



Planbureau voor de Leefomgeving

# MAATSCHAPPELIJK VASTGOED IN VERANDERING

Ruimtelijke dynamiek van woonzorggebouwen en  
basisscholen en de gevolgen van vraagvolgende  
bekostiging

Achtergrondstudie





# MAATSCHAPPELIJK VASTGOED IN VERANDERING

Ruimtelijke dynamiek van woonzorggebouwen en  
basisscholen en de gevolgen van vraagvolgende  
bekostiging

## Achtergrondstudie

Joost Tennekes  
Hans van Amsterdam  
Like Bijlsma  
Lianne van Duinen  
Hedwig van der Linden  
Arnoud Vlak

# Inhoud

BEVINDINGEN	7
Samenvatting	8
Inleiding: Stelselherziening in de bekostiging van maatschappelijk vastgoed	10
Welke gevolgen voor de ruimtelijke voorzieningenstructuur en de planning?	10
Ruimtelijke trends	11
Buurtfunctie 17	
Woonzorggebouwen: uiteenlopende reacties op verandering in bekostiging	18
Basisscholen: verdeelde verantwoordelijkheden in aanbodgestuurd systeem	19
Van voorzieningslogica naar dienstverlenings- en rendementslogica	19
Stelselwijziging is tegelijkertijd een verandering in planning van voorzieningen	21
Ruimtelijke gevolgen	23
Stelselwijzigingen maken ruimtelijke sturing moeilijker	24
VERDIEPING	26
<b>1 Maatschappelijk vastgoed als object van ruimtelijk onderzoek</b>	<b>27</b>
1.1 Ruimtelijke ordening en vraagvolgende bekostiging van maatschappelijk vastgoed	27
1.2 Wat is maatschappelijk vastgoed?	29
1.2.1 Definitie van maatschappelijk vastgoed	29
1.2.2 De keten van vraag en aanbod van ruimte en diensten	30
1.2.3 Technologische, demografische en maatschappelijk-culturele trends	31
1.2.4 Aanbodgestuurde en vraagvolgende bekostiging	33
1.3 Beslissen over vastgoed: strategieën, rollen en markten	34
1.3.1 Vastgoedbeslissingen ten aanzien van locatie, opzet, en gebruik	34
1.3.2 Rollen en markten	35
1.3.3 Drie logica's	38
1.4 Ruimtelijke analyse	41
1.4.1 Locatie van het gebouw	41
1.4.2 Opzet van het gebouw	43
1.4.3 Gebruik van het gebouw (I): clustering	43
1.4.4 Gebruik van het gebouw (II): buurtfunctie	44
1.5 Welke publieke belangen staan op het spel?	45
1.6 Onderzoeksmethode	46
1.6.1 Algemene opzet	46
1.6.2 Selectie cases	47
<b>2 Woonzorggebouwen voor ouderen</b>	<b>49</b>
2.1 Inleiding	49
2.1.1 Ontwikkelingen die de vraag naar woonzorgdiensten beïnvloeden	49
2.1.2 Wat betekent dit voor de vastgoedopgave?	51
2.2 Resultaten GIS-analyse	51
2.2.1 Ontwikkeling gebouwenvoorraad en spreidingspatroon	51
2.2.2 Woonzorggebouwen als voorziening	56
2.3 Het systeem van bekostiging	58
2.3.1 Basissysteem	58
2.3.2 Wat zijn grote veranderingen in beleidskaders?	63



2.4	Vastgoedstrategieën	69
2.4.1	Nieuwe strategieën woonzorgvastgoed	69
2.4.2	Welke factoren wegen mee bij vastgoedbeslissingen van actoren?	73
2.5	Verschuiving van logica's en ruimtelijke gevolgen	78
2.6	Gevolgen voor ruimtelijke sturing	81
<b>3</b>	<b>Vier woonzorg-gebouwen in hun buurt</b>	<b>83</b>
3.1	De buurtfunctie van verzorgingshuizen - een beschrijving in vier cases	83
3.2	De Bogt, Amsterdam	86
3.3	De Evenaar, Rotterdam	91
3.4	Rhijndael, Koudekerk aan den Rijn	95
3.5	Wiemersheerd, Loppersum	99
<b>4</b>	<b>Basisschoolgebouwen</b>	<b>104</b>
4.1	Inleiding	104
4.1.1	Ontwikkelingen die de vraag naar onderwijsruimte bepalen	104
4.1.2	Vastgoedopgaven	106
4.2	Resultaten GIS-analyse	106
4.2.1	Ontwikkeling gebouwenvoorraad en spreidingspatroon	106
4.2.2	Basisschoollocaties als voorziening	110
4.3	Het systeem van bekostiging	112
4.3.1	Basissysteem	112
4.3.2	Veranderingen in het beleid	114
4.4	Vastgoedstrategieën	114
4.4.1	Vastgoedstrategieën in het basissysteem	114
4.4.2	Vastgoedstrategieën bij doordecentralisatie	117
4.4.3	Welke factoren wegen mee bij vastgoedbeslissingen van actoren	121
4.5	Voorzieningslogica blijft dominant	124
4.6	Stelselwijzigingen en ruimtelijke sturing	126
<b>5</b>	<b>Vier basisscholen in hun buurt</b>	<b>128</b>
5.1	De buurtfunctie van basisscholen - een beschrijving in vier cases	128
5.2	De Arentschool, Rotterdam	131
5.3	De Avonturijn, Amsterdam	135
5.4	Sint Michael, Hazerwoude-dorp	139
5.5	De Wegwijzer, Tweede Exloërmond	143
	<b>Literatuur</b>	<b>147</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>154</b>
	Bijlage 1: Toelichting bij definitie van maatschappelijk vastgoed	155
	Bijlage 2: Vier stedenbouwkundige generaties	158
	Bijlage 3: Toelichting data-analyse	166
	Selectie van het maatschappelijk vastgoed	166
	Ruimtelijke analyses	168
	Bijlage 4: Lijst met interviews	170
	Bijlage 5: Klankbordgroep	173

## **Colofon**

### **Maatschappelijk vastgoed in verandering**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2017

PBL-publicatienummer: 2224

### **Contact**

Joost.tennekes@pbl.nl

### **Auteurs**

Joost Tennekes, Hans van Amsterdam, Like Bijlsma, Lianne van Duinen, Hedwig van der Linden, Arnoud Vlak

### **Met medewerking van**

Nienke Dalinghaus (Veldacademie), Dylhan Groenendijk (Veldacademie), Ruth Höppner (Veldacademie), Lia van den Broek, Maaïke Galle, Mariëtte Commadeur, Maarten van Schie

### **Supervisie**

Ries van der Wouden

### **Beeldmateriaal**

Hedwig van der Linden

### **Met dank aan**

Alle interviewpartners en leden van de klankbordgroep, Pieter Graaff, Dort Spierings, Jackie de Vries, Vivienne Otto-Crefcoeur, Cees-Jan Pen, Stephan Bekx, Carlo Cornelis, Peter Vreugdenhil, Michiel Pellenbarg, Chris Veenstra, Annemieke de Vries- Guiting, Marc van Leent, Ingrid de Moel, Cor Wagenaar.

### **Productie**

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:  
Tennekes, J, e.a. (2017), Maatschappelijk vastgoed in verandering, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# BEVINDINGEN

# MAATSCHAPPELIJK VASTGOED IN VERANDERING

## Samenvatting

*Maatschappelijk vastgoed van belang voor ruimtelijke ordening maar bepaald door sectoraal beleid*  
Maatschappelijk vastgoed is de benaming voor een heel diverse groep gebouwen zoals ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, verzorgingshuizen, bibliotheken, theaters, brandweerkazernes, etcetera. Wat ze delen is dat het allemaal gebouwen zijn die worden ingezet ten behoeve van het verlenen van diensten die kennelijk van zodanig maatschappelijk belang worden geacht, dat de dienstverlening (inclusief de daarvoor benodigde huisvesting) geheel of gedeeltelijk publiek of verplicht-collectief wordt bekostigd.

Hoewel deze gebouwen een belangrijk ingrediënt zijn van ruimtelijk beleid op lokaal en regionaal niveau, is vooral landelijk, sectoraal beleid (regelgeving ten aanzien van zorg, onderwijs, cultuur) bepalend voor vastgoedkeuzes van dienstenaanbieders en eigenaren. Hoe sectorale regels doorwerken op de ruimtelijke dynamiek van maatschappelijk vastgoed (spreidingspatroon, buurtfunctie) en op de mogelijkheden voor ruimtelijke sturing van dit vastgoed, is het onderwerp van deze verkennende studie.

### *Veranderingen in het bekostigingsstelsel: potentieel grote ruimtelijke gevolgen*

Dit onderzoek spitst zich toe op één bepaald soort beleidsverandering, die zich in verschillende sectoren van maatschappelijk vastgoed voordoet, namelijk het verdwijnen van 'aanbodsturing' ten faveure van een meer vraagvolgende bekostiging van de dienstverlening en de huisvesting daarvan. Waar vroeger de gebouwen zelf werden bekostigd (in natura, een budget, of andere manieren), moet het gebouw nu steeds vaker bekostigd worden uit een vergoeding die afhankelijk is van het afnemen van de dienst door een persoon. Daaruit moet de dienstverlenende organisatie zelf de huisvesting betalen.

Twee sectoren worden in deze studie met elkaar vergeleken: de ouderenzorg, waar vraagvolgende bekostiging is geïntroduceerd, en primair onderwijs, waar grotendeels nog aanbodgestuurde bekostiging van het vastgoed plaatsvindt, maar wel veel discussie is over het stelsel.

De bestaande ruimtelijke trends verschillen sterk tussen beide sectoren. In de sector ouderenzorg is sprake van deconcentratie van woonzorggebouwen: er komen méér locaties (behalve in kleine kernen in krimpgebieden), en deze locaties zijn gemiddeld kleiner. Daarentegen is er sprake van concentratie van basisscholen: er komen minder locaties met gemiddeld een groter oppervlak.

### *Van voorzieningslogica naar rendementslogica in vastgoedbeslissingen*

De studie constateert vooral in de ouderenzorg een verschuiving in het denken over vastgoedvraagstukken, zowel bij de zorginstellingen, eigenaren van de panden, corporaties, gemeenten als beleggers. Overwegingen van efficiency van de exploitatie, de alternatieve aanwendbaarheid van grond en gebouwen, de keuze tussen huur en koop, een juiste product-doelgroepcombinatie zijn een belangrijker rol gaan spelen, in plaats van de nabijheid en spreiding van het aanbod van de dienst. In het onderzoek is het geduid als een verschuiving van voorzieningslogica via dienstverleningslogica naar rendementslogica. In het basisonderwijs, waar nog grotendeels aanbodsturing plaatsvindt, spelen deze overwegingen veel minder. Maar in die gemeenten waar de bestaande verdeelde verantwoordelijkheid voor de basisschoolgebouwen is opgeheven, en schoolbesturen middels doordecentralisatie de volledige verantwoordelijkheid voor het vastgoed in handen krijgen, is er wel een verandering in vastgoedstrategieën. Hier leidt het tot andere vastgoedbeslissingen in

de zin van een snellere reductie van het aantal vestigingen of oppervlakte, en een toename van het aantal nieuwbouwprojecten dat wordt gestart.

#### *Ruimtelijke gevolgen*

Sectorale beleidsveranderingen, waaronder de stelselwijziging naar een meer vraagvolgende bekostiging, kunnen gevolgen hebben voor het ruimtelijk spreidingspatroon van de voorzieningen. Op grond van de interviews kan geconstateerd worden dat in de toekomst het oude spreidingspatroon, dat medebepaald was door overheidsbeleid, langzaam vervangen zal worden door spreiding door de markt. Bij de woonzorgvoorzieningen voor ouderen lijkt dat zich niet zozeer te vertalen in grotere reisafstanden tot voorzieningen, maar juist tot meer, kleinere voorzieningen. De vraag is of het ook betekent dat er 'witte vlekken' kunnen ontstaan: gebieden waar als gevolg van de grotere rol van rendementslogica voorzieningen gesloten worden of niet meer nieuw ontwikkeld. In dit onderzoek zijn geen redenen gevonden te beweren dat spreiding door de markt per se zou leiden tot gebieden met onderaanbod ('witte vlekken'). Dat zegt echter niet dat er in individuele gebieden geen conflict kan bestaan tussen het belang van voldoende en nabije locaties, en de vastgoedstrategieën van zorgaanbieders en vastgoedeigenaren. Bijvoorbeeld in die gebieden, die nu al over de 'demografische ouderdomspiek' heen zijn en waar beleggers onvoldoende marktmogelijkheden ziet om in te springen, terwijl de vraag er nog wel is.

#### *Stelselwijzigingen maken overheidssturing op voorzieningenstructuur moeilijker*

Sectoraal beleid is dus zeer bepalend voor de vastgoedbeslissingen zoals het opheffen of juist nieuw bouwen, renoveren of uitbreiden van deze gebouwen, en bepaalt daarmee in belangrijke mate hun ruimtelijke dynamiek. Maar hoewel wijzigingen in het sectorbeleid meteen ruimtelijke gevolgen hebben, zijn de veranderingen van het beleid van verschillende sectoren onderling niet gecoördineerd. Het is vooral de gemeente die uiteindelijk geconfronteerd wordt met het ruimtelijke optelsom van al deze ontwikkelingen, en die - indien nodig - de ruimtelijke ontwikkeling moet proberen te coördineren.

