het is niet genoeg meer voor een bestuurder om alleen zicht te hebben op wat er in de omgeving gaande is en aan te sluiten op dat wat gaande is. Gemeenten dienen actief bij te dragen aan verbinding en samenwerking tussen organisaties in de wijken. Dit vraagt niet zozeer een inhoudelijke of uitvoerende rol, maar meer een actieve procesrol. Het gaat hierbij met name om het gezamenlijk met partijen definiëren van de lokale ontmoetingsinfrastructuur. In de expertmeeting is aangegeven dat een gemeente in de Randstad eerst alle zorglocaties heeft geïnventariseerd en daarna speeddates tussen zorgaanbieders heeft gefaciliteerd. Daarna hield de regierol van de gemeente op. Dit had ook sterk de voorkeur van de betreffende zorgorganisatie, omdat woningcorporatie en zorgaanbieder een eigen verantwoordelijkheid hebben.



Principe 2 :Thema's en principes formuleren, tussen beleid en realisatie
→ **Ontregelen én regelen**

Ontregelen

Boutellier pleit voor thema's en principes en geen precieze (beleids)kaders. Gemeenten kunnen hierin nog een stapje verder gaan en bijdragen aan initiatieven en ontwikkelingen door een aantal zaken *geheel* vrij te laten. Dit vraagt tijd en geduld en een houding van wederzijds vertrouwen en een kritische, maar wel positieve houding van de gemeente. Eén van de aandachtspunten uit het onderzoek naar bewonersbedrijven is dat bij overname van een aantal overheidstaken (vanwege bezuinigingen) gemeenten niet via de achterdeur allerlei eisen gaan stellen (Technische Universiteit Delft. Afdeling OTB-Onderzoek voor de gebouwde omgeving, 2015). Dit sluit aan bij de stelling van Boutellier dat prestatiecontracten niet passen in een improvisatiemaatschappij, dat werkt demotiverend en belemmert innovatie (Boutellier, 2015).

Eén van de geïnterviewde gemeenten werkt bijvoorbeeld met een 'ontstemmingsplan' en 'regelvrije zones'. Door (nog meer) los te laten, wordt zomeer ruimte gegeven voor experimenten en toeval. In deze gemeente kunnen mensen met een uitkering ook iets doen voor de eigen wijk zonder dat de gemeente beperkingen of regels oplegt. Ook is het bestemmingsplan aangepast om semi commerciële- en commerciële activiteiten mogelijk te maken. Twee geïnterviewde gemeenten geven aan dat dit van de ambtelijke organisatie wel een omslag in denken vraagt. En in één van deze gemeenten wordt ambtenaren hiervoor een leerlijn aangeboden.

Regelen

Hier tegenover staat dat in een enkel geval juist meer regels gewenst kunnen zijn om initiatieven te ondersteunen. In het Verenigd Koninkrijk hebben burgers het *recht* om publieke taken over te nemen van de gemeente. Dit kan leiden tot meer zekerheid en houvast en mogelijk betere experimenten. Er doen zich in Nederland steeds meer initiatieven voor om de overheid uit te dagen via het "Right to Challenge" (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2016).

Principe 3: Faciliteren en begrenzen, de kanaliserende overheid
Principe 10: Durven kiezen, het primaat van de politiek
→ **Bestuurlijke moed en visie hebben**

Bij deze aanscherping is een tweetal principes geclusterd. Gemeenten dienen ook moed te hebben om sommige initiatieven niet te faciliteren of partijen explicieter aan te spreken op het wederkerigheidsprincipe. De gemeente Kaag en Braasem heeft een aantal jaren terug een omschakeling in het sociaal domein in gang gezet die past bij deze filosofie. Alle subsidies werden ingetrokken en vervangen door een 'omgekeerde' aanbesteding, die overeenkomsten kent met het 'maatschappelijk aanbesteden' (Pianoo, 2016). Bestaande verenigingen en clubs kregen alleen nog subsidie als ze een deel van de collectieve taken op zich wilden nemen. Deze wijze van benaderen zorgde ervoor dat nu goed inzichtelijk is wat een vereniging bijdraagt aan de maatschappij. Door radicaal afscheid te nemen van de oude werkwijze is de beoogde transformatie bereikt (Limburg, 2015). Dit sluit geheel aan bij het expliciteren van het wederkerigheidsprincipe van Boutellier.

Het bureauonderzoek dat is uitgevoerd, doet het beeld ontstaan dat gemeenten vrijwel alle burgerinitiatieven ondersteunen en faciliteren. Dit roept de vraag op of een gemeente wel eens de moed heeft om nee te zeggen tegen een burgerinitiatief. Zeker in het geval waarbij het algemeen belang niet manifest (genoeg) aanwezig is en de druk in het media en politiek wordt opgevoerd door belanghebbenden. Een geïnterviewde wethouder geeft aan dat de gemeente er is voor het



algemene publieke belang en dat je soms echt moet ingrijpen. Tonkens geeft in haar essay 'Het democratisch tekort van de decentralisaties' aan dat de raad versterkt moet worden om te zorgen dat het collectieve geborgd blijft en niet de grootste monden meteen hun zin krijgen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2016). Tonkens geeft aan dat bij discussies over voorzieningen het debat moet worden gevoerd aan de hand van de gemeentelijke visie en dat daar ook naar gehandeld moet worden. Het dient niet te gaan over individuele schrijnende gevallen die het altijd winnen van het collectieve welzijn. De gemeente Breda geeft bijvoorbeeld aan dat er nog steeds groepen zijn die 'een eigen plek dan wel gebouw willen hebben, daar wat het altijd was'. Dat gaat niet meer samen met de bevindingen uit dit onderzoek. Er moet dus afscheid worden genomen van die gedachtegang. Dat vraagt moed en bestuurlijk manoeuvreren die makkelijker wordt naarmate het beleid sterker verankerd is. Het gemeentelijke beleid, vertaald in kaders en principes, dient dus de verankering te zijn van de visie en dient een gemeente koers te geven bij het maken van keuzes en is gelijk haar handvat om te kunnen kanaliseren.