De introductie van vraagvolgende bekostiging in de ouderenzorg betekent dat sturing op voorzieningspreiding lastiger is geworden. Bij aanbodgestuurde bekostiging kan ruimtelijk gestuurd worden op de concrete vestiging van school of woonzorggebouw: aan de bekostiging kunnen voorwaarden gesteld worden wat betreft locatie, opzet, en gebruik van de vestiging. Dat valt bij vraagvolgende bekostiging weg. In de ouderenzorg zou ruimtelijke sturing binnen de zorgregio alsnog kunnen plaatsvinden via de budgetverdeling door het zorgkantoor, maar dit lijkt geen prioriteit te zijn. Dan kan ruimtelijke sturing alleen nog plaatsvinden via het (gemeentelijk) ruimtelijk beleid (omgevingsbeleid, grondbeleid).

Ruimtelijke instrumenten kennen echter uit hun aard beperkingen. Indien het Rijk, vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid, ruimtelijke sturing mogelijk wil maken in aanvulling op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het grondbeleid, hoeft dat niet te betekenen dat men teruggaat naar de aanbodgestuurde bekostiging zoals die was. Wanneer een omgevingsvisie in samenspraak wordt opgesteld tussen overheden, dienstaanbieders, en budgetverdelers kan een gedragen beeld ontwikkeld worden van de gewenste gemeentelijke (of regionale) voorzieningenstructuur.

## Inleiding: Stelselherziening in de bekostiging van maatschappelijk vastgoed

Een belangrijk deel van al het vastgoed in Nederland is maatschappelijk vastgoed. Maatschappelijk vastgoed zijn de gebouwen waarin een maatschappelijke dienst in de sectoren zorg, onderwijs, welzijn, cultuur en sport wordt aangeboden. Het gaat bijvoorbeeld om ziekenhuizen, scholen, verzorgingshuizen, bibliotheek, buurthuizen. Hoe verschillend deze gebouwen er ook uitzien, wat ze delen is dat er dienstverlening plaatsvindt die geheel of gedeeltelijk uit publieke middelen wordt bekostigd, en dat ze onderdeel uitmaken van de voorzieningenstructuur van een wijk, een dorpskern, een stad of een regio. Woonzorggebouwen voor ouderen<sup>1</sup> en basisscholen, het onderwerp van deze achtergrondstudie, maken beide onderdeel uit van de voorzieningenstructuur in de directe omgeving van mensen.

Tegelijk zijn beide soorten gebouwen ook exemplarisch voor een bepaald type stelselherziening dat in de afgelopen decennia is doorgevoerd in veel sectoren van maatschappelijke dienstverlening. Maatschappelijk vastgoed wordt in toenemende mate 'vraagvolgend' bekostigd. Waar vroeger de gebouwen *zelf* werden bekostigd of gesubsidieerd door de overheid (in natura door een gebouw ter beschikking te stellen, of door middel van een gebouwenbudget, of op andere manieren), wordt nu een overheidsvergoeding in steeds meer sectoren gekoppeld aan de productie van een dienst, bijvoorbeeld het afnemen van zorg door een persoon. De dienstverlenende organisatie moet de huisvesting daar zelf van betalen. Zij krijgen daardoor meer handelingsvrijheid, maar dragen ook de risico's verbonden met het vastgoed, bijvoorbeeld op onderbezetting van het gebouw. Beide gevolgen zouden moeten bijdragen aan een meer efficiënte inzet van middelen. In de ouderenzorg wordt sinds 2012 een dergelijke stelselwijziging doorgevoerd, waarbij het zogenoemde bouwregime, waarin de dekking van de huisvestingslasten door de overheid was gegarandeerd, uiteindelijk helemaal wordt vervangen door een vaste vergoeding per patiënt. Gelijktijdig vond er een hervorming plaats, waardoor de huisvestingslasten voor mensen met een lichtere zorgbehoefte helemaal niet meer vanuit het zorgbudget werden vergoed maar deze door cliënten zelf moesten worden betaald. Dit vergroot de vastgoedrisico's voor zorgaanbieders aanzienlijk, doordat zij enerzijds geconfronteerd worden met een lagere instroom van nieuwe cliënten en anderzijds eventuele leegstand zelf moeten financieren. Zorgaanbieders moeten hierdoor hun vastgoedstrategie heroverwegen (Aanjaagteam 2015, Platform31 2015).

De sector primair onderwijs is juist exemplarisch als tegenhanger. In deze sector wordt nog steeds gekozen voor een aanbodgestuurd systeem, waarbij de overheid nieuwbouw voor zijn rekening neemt en aan schoolbesturen ter beschikking stelt. Maar ook hier komen meer vastgoedrisico's bij schoolbesturen te liggen, nu het buitenonderhoud per 2015 onder hun verantwoordelijkheid valt. Bovendien speelt ook in deze sector de discussie, of niet de hele verantwoordelijkheid voor het vastgoed bij de schoolbesturen moet komen te liggen, door middel van het doorsluizen van de gemeentelijke budgetten ('doordecentralisatie') of een systeem waarin het budget rechtstreeks van het Rijk naar de schoolbesturen gaat (onder andere VNG 2015, Den Besten 2016).

Tussen deze twee uitersten van vraagvolgende bekostiging van het vastgoed in de ouderenzorg en aanbodgestuurde bekostiging in het primair onderwijs bestaan in andere sectoren van maatschappelijke dienstverlening allerlei tussenvormen. In het universitair onderwijs bijvoorbeeld is er geen bekostiging per student, maar is de universiteit wel zelf verantwoordelijk voor haar vastgoedkeuzes (Arkesteyn & De Jonge 2012).

## Welke gevolgen voor de ruimtelijke voorzieningenstructuur en de planning?

Het overheidsbeleid ten aanzien van maatschappelijk vastgoed is dus in verandering door recente en mogelijke toekomstige wijzigingen van de bekostigingssystematiek. Deze achtergrondstudie

---

<sup>1</sup> In deze studie hanteren we de verzamelterm woonzorggebouwen voor gebouwen waar op doorgaande basis ouderenzorg wordt geleverd. De scheidslijnen tussen verschillende categorieën van instellingen (verpleeghuizen, verzorgingshuizen, woonzorgcentra/woonzorgcomplex, serviceflats) zijn immers aan vervagen (zie onder andere Spierings ea 2012), doordat er vaak sprake is van menging van doelgroepen, en doordat een toenemend aantal diensten onder 'extramurale' zorg valt, maar vaak nog steeds geleverd wordt binnen de muren van een gemeenschappelijk gebouw. We spreken daarom van 'gecombineerde woonzorg' om de dienstverlening binnen een gemeenschappelijk gebouw te benoemen, ongeacht de wettelijke basis voor de vergoeding (wlz, wmo, of anderszins). Woonzorggebouwen zijn gebouwen met een gecombineerde woonzorgvoorziening.



gaat in op mogelijke *ruimtelijke gevolgen* van dergelijke stelselwijzigingen. Een goede ruimtelijke structuur van voorzieningen is immers van belang van de toegankelijkheid van voorzieningen, en kan daarmee als publiek belang worden gezien. Hoewel beter vervoer soms soelaas kan bieden, blijft de nabijheid van de voorziening een belangrijke factor in deze toegankelijkheid, zeker voor groepen met een beperkte actieradius en heel lokaal sociaal netwerk (Karsten e.a. 2002, Buffel e.a. 2011). En hoewel door technologische en maatschappelijke verandering steeds meer dienstverlening aan huis geleverd wordt, blijven primair onderwijs en bepaalde aspecten van ouderenzorg zoals zware zorg en een beschutte woonomgeving nog steeds afhankelijk van een specifiek gebouw.

Naast toegankelijkheid van alle voorzieningen apart is er nog een reden waarom de ruimtelijke gevolgen van deze stelselwijziging van publiek belang zijn. Een goede ruimtelijke voorzieningsstructuur betekent ook dat voorzieningen maximaal kunnen profiteren van elkaars nabijheid, en van de nabijheid van de doelgroep. Bijvoorbeeld in krimpgebieden, maar ook elders, is het belangrijk dat voorzieningen op zo'n manier ruimtelijk geherstructureerd worden dat het nog aanwezige draagvlak maximaal benut wordt.

Tenslotte is meer kennis over de ruimtelijke gevolgen van deze stelselveranderingen ook voor andere beleidsagenda's van belang. Zo biedt het vrijkomen van maatschappelijk vastgoed mogelijkheden voor transformatie naar bijvoorbeeld woningen (PBL 2016).

Er zijn dus genoeg redenen om de ruimtelijke gevolgen van vraagvolgende bekostiging te bestuderen. Het is echter lastig om deze gevolgen nu al empirisch vast te stellen aan de hand van het actuele spreidingspatronen van voorzieningslocaties. Vastgoedbeslissingen spelen immers op de langere termijn. Het eigendom van de gebouwen of de huurcontracten zijn in veel gevallen niet snel te veranderen. De gevolgen van recente hervormingen worden pas op de lange termijn zichtbaar.

In dit onderzoek proberen we daarom op een andere manier een inschatting te maken van de ruimtelijke gevolgen. Dit doen we aan de hand van twee onderzoeksvragen: (1) Hoe verandert vraagvolgende bekostiging de *strategie* van zorgaanbieders, schoolbesturen en (andere) gebouw eigenaren ten aanzien van locatie, opzet en gebruik van het vastgoed? Dit stellen we vast aan de hand van interviews, case studies en literatuuronderzoek. Daarbij proberen we in te schatten hoe deze strategieën inspelen op de trends die nu al gaande zijn, voornamelijk de verandering van het spreidingspatroon als gevolg van demografische veranderingen.

Daarnaast maken we een inschatting in hoeverre de stelselwijziging de mogelijkheden voor (gemeentelijke) overheden om voorzieningen ruimtelijk te plannen beïnvloedt. Gezien het publiek belang van een goede voorzieningsstructuur onderzoeken we (2) hoe vraagvolgende bekostiging de manier verandert waarop voorzieningen door de overheid ruimtelijk kunnen worden gestuurd?

Voor beide vragen geldt, dat juist de vergelijking tussen een sector waar vraagvolgende bekostiging is doorgevoerd (ouderenzorg) en een waar dat nog niet het geval is (primair onderwijs) informatief is.

In deze bevindingen gaan we eerst in op de ruimtelijke trends in beide sectoren. Vervolgens beschrijven we per sector hoe vastgoedbeslissingen van de belangrijkste actoren worden beïnvloed door het bekostigingssysteem van de overheid. Ten slotte proberen we een inschatting te maken van de ruimtelijke gevolgen op verschillende schaalniveaus, en van de gevolgen voor de manieren waarop voorzieningen ruimtelijk kunnen worden gepland.

## Ruimtelijke trends

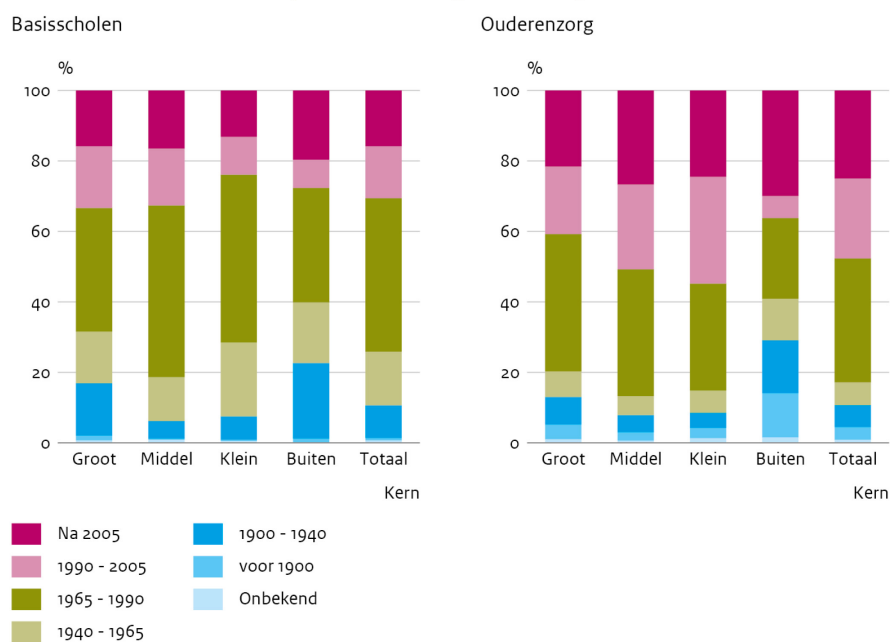
Kort samengevat vertoont het spreidingspatroon van locaties in de twee sectoren van de locaties heel verschillende trends. In het primair onderwijs neemt het aantal locaties af en de gebouwen hebben gemiddeld een groter oppervlak. In de ouderenzorg neemt het aantal locaties juist toe en nieuwe gebouwen zijn gemiddeld kleiner. Achter deze totalen gaan echter grote ruimtelijke verschillen schuil in dynamiek. In grote steden staan bijvoorbeeld tegenover het aantal opgeheven basisschoollocaties ook veel nieuwe locaties, met als resultaat een relatief jonge bouwvoorraad

in vergelijking met kleine kernen. Deze verschillen in dynamiek zorgen ook voor een andersoortige herstructureringsopgave: in kleine kernen kunnen de gevolgen van de opheffingen maar met een beperkt aantal nieuwe locaties worden opgevangen. Ook is het opvallend dat de ontwikkeling van het aantal locaties in het basisonderwijs gelijke tred houdt met de ontwikkeling van de doelgroep (4-12jarigen), terwijl in de ouderenzorg het grotere aantal (gemiddeld kleinere) locaties in de meeste gebieden geen gelijke tred houdt met de nog grotere toename van het aantal 75plussers. Op grond van deze studie kan echter niet gezegd worden of hier ook een afnemende behoefte aan gecombineerde woonzorg tegenover staat of niet.

Aan de hand van een aantal grafieken lichten we deze ruimtelijke trends hieronder wat uitgebreider toe.