Het is hierbij van belang hoe de gemeente een individueel maatschappelijk initiatief weet te waarderen. Het Instituut voor Publieke Waarden heeft recent het boek uitgegeven 'Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief' (Kruiter, Kruiter, & Blokker, 2015). Hierin wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de waarde van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen gewaardeerd kan worden. Het beoordelingskader wordt gevormd door drie aspecten: legitimiteit (rechtmatigheid), betrokkenheid (wat willen mensen zelf?) en rendement (kosten en opbrengsten). Daarmee wordt de publieke waarde bepaald.

Principe 8 : Goed experimenteren, reductie van onzekerheid

- ➔ Een goed verdienenmodel en innovatief financieringsinstrumentarium
- ➔ (Externe) kennis en (ambtelijke) ondersteuning ter beschikking stellen

Aanvulling op het principe van experimenteren, is het belang van een goed verdienenmodel voor maatschappelijk vastgoed: de businesscase. Dit sluit aan bij wat Boutellier noemt: 'experimenten met beleid'. Experimenten met (maatschappelijk) vastgoed hebben een langdurige exploitatie (soms wel 40 jaar) en dit vraagt een solide exploitatie. Een toekomstbestendig verdienenmodel vraagt om anders kijken naar financiële stromen. Niet meer financieren van gebouwen, maar van activiteiten. Bijvoorbeeld door het overhevelen van budgetten vanuit Wmo en Participatiewet. In de expertmeeting is bevestigd dat het vooral de gezamenlijke zoektocht is naar een nieuw financieringsinstrumentarium voor maatschappelijk vastgoed. Overigens geeft een geïnterviewde zorgorganisatie aan dat voor bewezen initiatieven altijd geld is en dat het een kwestie van durven is. En in Ruinen is er financieel nog 'een noot te kraken', maar is gewoon gestart. Er wordt inmiddels volop geëxperimenteerd met het 'overhevelen' van taken inclusief mogelijk onderliggende financiële middelen van gemeenten naar burgers. Volgens twee geïnterviewden zit hier een deel van de oplossing: nog meer decentraliseren naar gemeenten (o.a. wijkverpleging) en naar burgers en zorgprofessionals in de wijken.

Dit vraagt uiteraard wel wat aan kennis en expertise van de initiatiefnemers. In de expertmeeting is aangegeven dat in één gemeente vanuit de wijkplatforms een back up georganiseerd wordt voor de besturen van wijkcentra. Daar zitten allerlei beroepsgroepen in, die ervaring inbrengen. Daarmee houd je besturen in het zadel en deel je de zorg rond de exploitatie op bredere wijze. De zorg rond de exploitatie kan op bredere wijze worden belegd door volgens de Groot te kiezen voor een coöperatieve vorm in plaats van een stichting met een bestuur (persoonlijke communicatie, 21 maart 2016). Tot slot vraagt experimenteren ook evalueren: het op systematische manier volgen of het werkt (Boutellier, 2015).



9.3 Slotadvies

In dit onderzoek is gekozen voor het perspectief van de gemeente. Wat zijn de aanbevelingen voor de rol van de gemeenten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie? En wat is de waarde van dit onderzoek voor hen?

Allereerst draagt voorliggend onderzoek hopelijk bij aan het bewustzijn van gemeenten dat de transitie in de zorg vraagt om een herijking van diverse beleidsterreinen en dat deze terreinen in verbinding staan met elkaar. De verschillende gemeentelijke afdelingen zullen elkaars taal moeten gaan spreken.

Daarnaast dragen de vier geformuleerde concepten van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie hopelijk bij aan een nieuwe manier van kijken naar bestaande vastgoedconcepten. Ze benadrukken en onderstrepen daarnaast de toekomstpotentie van reeds bestaande (succesvolle) concepten. De onderverdeling kan een gemeente bovendien helpen bij het duiden van (nieuwe initiatieven van) maatschappelijk zorgvastgoed en kan haar helpen bij de uitwerking van wat dit vraagt aan inzet en expertise van zowel gemeente, burgers als organisaties.