Er staan in Nederland ongeveer 8000 gebouwen waar basisonderwijs wordt gegeven en 2200 gebouwen waarin doorlopend (zeer diverse<sup>2</sup>) ouderenzorg wordt verleend. In beide sectoren stammen de meeste gebouwen van de huidige voorraad uit de periode 1965-1990, de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat (zie figuur 1 en 2). Deze opbouw van de voorraad heeft niet alleen te maken met het feit dat in die periode veel nieuwe vestigingen werden gesticht. Ook zijn sindsdien vestigingen uit de oudere perioden verlaten of afgebroken. Het percentage relatief nieuwe gebouwen (na 1990) is voor basisscholen duidelijk lager dan voor woonzorggebouwen. In de grote steden staan ten opzichte van kleine kernen<sup>3</sup> relatief veel jonge scholen en relatief weinig jonge woonzorggebouwen.

#### Aandeel locaties naar bouwperiode en kerngrootte, 2015



Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuren 1 en 2: Aandeel locaties naar bouwperiode en kerngrootte

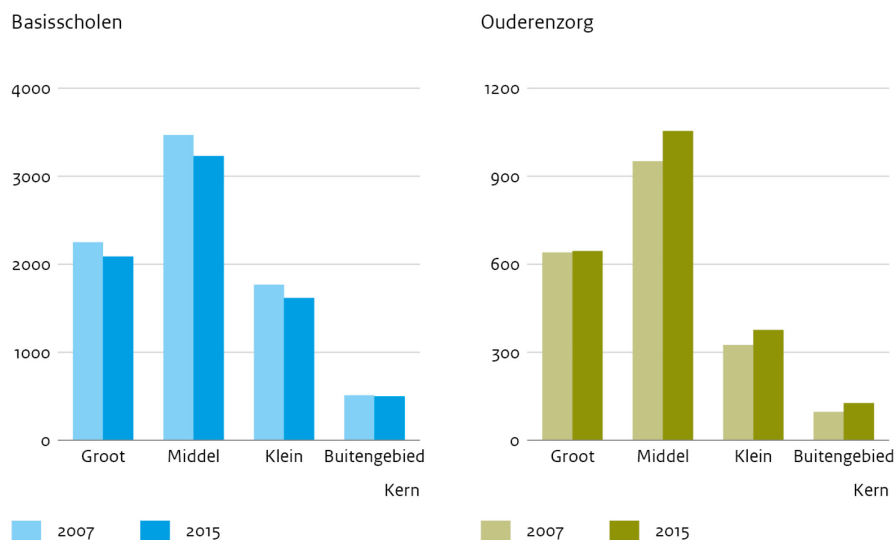
In figuren 3 en 4 is te zien dat tussen 2007 en 2015 het aantal basisschoolgebouwen afnam en woonzorggebouwen toenam. In figuur 8 en 9 is te zien, dat nieuwe basisschoollocaties gemiddeld een groter oppervlak hadden dan de opgeheven locaties, en nieuwe woonzorggebouwen eerder een

<sup>2</sup> zie noot 1

<sup>3</sup> Afbakening op basis van CBS bevolkingskernen 2011: Grote kernen: steden met meer dan 100.000 inwoners, middelgrote kernen: tussen 5000 en 100.000 inwoners, kleine kernen: onder 5000 inwoners). Buitengebied: al het grondgebied dat niet tot deze steden of kernen behoort. Aangezien het bij het buitengebied om een heel klein gedeelte van de locaties gaat (zie figuren 3 en 4), gaan we in deze studie nauwelijks in op de trends in het buitengebied.

kleiner oppervlak. Met andere woorden, over het algemeen lijkt sprake van concentratie en schaalvergroting in het primair onderwijs, en deconcentratie en schaalverkleining in de ouderenzorg.

### Aantal locaties naar kerngrootte



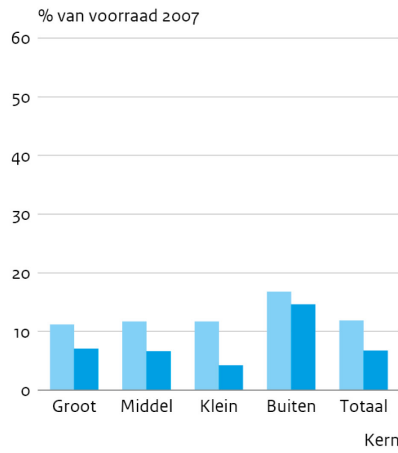
Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuren 3 en 4: Aantal locaties naar kerngrootte

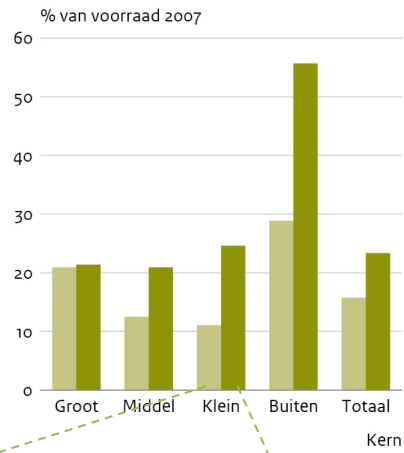
Achter de totale groei of krimp van het aantal gebouwen (figuur 3 en 4) gaat een grotere dynamiek van opheffingen en het ontstaan van nieuwe locaties schuil. Figuren 5 en 6 deze dynamiek zien, waar de bouwvoorraad meer of minder verandert. Deze dynamiek verschilt tussen de twee sectoren, maar ook tussen verschillende gebieden. In de grote en middelgrote kernen staan tegenover de opheffen basisschoollocaties relatief veel nieuwe locaties (figuur 5), en dit resulteert in een relatief jonge voorraad (zie figuur 1). In kleine kernen komen er weinig nieuwe basisschoollocaties bij. Deze verschillen in dynamiek betekenen ook een andere opgave voor de herstructurering van het ruimtelijk patroon: als die alleen het resultaat is van opheffingen is dat moeilijker te sturen dan als er ook nieuw gebouwd kan worden. Daarentegen worden in de grote stad relatief veel woonzorggebouwen opgeheven ten opzichte van het aantal nieuwe locaties (figuur 6), en blijft de voorraad relatief oud (figuur 2), terwijl er in kleine kernen juist relatief veel nieuwe woonzorggebouwlocaties worden gesticht. Dit geldt dan weer niet voor kleine kernen in krimpgebieden: daar zijn ten opzichte van kleine kernen in andere gebieden ook weinig nieuwe woonzorggebouwlocaties (zie figuur 7)

### Tussen 2007 en 2015 opgeheven en nieuwe locaties naar kerngrootte

Basisscholen



Ouderszorg



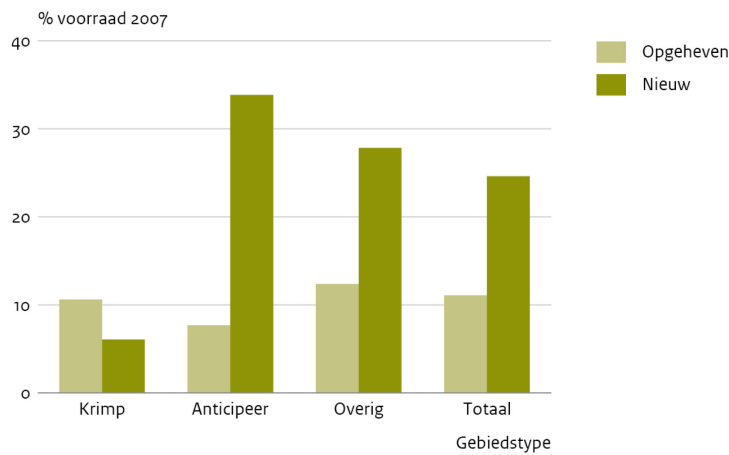
Opgeheven Nieuw

Opgeheven Nieuw

Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

### Tussen 2007 en 2015 opgeheven en nieuwe ouderenzorglocaties in kleine kernen

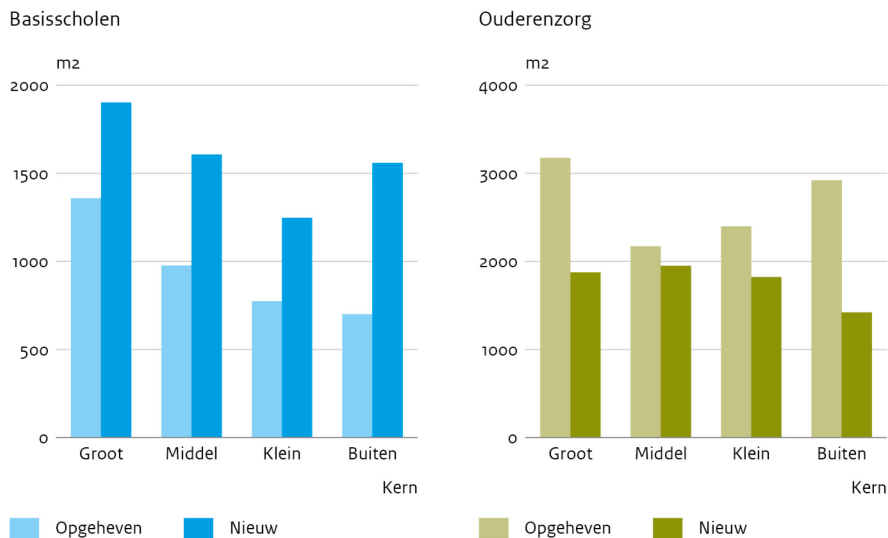
Naar krimpgebiedstype



Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuren 5,6,7: Opgeheven en nieuwe locaties naar kerngrootte

### Gemiddelde grootte van tussen 2007 en 2015 opgeheven en nieuwe locaties



Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuren 8 en 9: Gemiddelde grootte van opgeheven en nieuwe locaties

Hoe deze veranderingen in de gebouwvoorraad zich verhouden tot de voorzieningswaarde van deze locaties, dat wil zeggen in hoeverre locaties voorzien in de behoefte van de doelgroepen van leerplichtige kinderen en zorgbehoevende ouderen, is een geheel nieuwe vraag. Daarvoor zou men moeten weten 1. Wat het aanbod aan dienstverlening op deze locaties is, zowel naar het aantal plekken als naar het soort dienstverlening; en 2. Wat de behoefte aan dienstverlening is, eveneens naar omvang en naar aard. Dergelijke analyses vragen veel meer sectorspecifieke analyses dan deze studie toelaat.

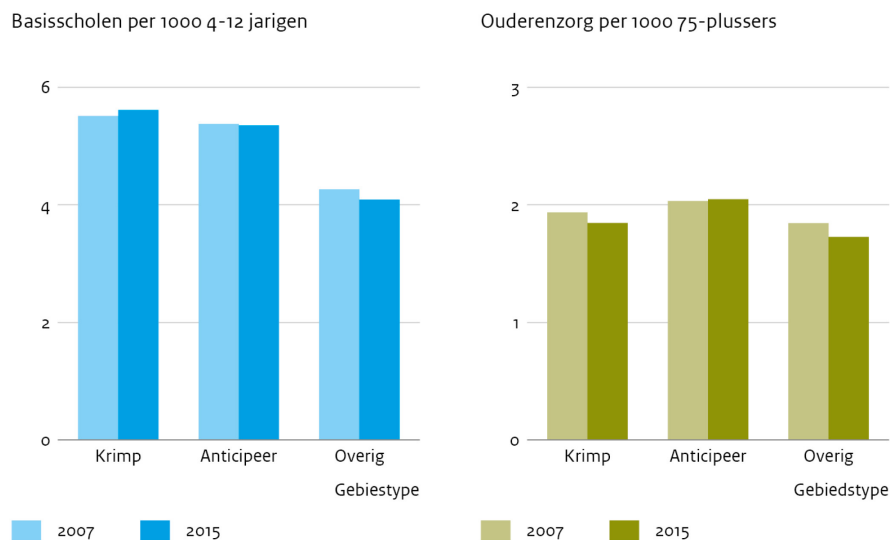
Op basis van de hier gebruikte gegevens kan niet meer dan een grove indicatie gegeven worden op enkele aspecten van de voorzieningswaarde. Deze grove indicaties zijn zeker niet bedoeld als een (totaal)oordeel over de voorzieningswaarde, maar als een eerste verkenning van de relatie tussen trends in gebouwvoorraad en demografie.

In de eerste plaats kan gekeken worden naar het aantal locaties en de omvang ervan in vergelijking met de getalsmatige ontwikkeling van de doelgroep – hier beschikbaar op gebiedsniveau,<sup>4</sup> onderscheiden naar krimp situatie (zie figuur 10). Het aantal locaties voor basisscholen houdt in over het algemeen gelijke tred met de ontwikkeling van het aantal leerplichtige kinderen. Dit is opvallend, want hierboven werd geconstateerd dat nieuwe schoollocaties gemiddeld groter zijn dan de opgeheven locaties. Men zou verwachten dat het aantal locaties daarom sneller afneemt dan het aantal leerlingen. Een verklaring zou kunnen liggen in de mate van bezetting van de gebouwen: tegenover nieuwe, grotere locaties met meer leerlingen staan oudere locaties, waar de bezetting afneemt.

Het aantal woonzorglocaties neemt toe, maar per 75plusser is er behalve in de anticipeergebieden sprake van een lichte afname. De vergrijzing gaat sneller dan de toename van het aantal locaties. Zowel de cijfers over het oppervlak (zie figuren 8 en 9) als cijfers uit andere bronnen over het aantal bedden (Cegedim, bewerking ABF) wijzen op een afname van het aantal plekken per vestiging. Dit versterkt het beeld dat er in de meeste gebieden sprake is van een afnemende capaciteit t.o.v. het aantal 75plussers. Dit zegt echter nog steeds niets over de vraag in hoeverre tegenover deze kleinere capaciteit ook een kleinere behoefte staat, aangezien ouderen langer vitaal en zelfstandig blijven (PBL 2013).