Gemeenten dienen goed na te denken welke rol zij innemen bij de ontwikkeling van maatschappelijk zorgvastgoed. In dit onderzoek is aangegeven dat mooie initiatieven juist ontstaan door de terugtrekkende beweging van de overheid en dat het gemeenten domweg niet lukt om de vraag uit de samenleving te vertalen naar maatschappelijk vastgoed. Van Leent geeft aan dat bestaande MFA's soms meer als bedrijfsverzamelgebouwen functioneren waarbij de onderlinge samenwerking en synergie minimaal is of niet goed van de grond komt. Bovendien worden ze niet altijd goed beheerd en zijn ze daardoor kostbaar (van Leent, 2012). Mogelijk komt dit voort uit het feit dat sommige MFA's in het verleden vanuit pragmatisme en/of sterke politiek drive tot stand zijn gekomen. De aanleiding voor vooral kleine kernen om meerdere maatschappelijke voorzieningen in het kader van de leefbaarheid en toekomstbestendigheid onder te brengen onder één dak is zeer begrijpelijk en ook zeer actueel, maar de samenhang en 'chemie' die dit vraagt van partijen voor een toekomst bestendige exploitatie dienen wel aanwezig te zijn. Hierbij is het DNA van organisaties van groot belang: hoe open en gericht op samenwerking en gedeeld ruimtegebruik zijn de beoogde organisaties die onderdeel gaan uitmaken van een MFA en wat is de mate van professionaliteit? Zo zal een kleinschalig buurthuis gerund kunnen worden door de wijk maar niet een school of woonzorgcentrum. In het tijdschrift De Architect wordt in een essay over het nieuwe ontmoeten, clustering van ontmoetingsplekken en onderwijs, aangegeven dat de toekomst omtrent clustering onbekend is door de toegenomen onduidelijkheid en complexiteit. En wat de gemeente als spelverdeler doet en wat niet, zich nog moet uitkristalliseren (Broekhuizen, 2016). Gezien de uitkomsten van dit onderzoek wordt behoedzaamheid van de gemeente geadviseerd bij het (mede) bepalen van het concept.

Wat kunnen gemeenten doen om initiatieven te faciliteren en bij te dragen aan een goede lokale voorzieningsstructuur van wonen, zorg en welzijn?

- 1) Het stimuleren van afstemming en verbinding tussen maatschappelijke partijen, met als doel:
 - a. inventariseren van locaties van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie, ter voorkoming van overlap;
 - b. het streven naar het gebouw op de juiste (centrale) plek;
 - c. samenvoegen van kwetsbare exploitaties tot één gezonde.
- 2) Herijken van het woonbeleid waarin zorglocaties zijn geïntegreerd in het bestemmingsplan.
- 3) Het mogelijk maken en faciliteren van initiatieven, door bijvoorbeeld:
 - a. het beperken of afschaffen van regelgeving en eisen;



- b. het ontwikkelen van een nieuw financieringsinstrumentarium dat uitgaat van financiering van activiteiten in plaats van gebouwen (o.b.v. gemeentelijke (zorg)budgetten vanuit Wmo en Participatiewet);
- c. verstrekken van een start- of structurele subsidie aan initiatieven/projecten;
- d. een doordacht vrijwilligersbeleid (dat onder meer ruildiensten mogelijk maakt);
- e. het ter beschikking stellen van (ambtelijke of externe) kennis en expertise;
- f. een open ('out of the box') blik ten aanzien van experimenten;
- g. bij verkoop van maatschappelijk vastgoed het primaat geven aan maatschappelijke-, zorgfuncties;
- h. bestaand maatschappelijk vastgoed overdragen aan bewonersbedrijven ter versterking van de exploitatie;
- i. het ontschotten tussen de afdelingen wonen, zorg en welzijn;
- j. niet standaard denken in permanent bouwen maar ook in tijdelijkheid.

Idealiter wordt dit verankerd in het integrale accommodatiebeleid of de lokale woon-, zorg- en welzijnsvisie. Dit gemeentelijke beleid, vastgelegd in kaders en principes, is de verankering van de visie en geeft een gemeente koers bij het maken van haar keuzes en is gelijk haar handvat om te kunnen kanaliseren. Zo kan zij met deze kaders maatschappelijke initiatieven en functies zo goed mogelijk laten landen in bestaande, nieuwe of herontwikkelde gebouwen of plekken.

9.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

Op basis van voorliggend onderzoek kunnen twee suggesties voor vervolgonderzoek worden gedaan.

Financieringsinstrumentarium voor de toekomst

Grote uitdaging is het zoeken naar een nieuw financieringsinstrumentarium voor maatschappelijk vastgoed en het opstellen van businesscases die zowel maatschappelijk als financieel rendement opleveren. Er wordt volop geëxperimenteerd met projecten die fysiek, sociaal en economie verbinden en gebruikt maken van diverse geldstromen in wijken. In Leeuwarden is een wijkbedrijf actief dat nauw samenwerkt met de wijkvereniging en waar bewoners (betaald) vrijwilligerswerk kunnen doen. Het wijkbedrijf wordt gerund door een viertal bedrijven (waaronder een bouwbedrijf en energiemaatschappij). In het Verenigd Koninkrijk wordt geëxperimenteerd met social impact bonds (SIB). Met een SIC investeert een private partij in een maatschappelijke opgave. Als de oplossing resultaat oplevert, krijgt de private partij geld van de overheid. Hoewel in deze twee voorbeelden private partijen trekker zijn, gaat het om de achterliggende financieringsmodellen die interessant zijn als financiële onderlegger voor projecten.

Verschil stad en platteland

Er zijn opmerkelijke verschillen waar te nemen tussen de steden en platteland. Veel burgerinitiatieven vinden hun oorsprong op het platteland. Eén geïnterviewde gemeente ziet initiatieven van burgers vooral in het buitengebied en de stadsranden en in de oudere stadswijken een stuk minder. Dit wordt bevestigd door het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg. De urgentie in krimp gebieden is mogelijk groter vanwege behoud van voorzieningen want in steden is er qua voorzieningen meer aanbod. Door concurrentie en het ruimere aanbod komen in steden samenwerkingen en initiatieven daardoor mogelijk minder gemakkelijk van de grond. In kleine gemeenten zijn de lijnen met de gemeente en politiek korter, zijn er minder partijen, is er minder concurrentie en hierdoor is de situatie mogelijk overzichtelijker.

Doordat de concurrentie in steden groter is, zal het maatschappelijk vastgoed (en dan vooral de MFA's) op deze plekken mogelijk meer een beroep gaan doen op het socialiserend en inspirerend vermogen en is accommoderen alleen niet meer voldoende. Mogelijk is uitsluitend accommoderen op het platteland voldoende, omdat er gewoon minder keuze is: het bestaande vastgoed heeft daar



mogelijk een 'monopolypositie' en burgers moeten het doen met dat wat er is. Het is interessant om te onderzoeken of deze correlaties inderdaad op deze wijze aanwezig zijn.

**Burgemeester van de Vondervoort van Bergeijk,
in “*Binnenlands Bestuur*”, 19 december 2015 (p.34):**

Als je mensen vertrouwen geeft,
dan nemen ze hun verantwoordelijkheid en beschamen dat vertrouwen niet.

Wij wantrouwen als overheid mensen en denken dat ze dingen willen die niet
deugen, maar ze komen niet met wilde plannen.

Ze zijn niet gek, nee, ze zijn heel verstandig.
Er zit veel meer kennis en kunde in de gemeenschap dan op het gemeentehuis.

We moeten uitgaan van wat de mensen willen en de structuur maar laten zitten
(Delaere, 2015).

10 Nawoord

Wat ik gedurende mijn onderzoek heb ervaren, is de enorme dynamiek die gaande is in het sociaal domein en de impact die dit heeft op zowel gemeente als professionele partijen. Soms heb ik mezelf wel eens afgevraagd of het aantal wijzigingen waar partijen mee te maken hebben gehad de laatste jaren niet (onverantwoord) veel waren en het onmogelijke vroegen van organisaties. In een onderzoek van BMC en Actiz naar de vernieuwing in het sociaal domein wordt bevestigd dat de vernieuwing maar voorzichtig op gang komt (Actiz en BMC Advies, 2015). Naar mijn idee is het alleen gelukt om de zorg in deze transitieperiode overeind te houden vanwege zeer betrokken en bevlogen mensen in de zorg.

Er zijn diverse ontwikkelingen die elkaar tegenwerken zoals de aangescherpte regelgeving voor corporaties. Onzekerheid en financiële risico's nemen fors toe in deze dynamiek en feitelijk worden risico's verlegd naar een volgend loket en partijen waar ze eigenlijk ook niet thuishoren. Zoals Erna in de expertmeeting aangaf: *'de hete aardappel wordt verlegd'*. Ik denk bijvoorbeeld aan het leegstandrisico dat de zorgorganisatie in Drenthe nu loopt op het dorpshuis. Ook binnen deze nieuwe wettelijke kaders zal zich vast een keer een incident voordoen dat weer zal leiden tot nieuw (inperkend) beleid ter reparatie. En wie pakt de handschoen dan op? De Wildt heeft in zijn interview aangegeven dat gemeenten tegen 1% rente kunnen lenen, dus de gedachte dat de markt het altijd goedkoper kan, is best kolderiek.

De dynamiek in de maatschappij is dus heel groot. En de komst van nieuwe spelers confronteert huidige spelers met de noodzaak zichzelf te vernieuwen. Dit vraagt flexibiliteit en ondernemerschap en ik denk oprecht dat de rol van gemeenten een wezenlijk andere wordt en al is. Het is de periode van (sociaal) ondernemerschap. Dat moet je als gemeente mogelijk maken, maar je moet tegelijk burgers beschermen tegen hun eigen enthousiasme, soms onbegrensde bereidwilligheid of blind geloof in een initiatief met een meer individueel belang. Zeker bij de ontwikkeling van (nieuw) vastgoed dat al gauw 40 jaar exploitatie vraagt. Ik zie nog best vaak dat burgerparticipatie er vooral op neer komt dat een gemeente doet wat een burgerinitiatief vraagt. Wat je ziet, is dat gemeenten enorm bereidwillig zijn, maar zij moet er voor waken dat burgers de juiste dingen doen en niet opgezadeld worden met onhaalbare businesscases. Dat vraagt (mensen)kennis, gevoel voor exploitatie en politieke stevigheid. En met de toegenomen mediadruk is dit soms behoorlijk lastig.

Gedurende mijn onderzoek heb ik me wel eens afgevraagd of ik niet te vroeg was met mijn vraagstelling. Ik werd alleen door het grote enthousiasme en de betrokkenheid van de geïnterviewden bevestigd dat het thema zeer actueel is. Partijen zijn allemaal zoekend en nieuwsgierig naar informatie en goede voorbeelden. Ze willen leren van elkaar en staan open voor elkaars ideeën en overtuigingen. Hopelijk kan ik met mijn geformuleerde vastgoedconcepten en inzichten partijen ondersteunen bij het nadenken over (de toekomst) van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie. En naar naarmate mijn onderzoek vorderde kwamen er ook steeds meer onderzoeken en publicaties beschikbaar over het thema die de actualiteit onderstrepen, goede handvatten geven voor partijen en de dynamiek in de sector illustreren.