<sup>4</sup> Gebaseerd op cijfers per gemeente. Cijfers per buurt zijn wel beschikbaar, maar zijn niet compatibel met de benadering van kerngroottes, zoals die in deze studie wordt gebruikt. Zie bijlage 3.

### Aantal locaties per doelgroep naar krimpgedstyp



Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

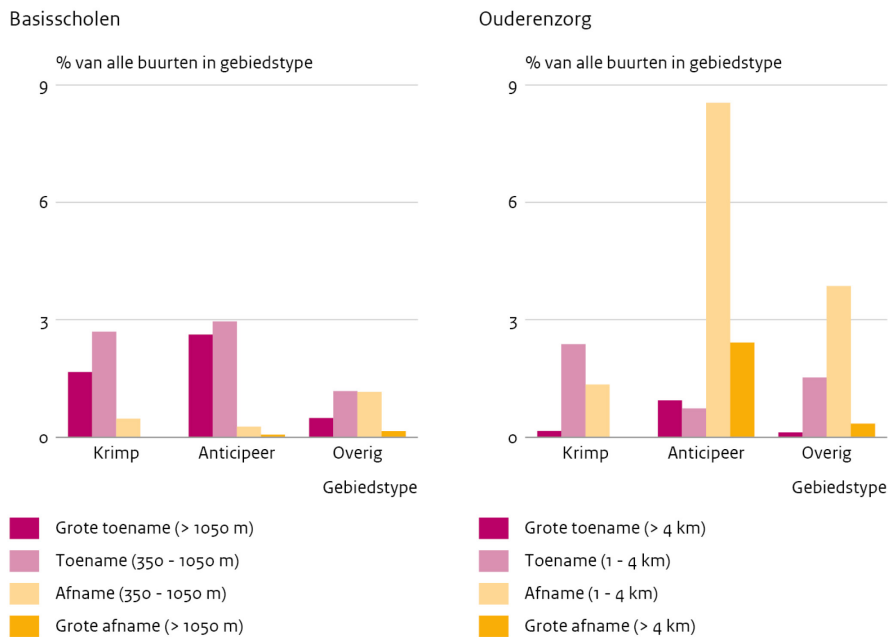
figuren 10 en 11: Aantal locaties per doelgroep naar krimpgedstyp

Als tweede grove indicator voor de voorzieningswaarde kan gekeken worden naar de ontwikkeling van de afstand tot de dichtstbijzijnde locatie. Het is opvallend, dat ondanks afname c.q. toename van aantal locaties in primair onderwijs respectievelijk de ouderenzorg, er in de allermeeste buurten geen substantiële verandering van deze afstand is. Dit is een indicatie dat de spreiding van basisscholen en woonzorggebouwen in Nederland heel fijnmazig is: het opheffen van een locatie of het bijbouwen leidt niet snel tot een substantieel grotere of kleinere afstand tot de dichtstbijzijnde locatie. Wel hebben opheffingen en nieuwe locaties gevolgen voor de mate van keuze: binnen dezelfde reisafstand zijn minder c.q. meer locaties te vinden.

Als we kijken naar de buurten waar er *wel* sprake is van een substantiële verandering, zien we dat wat betreft basisscholen deze buurten vooral in krimp- en anticipeergebieden liggen (figuur 12). In de ouderenzorg leidt de toename van het aantal locaties vooral in anticipeergebieden ertoe, dat woonzorggebouwen voor de doelgroep dichtbij komen te liggen. In de krimpgebieden is er i.t.t. tot de rest van Nederland in een klein aantal buurten juist sprake van een verslechtering (figuur 13).



## Aandeel buurten met substantiële verandering van afstand tot dichtstbijzijnde locatie



Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuur 12 en 13: Aandeel buurten met een substantiële verandering van de afstand tot de dichtstbijzijnde locatie

## Buurtfunctie

Ook de relatie tussen scholen en woonzorggebouwen met hun directe omgeving is ruimtelijk van belang. In deze studie hebben we ons daarom geconcentreerd op de *buurtfunctie* van basisschoolgebouwen en woonzorggebouwen. Deze gebouwen hebben vaak meer te bieden dan alleen zorg of onderwijs voor bewoners en leerlingen, maar hebben ook andere functies voor de buurt. Middels acht case studies hebben we onderzocht welke functie deze gebouwen hebben in en voor de buurt. Ten eerste is dat de dienstverlening anders dan de primaire dienstverlening (zorg, onderwijs). Dat kan *aanverwante* dienstverlening zijn gericht op dezelfde doelgroep, zoals buitenschoolse opvang in basisscholen, een restaurant dat toegankelijk is voor zowel de eigen bewoners als de oudere buurtbewoners, maar ook *sectorvreemde* dienstverlening, zoals het verhuren van de gymzaal voor een sportclub. In de cijfers is te zien, dat combinaties binnen het pand met andere dienstverlening toeneemt tussen 2007-2015. Vooral bij basisscholen, die traditioneel weinig functiecombinatie kennen, is sprake van een sterke toename, in het overgrote deel door een combinatie met kinderopvang (zie ook Niaounakis & Van Hulst 2017). In woonzorggebouwen is er vaker een combinatie met sectorvreemde, commerciële functies zoals kappers, pedicure, fysiotherapie. Ook hier is sprake van een lichte toename. Combinaties van dienstverlening binnen hetzelfde gebouw komt het vaakst voor in grote steden, en binnen wijken met een lager inkomen. Overigens blijkt uit de interviews dat er is een gelijktijdige ontwikkeling is, waarin niet-commerciële dienstverlening, zoals bijvoorbeeld de restaurantfunctie, juist aan het verdwijnen is.

Een tweede buurtfunctie is de ontmoetingsfunctie. Activiteiten van dienstverlening zijn gelegenheden voor buurtbewoners om elkaar te ontmoeten. In basisscholen is deze ontmoetingsfunctie meer gerelateerd aan het primaire dienstverleningsproces, in woonzorggebouwen steeds meer juist aan aanverwante en sectorvreemde diensten. Deze buurtfuncties worden ondersteund door een specifieke opzet van het gebouw. De verschillende generaties van schoolgebouwen en woonzorggebouwen zijn daarom verschillend geschikt. Oudere generaties gebouwen zijn vaker beter aangesloten op de langzaam verkeerroutes van de wijk, en hebben vaak meer gemeenschappelijke

ruimtes. Zij zijn hierdoor makkelijker toegankelijk en beter geschikt voor het onderdak bieden aan buurtfuncties.

### Woonzorggebouwen: uiteenlopende reacties op verandering in bekostiging

Lange tijd bestonden woonzorggebouwen voor ouderen in Nederland vooral uit verzorgingshuizen enerzijds en verpleeghuizen anderzijds. Inmiddels is er een breed spectrum aan woonzorgconcepten.

Van oorsprong zijn verzorgingshuizen bedoeld om een ondersteunend woon- en leefklimaat te bieden voor ouderen die niet meer tot verblijf in de eigen woonomgeving in staat zijn, maar die (nog) niet zo hulpbehoevend zijn dat zij op verpleging in een verpleeghuis zijn aangewezen. Door veranderingen in het nationale beleid voor wonen en zorg voor ouderen, en door maatschappelijke, technologische ontwikkelingen en een veranderende vraag is dit al langere tijd aan het veranderen. Ouderen wonen langer zelfstandig, in hun eigen aangepaste woning of een zorggeschikt appartement. In verzorgingshuizen nam de gemiddelde leeftijd en zorgbehoefte daardoor al langere tijd toe.

De beleidswijzigingen in het bekostigingssysteem hebben het verzorgingshuis verder van karakter doen veranderen. De invoering van vraagvolgende bekostiging betekent dat de zorgaanbieder per cliënt een vergoeding krijgt voor de huisvesting, en anders dan vroeger onder het bouwregime voortaan zelf het risico op onderbezetting moet opvangen. De gelijktijdige invoering van het scheiden van wonen en zorg, waarbij er voor cliënten met een lagere zorgbehoefte helemaal geen vergoeding voor huisvestingskosten meer is, maakt dit exploitatierisico bijzonder urgent. In veel woonzorggebouwen bestond de populatie immers voor lange tijd voor een groot deel uit dit soort cliënten. Deze ontwikkelingen hebben bij eigenaren van zorgvastgoed, zorgaanbieders, corporaties en beleggers geleid tot nieuwe strategieën met betrekking tot het vastgoed. Steeds meer verzorgingshuizen vormen zich om naar zwaardere verpleeghuiszorg, worden herbestemd naar een andere functie of worden afgestoten. In aanvulling daarop worden nieuwe concepten voor gecombineerde woonzorgdiensten voor ouderen ontwikkeld. Hierbij wordt in samenhang gekeken naar een ander gebruik (een bredere doelgroep, het afstoten van niet-rendabele nevenvoorzieningen in het gebouw, zoals een restaurant); andere locatiekeuzes (het afstoten van huidige locaties ingegeven door demografische ontwikkelingen of door gunstige verkoopmogelijkheden) of naar een ander type gebouwen: enerzijds minder functie-specifiek, waardoor zorg voor verschillende zorgzwaartes gegeven kan worden, of het gebouw later ook voor een gewone woonfunctie gebruikt kan worden, anderzijds juist heel gespecialiseerd voor een bepaald type, bijvoorbeeld psycho-geriatrische zorg.

Uit het onderzoek blijkt dat daarbij de manier waarop vastgoedvraagstukken benaderd worden, verandert: overwegingen van efficiency van de exploitatie, de alternatieve aanwendbaarheid van grond en gebouwen, de keuze tussen huur en koop, een juiste product-doelgroepcombinatie zijn een belangrijkere rol gaan spelen, in plaats van de toegankelijkheid en spreiding van het aanbod van de zorgdienst.

Niet bij alle actoren is dit type overwegingen even dominant. Bij veel zorginstellingen blijft de zorg om een evenwichtige spreiding van voorzieningen en toegankelijkheid een grote rol spelen. Als er keuzes moeten worden gemaakt over het vastgoed, dan tellen voor hen juist argumenten van het behoud van een voorziening voor het dorp, de wijk of de stad sterker mee. Zij willen vaak voorkomen dat toekomstige bewoners een al te grote afstand moeten verhuizen voor een gecombineerde woonzorgvoorziening, waarbij ze uit hun eigen vertrouwde omgeving met familie en mantelzorgers moeten vertrekken. Door de beleidsveranderingen zijn ze echter niet altijd in staat om hieraan tegemoet te komen.

## Basisscholen: verdeelde verantwoordelijkheden in aanbodgestuurd systeem

De bekostiging van de huisvesting van het primair onderwijs is in tegenstelling tot woonzorggebouwen voor een groot gedeelte nog aanbodgestuurd, en wordt gedeeld tussen gemeenten en schoolbesturen. De gemeente stelt gebouwen ter beschikking, en betaalt voor nieuwbouw en uitbreiding. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud, sinds 2015 ook voor het buitenonderhoud.

Omdat er jaarlijks over verdeling van de huisvesting en het budget voor nieuwbouw en uitbreiding wordt beslist, is er sprake van bijna voortdurende onderhandelingen tussen gemeente en schoolbesturen - en dit bij een krap budget (Algemene Rekenkamer 2016). De verdeling van verantwoordelijkheden leiden in verschillende vraagstukken tot een split incentive tussen schoolbesturen, die geen rekening hoeven houden met stichtingskosten van een gebouw, en de gemeente, die niet te maken krijgt met beheerkosten zoals verwarming en onderhoudskosten. De verdeelde verantwoordelijkheid speelt ook in andere vraagstukken: locaties zijn moeilijker op te heffen of samen te voegen, de verantwoordelijkheid voor renovatie blijft onopgelost, en onderverhuur ten behoeve van een betere exploitatie is relatief ingewikkeld (Algemene Rekenkamer 2016, Broekhuizen e.a. 2015).

Het systeem van korte besluitvormingscycli bevordert kortetermijndenken (Algemene Rekenkamer 2016), die niet altijd door het opstellen van meerjarenplannen voor investeringen wordt doorbroken. Een gemeente-brede portefeuillestrategie is lastig te realiseren, omdat scholen met elkaar in concurrentie zijn, ook en vooral via locaties. Dit alles leidt in veel gevallen tot tijdrovende besluitvorming, conflicten of een patstelling als het gaat om de vraag waar schoolbesturen locaties opgeven, en waar de gemeente investeert in nieuwbouw of uitbreiding.

Net als in de zorg is er ook in het primair onderwijs discussie of schoolbesturen niet meer eigen verantwoordelijkheid zouden moeten krijgen voor het vastgoed (VNG 2015). De overheveling van verantwoordelijkheid en budget voor buitenonderhoud naar de schoolbesturen in 2015, is een eerste stap in deze richting. Daarmee wordt de bekostiging ook een beetje meer 'vraagvolgend': scholen krijgen immers het budget van de Rijksoverheid voor een belangrijk gedeelte toegekend per leerling. Het exploitatierisico en de druk voor schoolbesturen tot een efficiënt gebruik van schoolruimte wordt daarmee iets groter. Toch lijkt deze (recente en beperkte) verschuiving van verantwoordelijkheid nog niet direct tot andere vastgoedstrategieën te leiden. Uit de interviews blijkt dat overwegingen van spreiding en behoud van positie in een bepaald voedingsgebied dominant blijven in locatiekeuzes ten opzichte van efficiëntie van de exploitatie.

Naast de overheveling van het buitenonderhoud, is veel aandacht voor de mogelijkheid van *doordecentralisatie*, waarbij schoolbesturen van de gemeenten alsnog de *volledige* verantwoordelijkheid voor het vastgoed in handen krijgen. Hierbij worden de gelden voor nieuwbouw en uitbreiding door de gemeenten, na het afsluiten van een contract, voor een lange periode 'doorgesluisd' naar de schoolbesturen. Daarnaast wordt nu ook de mogelijkheid geopperd om op den duur de huisvestingslasten niet meer via de gemeente toe te kennen, maar te integreren in het bedrag per kind dat de schoolbesturen direct van het ministerie ontvangen (Den Besten 2016).