Tot slot, wil ik iedereen hartelijk bedanken voor de grote bereidwilligheid en openheid waarmee ik tegemoet ben getreden in de gesprekken.



11 Bijlage 1: Overzicht geïnterviewde personen en deelnemers expertmeeting

Persoon	Functie	Organisatie	Datum
Anneke Speelman	Senior adviseur Zorgvastgoed	HEVO (Huisvestingsadvies en projectmanagement)	3 november 2015
Dianne Jaspers	Huisarts	Huisartsen De Burgt	6 november 2015
Penny Senior	Senior adviseur	Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen- Zorg	24 november 2015
Rob de Wildt	Partner	RIGO Research en Advies	2 december 2015
Willem Raaijmakers Ellen Krijnen Karel Dollekens	Afdelingshoofd Vastgoedbeheer Senior beleidsadviseur Adviseur sociaal domein	Gemeente Breda	11 december 2015
Elisabeth van Leeuwen	Wethouder, in portefeuille: -Maatschappelijk Ondersteuning & begeleiding -Dorpshuizen en overig vastgoed -Voorzieningen -Participatie (Werk en Inkomen)	Gemeente Giessenlanden	14 december 2015
Peter van Drielen Suzanne Bruns	Strategisch Vastgoedmanager Beleidsadviseur Wmo	Gemeente Zwolle	17 december 2015
René Röling	Manager Huisvesting & Inkoop	Middin (zorginstelling voor gehandicapten- en ouderzorg)	17 december 2015
Jan Ronald Dijkema Johnny de Vries	Manager Facilitair Projectleider	Zorgcollectief Zuidwest- Drenthe Woningcorporatie Actium	12 januari 2016
Expertmeeting (rondetafelgesprek)		Erna van Holland (MUAD, COB-Web), Sibo Arbeek (ICSadviseurs), Marie lle Wetzels (ICSadviseurs), Karel Dollekens, Anneke Speelman, Rogier Goes (Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen - Zorg), Rene Röling, Frank Los (visueel notulist)	17 februari 2016



12 Bijlage 2: Vragenlijst interviews

A. Decentralisatie in de zorg en scheiden wonen & zorg

1. Welke gevolgen hebben de nieuwe gemeentelijke zorgtaken vanuit Wmo en (de oude) AWBZ voor de gewenste voorzieningenstructuur in steden, wijken en buurten?
2. Welke functies (bijv. welzijn, zorg, cultuur, sport) of soorten activiteiten (ontmoeting, eten, dagbesteding, sport) binnen het maatschappelijk vastgoed worden in de toekomst van groter belang?
3. Hoe worden deze veranderingen vertaald naar (de behoefte aan) maatschappelijk vastgoed?

B. Maatschappelijk vastgoed

Aan welk (nieuw) type voorzieningen en maatschappelijk vastgoed is in de toekomst behoefte?

- Hoe wordt die behoefte onderzocht?
- Hoe ontwikkelt de vraag naar maatschappelijk vastgoed zich in de toekomst?
- Wat wordt het primaire doel/functie van maatschappelijke voorzieningen?
- Wie worden de primaire beoogde bezoekers/doelgroepen die hiervan gebruik maken?
- Welk soort activiteiten vinden plaats?
- Wat zijn mogelijke goede combinaties van functies?
- In hoeverre kunnen technologie en ICT de rol en functie van maatschappelijk vastgoed overnemen?
- Wat is de rol van de locatie en de sfeer en uitstraling van een gebouw?
- Wat is het verschil in maatschappelijk vastgoed tussen een dorpse of stedelijke omgeving?
- Hoe wordt dit vastgoed gefinancierd en geëxploiteerd?
- Wat is de rol van gemeenten hierin?

C. Casussen (nationaal en internationaal)

1. Wat zijn goede nationale en eventueel internationale casussen en voorbeelden voor de wijze waarop maatschappelijk vastgoed en zorgtaken lokaal zijn ingericht?

D. Beleid

1. Wat is de rol van gemeenten, zorg- en welzijnspartijen, corporaties en burgers bij het ontwikkelen, exploiteren en beheren van maatschappelijk vastgoed?
2. In hoeverre verandert de rol van deze partijen?
3. We spreken steeds meer van burgerkracht, zelfredzaamheid en de participatiesamenleving. Wat vraagt de transitie in de zorg van de bestuursstijl⁶ en het beleid dat gemeenten voeren t.a.v. maatschappelijk vastgoed?

⁶ Bestuursstijlen zijn bijv.: reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren, loslaten.





En toen ontstond een nieuw begrippenkader: zelfredzaamheid wordt samenredzaamheid; een bestemmingsplan wordt een ontstemmingsplan, regelarme wijken worden regelvrije wijken en kernen. Kansarm is altijd ook kansrijk. En er is geen sprake van een revolutie binnen de zorg, maar een evolutie. De gemeente regisseert niet maar is partner. Verslag van een mooie discussie.

Roosmarijn Peet presenteert als organisator van de discussie vier typen van maatschappelijk vastgoed met een zorgfunctie als toekomstige places to be: het woonzorgcentrum met wijkfunctie, het multifunctioneel trefpunt, de vitale sportvereniging en de huiskamer in de buurt. Welk model is het meest vernieuwend en kansrijk? Martelle Wetzels reageert: "Het model van de vitale sportvereniging lijkt me kansrijk, omdat daar zoveel mensen op natuurlijke manier samen komen. Rogier reageert: "Maar sportparken liggen vaak decentraal en zijn daardoor minder toegankelijk voor bepaalde doelgroepen." Karel Dollekens geeft een voorbeeld van een voetbalvereniging die dak- en thuislozen en ouderen betreft, waardoor de verbondenheid met de vereniging toeneemt: "Het gaat erom dat mensen elkaar ontmoeten, zonder

dat ze ervaren dat het om ontmoeten gaat; dan heb je een trefpunt." Karel verder: "In de wijken Geeren en Hoge Vucht in Breda is het buurtcentrum ONS onderdeel van een regelvrijzone. Mensen met een uitkering kunnen iets doen voor de eigen wijk zonder dat de gemeente beperkt of regels oplegt. Het bestemmingsplan is aangepast, om ook semi commerciële en commerciële activiteiten mogelijk te maken. Die wijk bruist en inmiddels wil ook de reguliere horeca meedoen. Je moet niet alleen oplossingen vinden die minder kosten, maar ook meer opleveren. Geef mensen korting op de huur wanneer ze energie in de wijk steken. Bijvoorbeeld ook het project opgeruimd Breda, waarbij je de sociale cohesie verbetert door een prestatieafspraken over het zelf schoonhouden van de buurt. Burgerparticipatie gaat niet vanzelf; de mate van sociale



cohesie in veel dorpen in Brabant is af te lezen van de grootte van de carnavalswagens. We laten nu een dorp een burgerbegroting opstellen, waarbij 1.000 mensen meedenken. In de volgende fase betrek je het maatschappelijk vastgoed; dan krijg je de koppeling met dagbesteding en preventie. Denk aan een huiskameractiviteit."

GRAND CAFÉ & TOKO

René Rölling vanuit zijn rol als zorgaanbieder: "Zp-groepen 1 tot en met 3 wonen langer zelfstandig thuis. Wij proberen hen zoveel mogelijk te bedienen en moeten meer ondernemend denken, zonder dat we ons imago verliezen en los raken van onze roots. Hoe ver moet je gaan? Rogier knikt: "De drempel naar de buurt is vaak lastig te nemen en veel zorgaanbieders realiseren zich nu dat ze aan de bak moeten en dat zorg veel breder wordt." Karel: "En dat kan ook; het Molukse woonzorgcentrum Raffy in Breda heeft een Grand Café & Toko voor bewoners in de stad en dat loopt fantastisch. Een goed voorbeeld waarbij het niet meer om gebouwen, maar veel meer om accommoderen en een onderscheidend concept gaat. Het buurthuis van de toekomst is heel plat en heeft te maken met activiteiten waar mensen op af komen. Daar ligt de prikkel. Een financieringsmodel moet dus niet meer aan het gebouw maar aan de activiteit worden gekoppeld. En die activiteit moet aantrekkelijk zijn."

VERDIENMODEL

"Verbinden en ontschotten is de gemeenschappelijke uitdaging", stelt Anneke Speelman, maar je moet wel realistisch zijn; als er geen verdienmodel is, werkt het niet en stel je alleen maar mensen teleur. Je hebt sterke krachten in de samenleving nodig om ook de zwakkeren te bereiken." Roosmarijn vult aan: "Een zorgcorporatie in Mariënveld gaat met middelen vanuit de WMO een MFA ontwikkelen, waar ook zorgdiensten worden aangeboden. Die verbinding met vastgoed maakt ze kwetsbaar, want duurzaam exploiteren wordt steeds lastiger. Valt een aanjager weg dan heb je geen continuïteit meer." Karel knikt: "We hebben in Breda 18 wijkcentra afgestoten en de overige worden door stichtingen beheerd, die vaak kwetsbaar zijn. Wat we nu willen, is om vanuit wijkplatforms een back up voor de stichtingsbesturen te organiseren. Daar zitten allerlei beroepsgroepen in, die ervaring kunnen inbrengen. Daarmee houd je besturen in het zadel en deel je de zorg rond de exploitatie breed. Dat kan in elke wijk anders georganiseerd worden. Ik geloof wel in een coöperatief model voor wijken; dat geeft meer ruimte voor zelfontwikkeling en -beheer. De gemeente moet partner worden en de regie loslaten. Ik noem dat social marketing, waarbij je veel meer aansluit bij de leef- en beleefswereld van de doelgroep."