In die gevallen waar de verdeelde verantwoordelijkheid is opgeheven, en schoolbesturen middels doordecentralisatie de volledige verantwoordelijkheid in handen krijgen, is er wel een verandering in vastgoedstrategieën. In de twee onderzochte gevallen leidt dit tot andere vastgoedbeslissingen in de zin van een reductie van het aantal vestigingen of oppervlak, en een toename van het aantal nieuwbouwprojecten dat wordt gestart.

## Van voorzieningslogica naar dienstverlenings- en rendementslogica

Vergelijking tussen de beide sectoren laat zien, dat door de stelselwijziging richting vraagvolgende bekostiging er een andere 'logica' ten grondslag gaat liggen aan de vastgoedbeslissingen. De stelselwijzigingen werken een verschuiving in de hand van wat we noemen een voorzieningslogica naar een dienstverleningslogica en (gedeeltelijk) naar een rendementslogica. Dit zijn ideaaltypische aanduidingen, geconstrueerd op basis van de interviews in dit onderzoek en de literatuur (zie paragraaf 1.3.3 in de Verdieping). Zij maken het mogelijk om, over sectorgrenzen heen, de manier van

beslissen over locatie, opzet en gebruik van het vastgoed te vergelijken. Hoe actoren werkelijk denken is vaak een mengvorm hiervan, maar wel met een duidelijk accent op een van de drie.

In de voorzieningslogica wordt het vastgoed vooral gezien vanuit het perspectief van de *behoefte aan de dienst*. Waar behoefte bestaat aan de dienst, daar moet een gebouw staan om deze dienst aan te kunnen bieden. Nabijheid en evenwichtige spreiding van voorzieningen is belangrijk. Bovendien telt in deze logica mee dat het gebouw in de praktijk vaak een belangrijke buurtfunctie heeft. Deze logica is - ondanks veranderingen - nog steeds dominant in het basisonderwijs: men probeert vooral om te reageren en te anticiperen op demografische veranderingen, tegelijkertijd een goede spreiding en keuzemogelijkheid te bieden, en (wat betreft de schoolbesturen) het aandeel in onderwijsaanbod in een bepaald gebied (het 'marktaandeel') te behouden of uit te breiden.

In de dienstverleningslogica is het maatschappelijk vastgoed in de eerste plaats een *randvoorwaarde voor de bedrijfsvoering*: het proces van dienstverlening. Het gebouw moet dit proces faciliteren door zijn opzet, uitstraling en ligging in een gebied waar er vraag is. Naarmate het gebouw meer en meer juist een obstakel voor de bedrijfsvoering wordt, omdat het een financieel risico vertegenwoordigt, moeten strategieën worden gevonden om de voortgang van de dienstverlening zeker te stellen. Ruimtelijke aspecten zoals als spreiding en buurtfunctie zijn nog steeds belangrijk, maar komen op de tweede plaats. De dienstverleningslogica zien we terug in veel reacties op de stelselwijziging in de ouderenzorg: het inzetten op een groter aandeel cliënten met een hogere zorgbehoefte in de bewonerssamenstelling of op andere doelgroepen opdat huidige bedrijfsvoering zoveel mogelijk voortgezet kan worden, het behouden van panden in eigendom om een optimaal product aan te bieden, of juist kiezen voor alleen nog maar huur om van het vastgoed geen risico te ondervinden. In het basisonderwijs zien we deze logica ook sterker worden in de gevallen van doordecentralisatie: het afstoten van vierkante meters en meer aandacht voor de vraag hoe (combinaties van) gebouwen de kwaliteit van het onderwijs kunnen ondersteunen.

In de ouderenzorg zien we tevens, bij zowel oude als nieuwe spelers, dat vastgoedbeslissingen meer vanuit een rendementslogica genomen worden. Anders dan bij dienstverleningslogica is het vastgoed dan geen randvoorwaarde, maar is *het vastgoed, met de bijbehorende business case juist het uitgangspunt* van de beslissing. Niet de bestaande bedrijfsvoering staat centraal, maar een optimale verhouding tussen rendement en risico op het vastgoed. Dat rendement kan ook gebaseerd zijn op een andere exploitatie dan de huidige maatschappelijke dienstverlening. Dat leidt enerzijds tot het zoeken naar nieuwe product/doelgroep-combinaties binnen de sector ouderenzorg, maar anderzijds ook buiten de sector. Ook de alternatieve aanwendbaarheid van het gebouw, bijvoorbeeld als appartementencomplex voor een andere doelgroep, en de waarde van de grond gaan in deze logica een grotere rol spelen (al lijkt dergelijk 'indirect rendement' in praktijk lang niet altijd een grote rol in deze vastgoedbeslissingen te spelen, zie verderop).

Een bepaalde logica is niet voorbehouden aan een bepaald type actor. Hoewel de voorzieningslogica het meest is toegesneden op publieke actoren, de dienstverleningslogica op organisaties die diensten verlenen, en de rendementslogica op 'nieuwe spelers' zoals beleggers, is het juist opvallend dat ook binnen de overheid sommige instanties een rendementslogica hanteren en daarmee in conflict kunnen komen met andere overheidsinstanties. Zo ziet het College Sanering Zorginstellingen erop toe dat bij verkoop van zorggebouwen die oorspronkelijk met overheidssteun zijn gebouwd een marktconforme opbrengst wordt gerealiseerd en redeneert daarbij vanuit een rendementslogica. Dit kan het beleid van de gemeente, die vanuit een voorzieningslogica op die plek maatschappelijke dienstverlening wil behouden, doorkruisen. Evenzo lopen de belangen van een gemeentelijke dienst onderwijs die zich bezighoudt met de spreiding van het aanbod niet altijd parallel aan de belangen van de gemeentelijke vastgoedafdeling of het grondbedrijf, bij wie de schoolgebouwen soms zijn ondergebracht, als deze redeneert vanuit de potentiële opbrengst van het gebouw of de grond bij een alternatieve aanwending ervan. Langs institutionele scheidslijnen ontstaat er een conflict door het voorop stellen van de financiële waarde van het gebouw of juist de waarde als voorziening. En ook schoolbesturen kunnen een voorzieningslogica hanteren, op het

moment dat zij de geografische spreiding van het aanbod van het onderwijs van hun denominatie als basis voor hun vastgoedbeslissingen hanteren.

De stelselwijziging naar een meer vraagvolgende bekostiging betekent een prikkel om op te schuiven richting een dienstverleningslogica of nog verder richting een rendementslogica. Organisaties die van oudsher niet gewend waren hun vastgoed als een financieel risico te moeten zien, moeten competenties te ontwikkelen op het gebied van de inschatting van rendement en risico van vastgoed (zie ook WRR 2016).

### Stelselwijziging is tegelijkertijd een verandering in planning van voorzieningen

De stelselwijzigingen van vraagvolgende bekostiging betekenen ook een andere manier van plannen van voorzieningen. Voorzieningenplanning werd lange tijd gekenmerkt door een complementaire taakverdeling tussen sectoraal en ruimtelijk beleid, en tussen Rijk en decentrale niveaus (zie figuur 14 en 15).

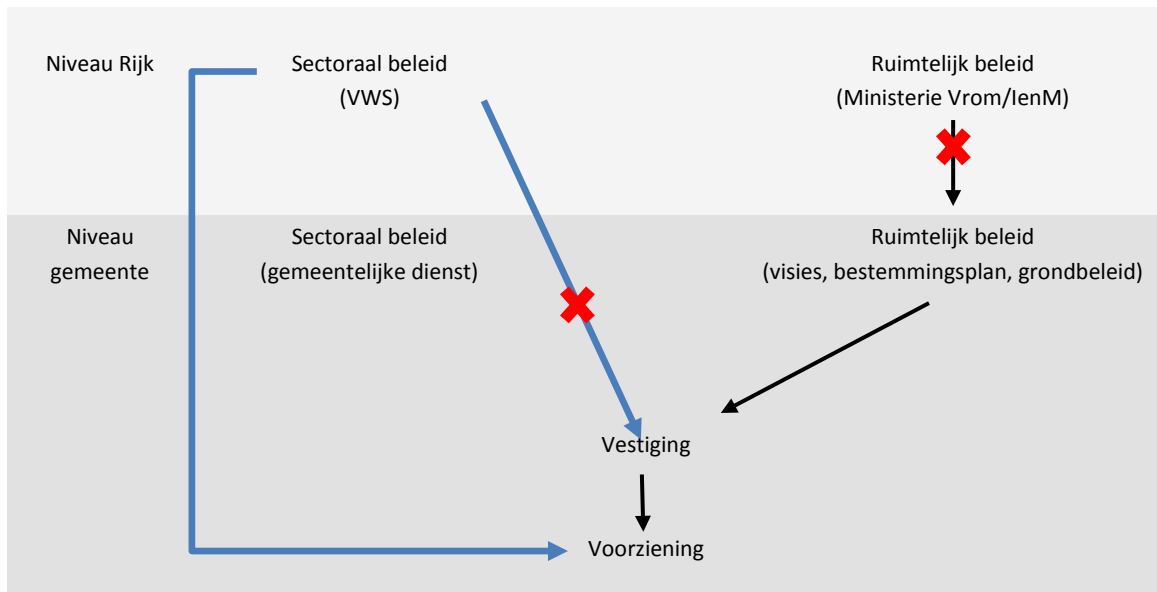
Via het ruimtelijk spoor werd in het kader van voorzieningenplanning een plek bestemd voor een bepaald gebouw waar maatschappelijke dienstverlening kon plaatsvinden. Maar ook in het sectorale beleid was het beleid direct gekoppeld aan het gebouw: bekostiging van de maatschappelijke dienstverlening was gekoppeld aan een bepaalde *vestiging*, en via de bekostiging van die vestiging kon op locatie en opzet van het gebouw worden gestuurd. In het basisonderwijs geldt dat nog steeds: via het budget voor onderwijshuisvesting kan sterk worden gestuurd waar onderwijs wordt aangeboden. De bekostiging van huisvesting werd 20 jaar geleden bewust gedecentraliseerd van het Rijk naar de gemeenten en niet naar de schoolbesturen, zodat de gemeente het onderwijsaanbod kan afstemmen binnen de visies, bestemmingsplannen en grondexploitaties van het ruimtelijke spoor. In de ouderenzorg is het samenspel tussen ruimtelijk en sectoraal beleid altijd complexer geweest, maar het bouwregime gaf grip op zowel locatie als de opzet van het gebouw, lange tijd gerelateerd aan plannen, prioriteringen en normen van Rijk en provincie. Bovendien ving het sectorale bekostigingsbeleid de risico's op onderbezetting volledig op, zodat eenmaal gerealiseerde voorzieningen lange tijd in stand konden blijven, ook bij gedeeltelijke leegstand.

Ruimtelijke ordening is bijna volledig gedecentraliseerd naar de gemeente. Planning van de voorzieningenstructuur wordt in het Rijksbeleid niet (meer) als een Rijksverantwoordelijkheid geformuleerd, behalve wellicht de problematiek in krimpgebieden. In het sectorale spoor heeft de introductie van vraagvolgende bekostiging de situatie veranderd: de bekostiging van het gebouw is niet langer een aangrijpingspunt voor ruimtelijke sturing. In de ouderenzorg verloopt de bekostiging van de voorziening niet langer (mede) via de bekostiging van een vestiging, maar direct op de voorziening (zie figuur 14). De specifieke locatie van het gebouw waar de zorg aangeboden wordt, speelt voor het Rijksbeleid alleen nog maar in die zin een rol dat het zorgbudget wordt verdeeld over zorgregio's, waardoor automatisch een bepaalde mate van spreiding over Nederland wordt verkregen. Waar de zorgvoorzieningen binnen een regio precies wordt aangeboden, is aan de zorgaanbieder. In de jaarlijkse toedeling van het zorgbudget aan zorgaanbieders, waarmee het regionale Zorgkantoor belast is, spelen locatie en spreiding in de praktijk doorgaans geen grote rol als criterium. Daarmee vindt de ruimtelijke planningsfunctie niet meer plaats in het sectorale spoor. Voor zover overheidssturing op de voorzieningenstructuur gewenst wordt, ligt deze nu helemaal bij de gemeentelijke ruimtelijke ordening, via het bestemmingsplan en eventueel grondbeleid.