INTEGRAAL BELEID

Roosmarijn brengt de stelling in dat gemeenten zich vaak onvoldoende bewust zijn van ander dan het eigen vastgoed. Toch is een vorm van integraal beleid en afstemming nodig, om de vraag uit de wijk meer op maat te kunnen vertalen. Karel reageert: "Wij proberen te kantelen, maar de gemiddelde leeftijd van de ambtenaren is tegen de vijftig met meer dan twintig dienstjaren. We hebben een prachtige uitvoeringorganisatie, maar voordat je het in de gaten hebt zijn er weer meer regels dan minder. Het zit kennelijk in de genen van de gemeente." René herkent dat: "Veel gemeenten hebben energie gestoken in de vraag waar de zorg zit. Er is geïnventariseerd en er zijn speed dates georganiseerd. Daar hield de register op. Maar ik ben er ook geen voorstander van dat de regie bij de gemeente ligt; de woningcorporatie en zorgaanbieder hebben ook een eigen verantwoordelijkheid. Overigens merken wij niet dat wij in onze onderhandelingen met woningcorporaties een bijzondere positie hebben omdat we een zorgpartij zijn. Hoezo maatschappelijk rendement belonen?" Anneke reageert: "Het gaat om de hoevraag helemaal"



DEELNEMERS:

- | | |
|--------------------|--|
| • Karel Dollekens | adviseur sociaal domein, gemeente Breda, |
| • René Rölling | manager Huisvesting & Inkoop, Middel |
| • Rogier Goes | adviseur, Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg |
| • Erna van Holland | lector Master of Urban and Area Development, eigenaar COB-WEB advies |
| • Silbo Arbeek | partner ICSadviseurs, hoofdredacteur Schooldomein |
| • Anneke Speelman | senior adviseur zorg, HEVO |
| • Mariëtte Wetzel | adviseur zorg ICSadviseurs |
| • Roosmarijn Peet | student Master Of Urban and Area Development, adviseur, ICSadviseurs |

TRANSFORMATIE


















WAT KUNNEN MENSEN WEI?

Kennis
MAKEN

Kennis Maken

Ditmaal
verleiden
je de lezing
concurreren

→ hallo! GemeenteCentraal

Zaterdag 10 oktober 2014
Vrijdag 9 oktober

**evolutionary
Revolution**
power to the people

De improvisatemarktshappij

surrender

outcrovern

go with the flow

variable

optimism

MARKTVRAG

Levening: Frank 105

**INTEGRAL
BELEID**

Waar zit
ruimte
voor experiment?



↓ **helpful communication**

verbodten
igw. kapot
concurreren

→ **helder communiceren**

Stærke idøelsker

Stærke idøelsker

WAT KUNNEN MENSEN WEI?

WAT KUNNEN MENSEN WEI?

**evolutionary
Revolution**
power to the people

**evolutionary
Revolution**
power to the people

De improvisatemarktshappij

De improvisatemarktshappij



14 Literatuur

- Actiz en BMC Advies. (2015, januari 30). *Kiemen van vernieuwing in het sociaal domein. Begin van een nieuwe ordening*. Utrecht - Amersfoort: Actiz en BMC Advies. Opgehaald van [www.actiz.nl](http://www.actiz.nl/nieuws/web/ouderenzorg/open/2016/01/vernieuwing-in-het-sociaal-domein-komt-voorzichtig-op-gang): <http://www.actiz.nl/nieuws/web/ouderenzorg/open/2016/01/vernieuwing-in-het-sociaal-domein-komt-voorzichtig-op-gang>
- Ades-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg. (2016, januari 26). Opgehaald van Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen - Zorg: <http://www.kenniscentrumwonzorg.nl/thema/doelgroepen/levendige-ontmoetingsplekken-creer-je-samen>
- Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen - Zorg. (2016, januari 22). Opgehaald van http://www.kcwz.nl/thema/healing_environment
- ArchiNed. (2016, februari 26). www.archined.nl. Opgehaald van Archined: <https://www.archined.nl/2016/02/the-next-economy-een-sneak-preview-met-maarten-hajer-hoofdcurator-iabr/>
- Berkhout, T. (2016, maart 4). *Hanze.nl*. Opgehaald van Hanze.nl: <https://www.hanze.nl/assets/kc-noorderruimte/Documents/Public/Integrale%20presentatie%20Congres%20Barometer%20Maatschappelijk%20Vastgoed%202015.pdf>
- Boutellier, H. (2015). *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij. Tien principes voor geïnspireerd samenleven*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Bouwstenen voor Sociaal. (2015, oktober 22). *Bouwstenen voor Sociaal*. Opgehaald van Bouwstenen voor Sociaal: <http://www.bouwstenen.nl/?q=maatschappelijkvastgoed>
- BPD. (2015, december). De kunst van conceptontwikkeling. *NAW Magazine*, pp. 18-23.
- Broekhuizen, D. (2016). Het nieuwe ontmoeten. Clustering van ontmoetingsplekken en onderwijs. *De Architect*, 24-29.
- Bureau Vijftig. (2015). *Woonmonitor 2015*. Februari: Bureau Vijftig.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting. (2015). *Themaonderzoek Zorgvastgoed*. Baarn: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting. (2015). *Themaonderzoek Zorgvastgoed*. Baarn: CFV.
- Delaere, M. (2015). Wij hebben niets te willen. *Binnenlands Bestuur*, 32-34.
- Goes, R. (2016, januari 31). www.bna.nl. Opgehaald van BNA: <http://www.bna.nl/nieuwe-samenwerkingsvormen-nodig-voor-ontwikkeling-zorgvastgoed/>
- Habion. (2015, november 1). Bejaardenhuis een tweede jeugd. Utrecht: Habion.
- Het Financieele Dagblad. (2015, December 1). Zorgvastgoed: perspectief tot 2020. *Het Financieele Dagblad*, p. 12.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Huijsman, R. (2013). *Hoe slaagt de MOL, Oratie*. Rotterdam: Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg.
- Jacobs, J. (2009). *Dood en leven van grote Amerikaanse Steden*. Amsterdam: Sun Trancity.
- Jong, F. d., & Feliksdal, D. (2015). www.vilans.nl. Opgehaald van [www.vilans.nl](http://www.vilans.nl/publicatie-burgerinitiatieven-in-zorg-en-welzijn.html): <http://www.vilans.nl/publicatie-burgerinitiatieven-in-zorg-en-welzijn.html>
- Kleverlaan, E. (zonder jaar). www.vilans.nl. Opgehaald van www.vilans.nl: <http://www.vilans.nl/docs/vilans/publicaties/burgerinitiatieven-nemen-vlucht-volkskrant.pdf>
- Kruiter, H., Kruiter, A. J., & Blokker, E. (2015). *Hoe waarder je een maatschappelijk initiatief? Handboek voor publiek ondernemers*. Deventer: wolters Kluwer.
- Leent, M. v. (2014). *Vier bedrijfsmodellen voor de plint*. Den Haag Utrecht: Platform 31 Aedes Actiz Kenniscentrum Wonen en Zorg.
- Limburg, M. (2015). Kaag en Braasem transformeert en houdt geld over. *Binnenlands Bestuur*.
- Limburg, M. (2016). Woon- en zorgvisie noodzaak. *Binnenlands Bestuur*, 8.



- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2016). *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont. Essays over de relatie tussen burger en bestuur*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2016). *Het Kompas Right to Challenge in de Wmo*. zonder plaats: Movisie, Vilans, LSA.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2016). *Het Nederlandse Zorgstelsel*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Movisie. (2015). *Sluitende verzorgingshuizen. Wie vangt de sociale functie op in de wijk?* Utrecht: Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport.
- Nesta; 00:/; Design Council CABE. (2012). *Compendium for the civic economy*. Amersfoort: Trancity Valiz.
- NIROV Platform 31. (2012). *Organische Stedelijke Ontwikkeling, Ruimte voor Initiatief*. Den Haag: Platform P.
- Nozeman, p. d. (2010). *Handboek Projectontwikkeling*. Doetinchem: Reed Business b.v.
- NRC Handelsblad. (2016, januari 31). Opgehaald van NRC Handelsblad: <http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/12/21/psychische-problemen-meer-meldingen-van-overlast-1572581>
- NRC Handelsblad. (2016, januari 2 en 3). Verstoring en vernieuwing. De lessen van Uber en Airbnb. *NRC Handelsblad*, pp. E2-E3.
- Pianoo. (2016, januari 24 2016). Opgehaald van Pianoo: <https://www.pianoo.nl/praktijk-tools/methodieken/maatschappelijk-aanbesteden>
- Pine, B., & Gilmore, J. (1999). *The Experience Economy*. Harvard: Harvard Business Review Press.
- Pröpper, I. (2013). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2014, januari 15). Advies Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2012). *Loslaten in Vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag.
- RIGO Research en Advies. (2014). *Randvoorwaarden voor extramuraal wonen bij ZZP's VV1 t/m VV4*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Rotmans, J. (2013). *In het Oog van de Orkaan, Nederland in transitie*. Boxtel: Aeneas.
- Stade advies. (2016, maart 5). *Stade advies*. Opgehaald van Stade advies: http://www.ezine.stade-advies.nl/stadeadviesstadium_nl/56fdbbe4e5c90935938a3c02dc6941a8.php
- Steenbergen, & Vriesema. (2015, december 29). Gemeenten kwamen dit jaar niet toe aan werkelijk hervormen zorg. *NRC Handelsblad*.
- Technische Universiteit Delft. Afdeling OTB-Onderzoek voor de gebouwde omgeving. (2015). *Project Kennisontwikkeling Experiment Bewonersbedrijven*. Delft: TU Delft.
- Tias. (2015, oktober 15). Webinar Sturen met maatschappelijk vastgoed.
- Turnhout, S., & Feliksdal, D. (2015, December 17). Burgerinitiatieven nemen enorme vlucht. *Volkskrant*.
- USP Marketing en Aedes Actiz KenniscentrumWonen Zorg. (2014). *Tussenbalans lokale samenwerking wonen, zorg en welzijn*. Rotterdam: USP Marketing en Aedes Actiz KenniscentrumWonen Zorg.
- van der Lans, J. (2011). *Loslaten, vertrouwen, verbinden*. Amsterdam.
- van Leent, M. (2012). *Publiek Vastgoed, Analyses, concepten, voorbeelden*. Haarlem: Trancity - Valiz.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2014, Maart). *Raadgever Maatschappelijk Vastgoed*. VNG.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma.
- Veuger, J., & et al. (2015). *Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2015*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Veuger, J., & et al. (2015). *Barometer Zorgvastgoed 2015*. Assen: Koninklijke van Gorcum.



Vilans. (2014). *Op naar 2022! Drie toekomstscenario's voor wijkgerichte zorg en ondersteuning*. Utrecht: Vilans, kenniscentrum langdurige zorg.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Amsterdam University Press.

www.retaildetail.nl. (2016, januari 31). Opgehaald van Retaildetail:
<http://www.retaildetail.nl/nl/news/blurring-rukt-op-detailhandel>