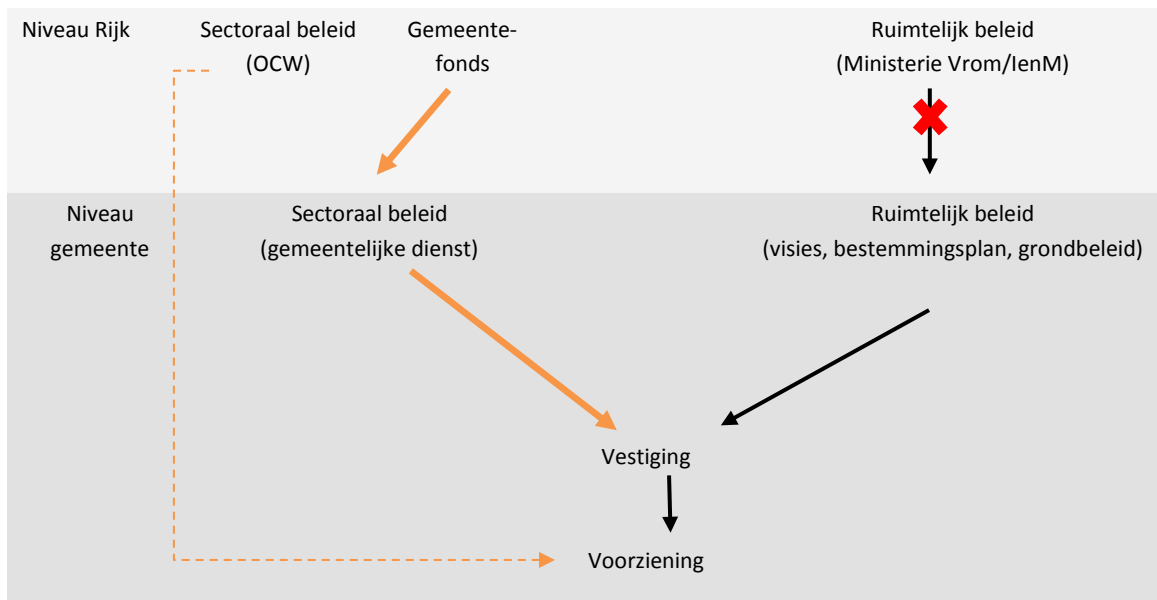
In het primair onderwijs is er veel minder veranderd. Via het gemeentefonds worden (overigens niet-geoordeelde) gelden uitgekeerd voor scholenhuisvesting (zie figuur 15, dikke oranje pijl), naast de lump sum die vanuit het ministerie van OCW wordt verstrekt, waarvan schoolbesturen het onderhoud moeten bekostigen (gestippelde pijl). Met het bedrag dat via het gemeentefonds beschikbaar wordt gesteld maakt het Rijksbeleid het gemeenten mogelijk om voorzieningenstructuur te sturen via de vestiging. Behalve in gemeenten waar volledige doordecentralisatie plaatsvindt: daar heeft de gemeentelijke dienst onderwijs in principe geen invloed meer op de ruimtelijke investeringskeuzes van schoolbesturen. Gemeenten repareren dit verlies aan invloed soms gedeeltelijk via bepalingen in het privaatrechtelijke contract dat ze met schoolbesturen over de doordecentralisatie afspreken. Hierin worden soms afspraken gemaakt ten aanzien van de

spreiding van locaties. Bovendien worden afspraken gemaakt ten aanzien van de (onder het oude systeem bestaande) verplichting om het schoolgebouw, als het niet meer als school wordt gebruikt, terug te verkopen aan de gemeente. Hierdoor wordt voorkomen dat vastgoedbeslissingen van schoolbesturen te veel gebaseerd zouden zijn op de alternatieve aanwendbaarheid van gebouwen en grond.

Op het moment dat er inderdaad een systeemwijziging zou plaatsvinden waarbij het huisvestingsbudget wordt geïntegreerd in het bedrag dat schoolbesturen direct van het Rijk krijgen, zou een vergelijkbare situatie ontstaan als bij ouderenzorg. Dan is de ruimtelijke planning van voorzieningen exclusief een zaak van (gemeentelijke) ruimtelijke ordening.



Figuur 14: Veranderende sectorale en ruimtelijke sturing op gecombineerde woonzorgvoorzieningen voor ouderen



Figuur 15 Veranderende sectorale en ruimtelijke sturing op basisscholen



## Ruimtelijke gevolgen

Op grond van de interviews kan een inschatting worden gemaakt hoe de ruimtelijke dynamiek zich zal ontwikkelen als gevolg van de tendens richting meer vraagvolgende bekostiging, en welke van de bestaande ruimtelijke trends verder versterkt zullen worden - vooral in de ouderenzorg, waar zich de meeste veranderingen voordoen.

Op *gebouwniveau* ontstaat in de ouderenzorg een grotere variatie in gebouwtypen. De ontwikkeling van nieuwe woonzorgformules vertaalt zich in bijpassende nieuwe gebouwtypen, bijvoorbeeld kleinschalige woonzorgvoorzieningen. In het onderwijs, waar in tegenstelling tot de ouderenzorg nauwelijks een stelselwijziging heeft plaatsgevonden, wil men vooral in gebieden van demografische ontgroening – maar ook daarbuiten - komen tot minder, maar wel qua voorzieningen hoogwaardiger locaties dan stand alone-scholen kunnen bieden. Stelselveranderingen zoals het in één hand brengen van de verantwoordelijkheden voor scholenhuisvestingen door middel van doordecentralisatie, zouden deze bestaande tendens wel eens kunnen versnellen. Bestaande patstellingen zouden dan kunnen worden doorbroken, waardoor er makkelijker locaties worden opgeheven en nieuwe locaties worden gerealiseerd.

In zowel ouderenzorg als primair onderwijs zal men verder streven naar het ontwerpen van gebouwen die een grotere alternatieve aanwendbaarheid hebben, als woning of in een andere functie.

Op *wijkniveau* heeft de introductie van vraagvolgende bekostiging consequenties voor de buurtfunctie van de gebouwen, met zowel kansen als bedreigingen. De prikkels die dergelijke hervormingen geven om meer efficiënt gebruik te maken van het gebouw kunnen leiden tot meer medegebruik en verhuur (Niaounakis & Van Hulst 2017), met als gevolg meer dienstverlening voor buurtbewoners en kansen voor ontmoetingen. Maar tegelijk worden onrendabele activiteiten juist vaak afgestoten.

De bedreiging ligt in de eerste plaats in het verdwijnen van bestaande vestigingen. De aanwezigheid van een buurtfunctie lijkt op grond van het case-onderzoek vaak niet mee te wegen in de beslissingen omtrent het behouden of opheffen van locaties. Zeker als gebouwen uit de eerste naoorlogse generaties worden opgeheven is dit voor de buurtfunctie een gemiste kans; deze zijn immers bijzonder geschikt voor buurtfuncties vanwege hun ruime opzet met veel gemeenschappelijke ruimtes, en de manier waarop ze zijn aangesloten op hun directe omgeving. In de casus van het krimpgebied zagen we overigens, dat in de herstructurering van de voorzieningenstructuur ook een kans ligt om juist de 'buurt'-functie van het vastgoed in de centrale kern te vergroten door meer voorzieningen met elkaar te combineren.

Op de langere termijn ligt, in de tweede plaats, de bedreiging van vraagvolgende bekostiging in het feit dat het gebouw qua opzet meer dan de huidige gebouwvoorraad toegesneden gaat worden op de primaire dienstverlening. Bij onderwijs, waar de ontmoetingsfunctie meer is gekoppeld aan het onderwijs zelf, zou een andere gebouwopzet minder gevolgen kunnen hebben dan in de ouderenzorg, waar de buurtfunctie vooral is verbonden aan activiteiten waaraan vanwege de zorgverzekering de bewoners zelf steeds minder kunnen deelnemen.

Op het schaalniveau van het dorp, de stad of de regio is het de vraag, welke gevolgen dergelijke stelselwijzigingen hebben voor de spreiding van maatschappelijk vastgoed. In het basisonderwijs is op veel plekken al langer sprake van een afname van het aantal locaties als gevolg van dalende leerlingenaantallen. Op basis van de huidige (beperkte) ervaring met doordecentralisatie kan verwacht worden, dat indien de verantwoordelijkheid voor het vastgoed geheel in handen van de schoolbesturen zou komen te liggen, dit leidt tot een versnelling van de dynamiek, met zowel meer opheffingen van locaties, als meer nieuwbouwprojecten. Waarbij niet gezegd is dat deze elkaar in evenwicht houden: bij elkaar zal in de meeste gebieden eerder sprake zijn van een reductie van het aantal locaties gebouwen.

In de ouderenzorg zien we *over all* een tendens richting meer spreiding, ondanks het feit dat een aantal traditionele verzorgingshuizen worden opgeheven. De tendens kan vooral verklaard

worden uit het feit dat de beleidsveranderingen, inclusief die richting meer vraagvolgende bekostiging, leiden tot nieuwe concepten van woonzorgarrangementen en nieuwe toetreders, waarbij ook meer kleinschalige vormen ontstaan. Daarbij moet niet vergeten worden dat binnen deze bredere tendens ook steeds gebieden bestaan waar er juist sprake is concentratie en toenemende afstanden, zoals in kleine kernen in krimpgebieden.

De verandering in de bekostiging van ouderenzorg zorgt voor een spreidingspatroon, dat meer de uitkomst van een marktproces is dan van een planningsproces. Dit gaat langzaam: er zijn immers organisaties zoals sommige zorginstellingen, corporaties of gemeenten, die behoud van de huidige ruimtelijke structuur voor de doelgroep belangrijk blijven vinden. Daarnaast is sprake van padafhankelijkheid. De bestaande fijnmazige spreiding blijft daardoor lang gehandhaafd. Marktspreiding hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot problematische witte vlekken op de kaart in het aanbod van woonzorgvoorzieningen (of het omgekeerde: overaanbod). Een zekere mate van spreiding over regio's is gewaarborgd door de verdeling van budgetten over zorgkantoren. Daarnaast kunnen nieuwe kleinschalige woonzorgconcepten wellicht ook in krimpgebieden voor een haalbare exploitatie van woonzorgvastgoed zorgen. Bovendien bleek uit interviews, dat de businessmodellen van nieuwe spelers in de eerste plaats gebaseerd zijn op de exploitatie van het gebouw gedurende enkele decennia, meer dan op de waarde bij alternatieve aanwendbaarheid van gebouw of grond. Daarom zijn ook binnen de rendementslogica demografische vooruitzichten een belangrijke pijler onder de investeringsbeslissing, hetgeen in principe het ontstaan van een problematisch tekort aan aanbod in een bepaald gebied minder waarschijnlijk maakt.

Niettemin kan het lokaal ontstaan van witte vlekken in woonzorg voor ouderen in de toekomst ook niet uitgesloten worden. Het feit dat er in zijn algemeenheid geen aanwijzingen zijn dat er 'witte gaten' ontstaan, betekent niet dat dat in individuele gevallen niet het geval kan zijn. Marktspreiding zal nabijheid van woonzorggebouwen in individuele gemeenten of gebieden niet waarborgen. Gebieden die al op de piek van vergrijzing zitten, zijn bijvoorbeeld minder aantrekkelijk om nu nog te investeren in woonzorggebouwen, terwijl de ouderen er nog wel wonen. In bepaalde wijken met een zeer hoge vastgoedwaarde kan het toch aantrekkelijker zijn om vooral locaties op te heffen en om te bouwen tot woningen voor een andere doelgroep. Ook kan de situatie zich voordoen dat de rendementseisen van de belegger in een bepaald gebied niet waargemaakt kunnen worden. Daarom is het een belangrijke vraag, welke mogelijkheden het systeem na stelselwijzigingen biedt, om bij te sturen indien dat gewenst is. Hier gaan we hieronder op in.

### Stelselwijzigingen maken ruimtelijke sturing moeilijker

In deze studie is betoogd dat sectorale stelselwijzigingen ruimtelijke effecten kunnen hebben. Het is daarom belangrijk om in de discussie over deze stelselwijzigingen ook het punt van ruimtelijke sturing in de overweging mee te nemen. We hebben gezien dat de ruimtelijke sturing van voorzieningen door stelselwijzigingen richting vraagvolgende bekostiging verandert (zie figuur 14). Vraagvolgende bekostiging is bedoeld om de efficiëntie van de huisvesting van maatschappelijke dienstverlening te verbeteren, hetgeen in het publiek belang is. Daar staat tegenover dat de overheid sturingsopties inlevert. *Of* en in hoeverre een overheid de voorzieningenstructuur zou willen sturen, is een politieke afweging. Maar *indien* zij zou willen sturen, dan maakt vraagvolgende bekostiging dat moeilijker: de sectorale sturingslijn valt weg en alleen de ruimtelijke sturingslijn blijft over. Sturen op de plek van een nieuwe vestiging, op het behoud van een oude vestiging in het licht van een toekomstige vraag, of omdat het gebouw een waardevolle indeling en ligging heeft voor de buurt, is lastiger via alleen het ruimtelijke spoor, alleen al door de karakteristieken van het ruimtelijk instrumentarium.

De instrumenten van de ruimtelijke ordening hebben uit hun aard een aantal belangrijke beperkingen. Ten eerste is er lang niet altijd een bestemmingswijziging door de gemeente nodig voor het effectueren van vastgoedbeslissingen van zorgaanbieders en/of eigenaren, met als belangrijkste voorbeeld de beslissing om een vestiging op te heffen. Ten tweede is het instrument van het grondbeleid weliswaar in sommige gevallen een sterke troef van de gemeenten, maar in andere gevallen ook een zwakte, bijvoorbeeld als de gemeente niet over grond beschikt of er niet

over wil beschikken omdat ze een meer faciliterend grondbeleid wil voeren. Maar de belangrijkste beperking is, ten derde, dat het verkrijgen van planologische medewerking (via het bestemmingsplan) in vastgoedbeslissingen al snel een sluitstuk wordt, als de vastgoedstrategie inmiddels door andere (financiële en inhoudelijke) overwegingen is bepaald.

Of de inzet van instrumenten van ruimtelijke ordening in praktijk door gemeenten wel of niet als voldoende worden gewaardeerd, is een vraag die als zodanig niet is onderzocht in deze studie, maar die er wel door wordt opgeworpen. Evenals de vraag of er aanpassingen of alternatieven denkbaar zijn. De volgende overwegingen zijn bedoeld als aanzet tot discussie.

Er zijn verschillende opties denkbaar om bij vraagvolgende bekostiging ruimtelijke sturingscapaciteit terug te winnen c.q. te behouden.<sup>5</sup> In de eerste plaats door de (sectorale) bekostiging als aangrijpingspunt voor ruimtelijke sturing te behouden, zonder terug te keren naar objectsubsidiering van de vestigingen, en zonder zelf als budgetbeheerder teveel op de stoel van de dienstverlener te gaan zitten. Een vorm daarvan zien we in het primair onderwijs bij de doordecentralisatie, waar privaatrechtelijke contracten ingezet worden om op heel globale lijnen afspraken te maken die voorwaardelijk zijn voor het van het budget. In de ouderenzorg ligt het wellicht niet voor de hand dat de zorgkantoren als budgetbeheerder zelf inhoudelijke ruimtelijke voorwaarden zouden opstellen. Het is immers de gemeente en niet het zorgkantoor die de integratie met de aanpalende domeinen in de zorg, zoals de Wmo en het woonbeleid, tot stand moet brengen. Maar men zou kunnen denken aan een vorm waarin bij de budgettoewijzing de vraag meespeelt, in hoeverre de plannen passen in een door de gemeente (of regio) en zorgverleners gezamenlijke opgestelde ruimtelijke visie op het woonzorgaanbod.

In beide gevallen moeten de voorwaarden uiteraard dermate open zijn, dat de voordelen van vraagvolgende bekostiging – die liggen in het feit dat de dienstverlenende organisatie de verantwoordelijkheid voor en handelingsvrijheid ten aanzien van het vastgoed krijgt – nog kunnen worden verzilverd. En wellicht is het noodzakelijk dat in het nationale systeem aanvullende vrijheidsgraden worden gecreëerd door extra bekostiging, zoals dat nu bijvoorbeeld het geval is met de kleine-scholen-toeslag en ruimtelijke differentiatie van de opheffingsnorm.

In de tweede plaats kan de sturingscapaciteit verhoogd worden als overheden met heldere ambities in hun ruimtelijk of omgevingsbeleid aangeven voor welke ontwikkelingsrichting zij staan. Daardoor kunnen betrokken partijen beter hun vastgoedstrategieën in een vroeg stadium daarop afstemmen. Dat vraagt dat gemeenten zich bewust zijn van de mogelijke ruimtelijke gevolgen van het sectorale beleidsveranderingen, en de veranderde rol van de gemeentelijke ruimtelijke ordening als enige sturingsinstrument. Het in overleg met dienstverlenende partijen opstellen van een omgevingsvisie, waarin de gewenste gemeentelijke (of regionale) voorzieningenstructuur bijvoorbeeld wordt geïntegreerd met de woonvisie (Aanjaagteam 2015, VNG 2015) of prestatieafspraken met corporaties, geeft enerzijds gemeenten een mogelijkheid om beter op hoogte te zijn van plannen van deze partijen. Maar het geeft anderzijds ook zekerheid aan investerende partijen waar de gemeente (of regio) naar toe wil, en welke kwaliteiten ten aanzien van spreiding en integratie met de woonomgeving voor haar cruciaal zijn. Hierdoor wordt duidelijk waar in de toekomst planologische medewerking verleend zal worden en waar niet, waarop de betrokken partijen hun vastgoedstrategieën kunnen aanpassen.

---

<sup>5</sup> Er zijn uiteraard ook nieuwe vormen van aanbodsturing te bedenken, die hier niet aan bod komen. In het onderzoek komt het voorbeeld van Zoetermeer aan de orde, waar de gemeente in de huisvesting van het primair onderwijs in overleg met de schoolbesturen juist meer verantwoordelijkheden combineert dan in het basismodel.

# VERDIEPING

# 1 Maatschappelijk vastgoed als object van ruimtelijk onderzoek

## 1.1 Ruimtelijke ordening en vraagvolgende bekostiging van maatschappelijk vastgoed

Van al het vastgoed in Nederland is een groot gedeelte maatschappelijk vastgoed: scholen, ziekenhuizen, theaters, verzorgingshuizen, sporthallen, universiteiten, etcetera. Hoewel het volgens ruwe schattingen bij elkaar om vergelijkbare hoeveelheid vierkante meters zou gaan als bij commercieel vastgoed als kantoren en winkels (BBN 2011), is er nog relatief weinig bekend over de ruimtelijke dynamiek van maatschappelijk vastgoed (Aalbers & Heijnders 2013).

Toch is maatschappelijk vastgoed relevant voor verschillende beleidsagenda's. Ten eerste als het gaat over het voorzieningenaanbod. Na decennia van overwegende demografische en economische groei, waarin het vooral ging om het afstemmen van het voorzieningenaanbod in nieuwe woonwijken of stedelijke herstructureringsoperaties, is er de laatste decennia een tweede, parallelle ontwikkeling van krimp gaande. Hoe het voorzieningenaanbod in stand te houden is daar een van de belangrijke opgaven. Maar niet alleen in krimpgebieden, ook in bijvoorbeeld achterstandswijken is de vernieuwing van het maatschappelijk vastgoed als scholen, bibliotheken en buurthuizen een belangrijke ruimtelijke interventie.

Ten tweede is er in het laatste decennium, sinds de economische crisis van 2008, meer aandacht gekomen voor leegstand en transformatie als belangrijke factor bij ruimtelijke (her)ontwikkeling. Naast leegstaande kantoren kunnen ook leegstaande scholen en verzorgingshuizen worden herontwikkeld tot woningen.

Deze leegstand wordt - en dat is de derde vakdiscussie - vergroot omdat gemeenten en andere overheden, als eigenaren van een belangrijk deel van het maatschappelijk vastgoed, steeds meer van het vastgoed afstoten in het kader van bezuinigingen, schaalvergroting en rationalisering (Zwaal 2013).

Als laatste is er ook meer aandacht gekomen voor maatschappelijk vastgoed als potentieel investeringsobject. Vanwege het specifieke risicoprofiel zou het maatschappelijk vastgoed interessant kunnen zijn voor bepaalde institutionele beleggers (zie bijvoorbeeld Schönau 2011, EIB 2015), en dit kan (positieve) gevolgen hebben voor de overige, hierboven genoemde beleidsagenda's.

De ruimtelijke dynamiek van maatschappelijk vastgoed wordt behalve door maatschappij-brede demografische, technologische en culturele trends, vooral door het sectorbeleid - het onderwijsbeleid, het zorgbeleid, het cultuurbeleid, etcetera. - bepaald. Als door het zorgbeleid er een scheiding plaatsvindt tussen de bekostiging van 'wonen' en 'zorg' heeft dat tot gevolg dat sommige verzorgingshuizen 'ineens' overbodig zouden kunnen worden (Castelijns e.a. 2013). De inrichting van het systeem voor de bekostiging van lagere scholen kan ervoor zorgen dat wederopbouwscholen eerder worden gesloopt, terwijl behoud van dit erfgoed wenselijk wordt geacht (Bureau Mevrouw Meijer 2016b). Een bezuiniging in het cultuurbeleid, een stelselverandering in de kinderopvang, of een verlaging van de kleine-scholen toeslag kan betekenen dat vastgoed leegkomt. Kortom, sectoraal beleid is zeer bepalend voor de vastgoedbeslissingen zoals het opheffen of juist nieuw bouwen, renoveren of uitbreiden van deze gebouwen, en bepaalt daarmee in belangrijke mate de ruimtelijke dynamiek van dit type vastgoed. Maar hoewel wijzigingen in het sectorbeleid meteen ruimtelijke

gevolgen hebben, zijn de veranderingen van het beleid van verschillende sectoren onderling niet gecoördineerd. Het is vooral de gemeente die uiteindelijk geconfronteerd wordt met het ruimtelijke optelsom van al deze ontwikkelingen, en die - indien nodig - de ruimtelijke ontwikkeling moet proberen te coördineren.

Dit onderzoek spitst zich toe op één bepaald soort beleidsverandering, die zich in verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening voordoet, namelijk het verdwijnen van 'aanbodsturing' of 'budgetdenken' ten faveure van een meer vraagvolgende bekostiging van de dienstverlening en de huisvesting daarvan (Van Leent 2012, Twijnstra-Gudde 2014). Waar vroeger de gebouwen zelf werden bekostigd (in natura, een budget, of andere manieren), wordt nu een budget gekoppeld aan het afnemen van de dienst door een persoon, of zelfs rechtstreeks aan die persoon ter beschikking gesteld. Daaruit moet de dienstverlenende organisatie zelf de huisvesting betalen. In sommige maatschappelijke sectoren is een dergelijke stelselwijziging al doorgevoerd, in andere sectoren wordt er alleen nog maar over gediscussieerd, en in weer andere zijn er tussenvormen tussen aanbodgestuurde en vraagvolgende bekostigingssystemen geïntroduceerd.

Deze verandering is een ingrijpende institutionele verandering, in de zin dat hiermee de regels van het spel voor de betrokkenen fundamenteel veranderen. Dit geldt in de eerste plaats voor de eigenaren, eigenaar-gebruikers en huurder-gebruiker van deze gebouwen. Door deze manier van bekostiging krijgen zij meer handelingsvrijheid. Tegelijkertijd zijn de risico's van fluctuaties in de afname van de dienst voor hen veel groter geworden. Dit heeft gevolgen voor hun exploitatie en voor hun mogelijkheden het gebouw te financieren. Voor gemeenten of andere overheden betekent het ook een andere manier van plannen van voorzieningen.

Welke ruimtelijke gevolgen heeft deze stelselwijziging in het sectorale beleid van verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening? Dat is het onderwerp van deze studie. Het onderzoek neemt twee sectoren als exemplarisch voor deze ontwikkeling richting vraagvolgende bekostiging: ouderenzorg en het primair onderwijs. In de ouderenzorg wordt sinds 2012 een stelselwijziging doorgevoerd, waarbij het zogenoemde bouwregime, waarin de dekking van de kapitaalslasten van de huisvesting door de overheid was gegarandeerd, uiteindelijk helemaal wordt vervangen door een vergoeding per patiënt. Gelijktijdig heeft er een hervorming plaatsgevonden, waardoor de huisvestingslasten voor mensen met een lichtere zorgbehoefte helemaal niet meer vanuit het zorgbudget worden vergoed. Dit vergroot de vastgoedrisico's voor zorgaanbieders aanzienlijk. Zij moeten hun vastgoedstrategie opnieuw overwegen (Aanjaagteam 2015, Platform31 2015).

De sector primair onderwijs is juist exemplarisch als tegenhanger. In deze sector wordt nog steeds gekozen wordt voor een aanbodgestuurd systeem, waarbij de overheid nieuwbouw voor zijn rekening neemt en aan schoolbesturen ter beschikking stelt. Maar ook hier komen meer vastgoedrisico's bij schoolbesturen te liggen, nu het buitenonderhoud per 2015 onder hun verantwoordelijkheid valt. Bovendien speelt ook in deze sector de discussie, of niet de hele verantwoordelijkheid voor het vastgoed bij de schoolbesturen moet komen te liggen, door middel van het doorsluizen van de gemeentelijke budgetten ('doordecentralisatie') of in de toekomst door een systeem met één algemene vergoeding per leerling vanuit het ministerie.

Door deze sectoren als twee uitersten van het spectrum te onderzoeken, hoopt deze studie ook van waarde te zijn voor de sectoren waar de bekostiging tussen aanbodsturing en vraagvolgende bekostiging in ligt.

Helaas is het lastig om de ruimtelijke gevolgen nu al vast te stellen aan de hand van empirische gegevens over het actuele spreidingspatronen van voorzieningslocaties. Vastgoedbeslissingen spelen immers op de langere termijn: nieuwbouw kost tijd, huurcontracten zijn niet zomaar te veranderen, en maatschappelijk vastgoed betreft vaak gebouwen die niet gemakkelijk verkocht kunnen worden. Daarom zullen de ruimtelijke gevolgen van de recente stelselwijzigingen pas op de langere termijn zichtbaar worden.

In dit onderzoek proberen we daarom op een andere manier een inschatting te maken van de ruimtelijke gevolgen. Dit doen we aan de hand van twee onderzoeksvragen: (1) Hoe verandert vraagvolgende bekostiging de *strategie* van zorgaanbieders, schoolbesturen en (andere) gebouwgenaren ten aanzien van locatie, opzet en gebruik van het vastgoed? Dit stellen we vast aan de



hand van interviews, case studies en literatuuronderzoek. Daarbij proberen we in te schatten hoe deze strategieën uitwerken binnen de ruimtelijke dynamiek zoals die nu speelt, dat wil zeggen de trends in bijvoorbeeld het spreidingspatroon die nu al zichtbaar zijn.

Daarnaast maken we een inschatting in hoeverre de stelselwijziging de mogelijkheden beïnvloedt voor (gemeentelijke) overheden om voorzieningen ruimtelijk te plannen. Gezien het publiek belang van een goede voorzieningenstructuur onderzoeken we (2) hoe vraagvolgende bekostiging de manier verandert waarop voorzieningen door de overheid ruimtelijk kunnen worden gestuurd?

De vraagstelling van het onderzoek is dan ook:

**Wat is de ruimtelijke dynamiek van woonzorggebouwen voor ouderen<sup>6</sup> en basisscholen, en welke gevolgen heeft de overgang naar een meer vraagvolgend bekostigingssysteem voor de vastgoedstrategieën van eigenaren en dienstverleners, en voor de mogelijkheden voor ruimtelijke sturing van voorzieningen door overheden?**

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Waar staan de basisscholen en woonzorggebouwen? Waar verdwijnen ze, waar verschijnen ze? In welke mate is er sprake van ruimtelijke concentratie (verdichting van spreidingspatroon) en van clustering (samengaan met andere voorzieningen)?
2. Hoe verandert vraagvolgende bekostiging de *strategie* van zorgaanbieders, schoolbesturen en (andere) gebouweigenaren ten aanzien van locatie, opzet en gebruik van het vastgoed?
3. Welke gevolgen zou dat kunnen hebben voor de ruimtelijke dynamiek zoals beschreven onder 1?
4. Hoe verandert vraagvolgende bekostiging de manier waarop voorzieningen door de overheid ruimtelijk kunnen worden gestuurd?

### **Leeswijzer**

De rest van dit hoofdstuk 1 geeft achtergronden voor de opzet van het onderzoek: de gebruikte definities en het analytisch kader om maatschappelijk vastgoed en ruimtelijke gevolgen de bestu- deren, normatieve vooronderstellingen, en de onderzoeksopzet. De analyse en resultaten van het onderzoek naar de twee sectoren staan in hoofdstuk 2 en 4. Hoofdstukken 3 en 5 geven een be- schrijving van de case studies die voor dit onderzoek zijn gedaan.

## 1.2 Wat is maatschappelijk vastgoed?

### 1.2.1 Definitie van maatschappelijk vastgoed

De term 'maatschappelijk vastgoed' wordt veelvuldig gebruikt, maar het is de vraag wat precies erachter schuilgaat. Vaak wordt ongeveer eenzelfde lijstje gebouwen bedoeld, namelijk gebouwen in de zorg (ziekenhuizen, verzorgingshuizen), onderwijs (scholen, universiteiten), cultuursector (bi- bliotheken, theaters), welzijn (buurtcentra), overheid (gemeentehuizen, brandweerkazernes), sport (sporthallen) en levensbeschouwing (kerken, moskeeën). Maar deze gebouwen zijn heel divers, zo- wel wat betreft uiterlijk en opzet, als wat betreft de regelgeving die erop van toepassing is, het ei- genarenchap, en de financiering.

Toch bestaat er klaarblijkelijk een behoefte om deze heel diverse verzameling gebouwen als één geheel te beschouwen en te onderscheiden van 'commercieel vastgoed' (kantoren, winkels, be- drijfsgebouwen) en van woningen. Des te belangrijker is het om heel precies te zijn over wat er met deze term wordt bedoeld, en wat er gemeenschappelijk is aan deze gebouwen. Deze conceptu- ele verheldering heeft ook gevolgen voor de data-analyse (zie bijlage 3).

---

<sup>6</sup> Voor een toelichting op het begrip 'woonzorggebouwen' zie noot 1.

We onderscheiden vier soorten definities van maatschappelijk vastgoed (vgl. van Leent e.a. 2009, Vos 2015).

1. Op basis van *eigendom*: maatschappelijk vastgoed is vastgoed dat in eigendom is van (semi-)overheden, dat wil zeggen niet-commerciële, publieke organisaties (Jager & Naus 2012, Van der Schaaf 2002).
2. Op basis van *de dienstaanbieder*: maatschappelijk vastgoed wordt gebruikt door niet-commerciële organisaties (Van Leent e.a. 2009);
3. Op basis van de mate van publieke *toegankelijkheid*: maatschappelijk vastgoed zijn openbare gebouwen, vastgoed dat openbaar toegankelijk is en daarmee onderdeel uitmaakt van de publieke ruimte (Van Leent 2012);
4. Op basis van *gebruik*: maatschappelijk vastgoed zijn gebouwen waarin maatschappelijke, niet-commerciële dienstverlening plaatsvindt (BBN 2011, Raat 2008).

De voorkeur voor een bepaalde definitie is afhankelijk van de context van de beleidsdiscussie waarin men over maatschappelijk vastgoed wil spreken. In deze studie kiezen we voor (4), een definitie op basis van gebruik:

**Maatschappelijk vastgoed is vastgoed**

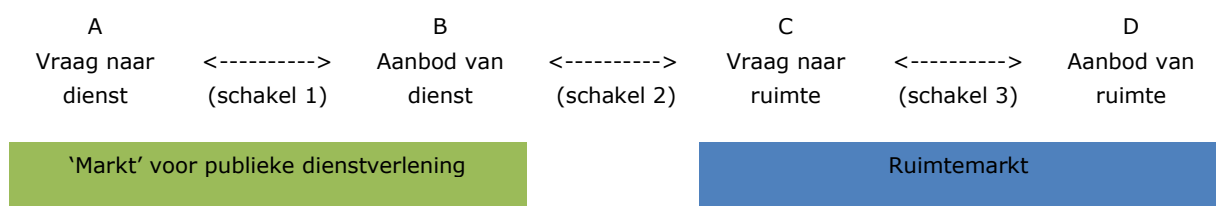
**... dat wordt ingezet ten behoeve van het verlenen van diensten die kennelijk van zodanig maatschappelijk belang worden geacht, dat deze geheel of gedeeltelijk publiek worden bekostigd,**

**... dat is ingericht op het regelmatig fysiek samenkomen door dienstverlener en eindgebruikers rond de levering van de dienst.**

In bijlage 1 wordt deze definitie toegelicht.

**1.2.2 De keten van vraag en aanbod van ruimte en diensten**

Om de strategieën ten aanzien van maatschappelijk vastgoed te analyseren, is het behulpzaam om een onderscheid te maken in verschillende 'markten'. De afstemming tussen vraag naar en aanbod van *ruimte* om diensten te kunnen verlenen (huren, kopen), is slechts een van de markten die van belang zijn. Dipasquale & Wheaton (1996) onderscheiden daarnaast - voor vastgoed in het algemeen - de beleggingsmarkt, de financieringsmarkt, en de markt voor het ontwikkelen en bouwen van vastgoed (zie §1.3.2). Juist voor maatschappelijk vastgoed is het echter van bijzonder belang om te kijken naar de koppeling van deze markten met de 'markt' van vraag en aanbod naar de *dienst* zelf (zie figuur 1.1).



Figuur 1.1: De keten van vraag en aanbod van ruimte voor publieke diensten

De vraag naar maatschappelijk vastgoed wordt uitgeoefend door een dienstaanbieder (B), die zich op de markt van vraag en aanbod van diensten begeeft (schakel 1), zoals zorg of onderwijs. Dit is de 'dienstenmarkt'. De aanbieder van de dienst heeft behoefte aan ruimte in een gebouw van een bepaald soort of op een bepaalde plek (schakel 2), en gaat daarom op zoek naar een partij die deze ruimte aanbiedt (schakel 3). Aanbieder van die ruimte (D) is bij maatschappelijk vastgoed

vaak de gemeente. Maar ook beleggers of corporaties bieden ruimte hiervoor aan. Veel dienstaanbieders kiezen er daarnaast voor om het vastgoed zelf in eigendom te hebben en zelfs zelf te ontwikkelen.

Deze keten is aan voortdurende verandering onderhevig. Deze veranderingen komen niet alleen door veranderingen in de maatschappij, bijvoorbeeld de veranderingen in de maatschappelijk behoefte aan een dienst (A), of veranderingen in technologie die de vraag naar het soort huisvesting beïnvloeden (schakel 2). Naast technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zijn het ontwikkelen in instituties die deze keten in belangrijke mate bepalen. Regelgeving stelt randvoorwaarden voor deze markten, en bepaalt daarmee de onderdelen en de schakels van deze keten. Neem het voorbeeld van de langdurige zorg voor ouderen. Het is de indicatiestelling die de behoefte van een oudere aan zorg koppelt aan een recht op een budget, en daarmee in belangrijke mate de vraagkant van de dienstenmarkt bepaalt (A), alsook de manier waarop dienstverlenende organisaties daarop in kunnen spelen (schakel 1). De manier waarop deze indicatie wordt gesteld, en uiteraard ook het budget dat eraan gekoppeld wordt, is onderwerp van overheidsbeleid. Vervolgens is ook het aanbod van dienstverlening (B) sterk gereguleerd: organisaties moeten zich registreren en zijn onderworpen aan kwaliteitscontrole die invloed kan hebben op hun budget. Bovendien zijn er voorwaarden aan hun toelating, bijvoorbeeld aan de mate waarin ze gericht zijn op winst. Vervolgens wordt de manier waarop deze organisaties vraag uitoefenen op de ruimtemarkt (schakel 2) (deels) bepaald door regels, bijvoorbeeld door wettelijke kwaliteitseisen aan het gebouw bij het verlenen van de dienst, maar ook door regelgeving als het PGB, die het mogelijk maakt dat dienstverlening thuis bekostigd wordt, zodat lang niet elk aanbod van dienstverlening ook uitmondt in een vraag naar huisvesting. Tenslotte is er ook regulering van de aanbodzijde van de ruimte: niet alleen via het bouwbesluit en de ruimtelijke ordening, ook via de organisatievorm. Het zijn immers vaak (semi)-publieke organisaties die de ruimtes aanbieden, bijvoorbeeld in dit geval de corporaties. Zij krijgen te maken met regulering van hun werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld de taakstelling van corporaties in de nieuwe Woningwet (D, schakel 3).

De analyse van dit onderzoek focust vooral op institutionele veranderingen, en wel op specifiek één daarvan, namelijk de overgang naar vraagvolgende bekostiging (zie §1.2.4). Maar deze institutionele verandering vindt plaats tegen de achtergrond van, en in reactie op, technologische, demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen, die we in de volgende paragraaf kort aanstippen.

### 1.2.3 Technologische, demografische en maatschappelijk-culturele trends

Technologische, demografische, en maatschappelijk-culturele trends bepalen de omvang en aard van de vraag en het aanbod in de keten, zowel van de dienst als de ruimte (de gebouwen), maar beïnvloeden ook de schakels daartussen. Hieronder stippen we een aantal ontwikkelingen aan.

#### *Technologische ontwikkelingen*

In de eerste plaats kunnen technologische ontwikkelingen ertoe leiden dat de behoefte aan (betaalde) dienstverlening afneemt. Technologische hulpmiddelen in de zorg maken het bijvoorbeeld mogelijk dat mensen langer thuis zelfredzaam zijn en geen beroep hoeven te doen op (betaalde) hulp. Belangrijker wellicht nog is dat technologische hulpmiddelen maken dat mensen de dienstverlening thuis kunnen ontvangen. Voor de dienstverlening is dan geen aparte, daarvoor ingerichte ruimte meer nodig. Dat geldt in de zorg, waar mensen bijvoorbeeld via online-systemen thuis gemonitord worden, maar het geldt veel breder voor maatschappelijk vastgoed. Je kunt online boeken lenen bij de bibliotheek, studenten kunnen thuis hoorcolleges luisteren en hoeven daarvoor niet altijd naar de collegezaal, voor veel gemeentezaken hoef je niet naar het gemeentehuis, maar regel je via internet. Met andere woorden, schakel 2 van de keten wordt losser, en technologie draagt daaraan bij.

Het feit dat dienstverlening minder gebonden is aan een speciaal daarvoor ingericht gebouw, betekent niet dat die dienstverlening altijd thuis plaatsvindt. Betere technologie maakt het ook gemakkelijker om de diensten in de open lucht te leveren, of in een gebouw dat niet voor deze diensten is gebouwd, en het gebruik van het gebouw kan heel tijdelijk zijn, denk bijvoorbeeld aan culturele festivals, die niet aan een theater zijn gebonden (Josemans 2011).

#### *Demografisch ontwikkelingen*

Demografische ontwikkelingen bepalen uiteraard in sterke mate de behoefte aan maatschappelijke dienstverlening. Dan gaat het zowel om de omvang van de bevolking als de samenstelling ervan. De twee in deze studie gekozen sectoren, namelijk primair onderwijs en ouderenzorg, reageren beide sterk op demografische ontwikkelingen. In sommige gebieden is sprake van 'ontgroening': het aantal kinderen in de basisschoolleeftijd (4-12) daalt sterk (zie §4.1.1). Dit hoeft overigens niet altijd samen te gaan met bevolkingsdaling, zoals in krimpgebieden. Ontgroening kan ook heel lokaal in groeigebieden voorkomen, bijvoorbeeld in nieuwbouwwijken die over hun eerste 'kinderpiek' heen zijn. En ook binnen krimpgebieden zijn er deelgebieden die meer of minder kampen met ontgroeningsproblematiek (Vos 2015).

Voor de ouderenzorg is niet alleen de toename van het aantal ouderen van belang, maar ook de mate waarin ouderen zorgbehoevend worden. Vergrijzing van de bevolking gaat enerzijds samen met het opschuiven van de leeftijd waarop mensen nog vrij zijn van matige tot ernstige beperkingen (PBL 2013). Anderzijds is er een sterke toename van zeer oude mensen, die in grote mate zorgbehoevend zijn (dubbele vergrijzing genoemd, PBL 2013). Hoewel vooral in plattelandsgebieden de verhouding tussen ouderen en beroepsbevolking relatief ongunstig blijft, zal het aantal ouderen in absolute zin vooral toenemen in de stedelijke gebieden, simpelweg omdat daar het meeste mensen wonen. In 2040 zal er zelfs – in absolute zin – sprake zijn van een afname van het aantal ouderen in sommige gemeenten in de huidige krimpgebieden (PBL 2013).

#### *Sociaal-cultureel*

Ook sociaal-culturele veranderingen hebben gevolgen voor de schakels de keten. Veranderende voorkeuren van cliënten maken bijvoorbeeld dat voor de dienstverlening geen, minder, of een andere ruimte nodig is. De grote populariteit van buitenfestivals zou ten koste kunnen gaan van kleine zaaltjes, waar beginnende bandjes vroeger probeerden door te breken (Josemans 2011). Hardlopen wordt steeds populairder, terwijl sommige sporten die vooral in sporthallen plaatsvinden in populariteit afnemen. Fitness als individuele sport vraagt anders vastgoed dan gymnastiek. Demografische veranderingen dragen bij aan grotere voorkeur voor buitensporten als wandelen of fietsen ten opzichte van teamsporten binnen.

Sociaal-culturele veranderingen in voorkeuren voor dienstverlening betekenen niet altijd een kwantitatieve, maar ook een kwalitatieve verandering in de vraag naar gebouwen. De oorspronkelijke dienstverlenende functie van een bibliotheek, het uitlenen van boeken, is in belang afgenomen. Maar de vraag naar andere dienstverlening, namelijk het bieden van een rustige studieomgeving, culturele activiteiten, soms in combinatie met horeca, is blijven bestaan of toegenomen en kan binnen deze gebouwen worden geacommodeerd (VoB 2015).

Kortom: technologische en maatschappelijke ontwikkelingen grijpen in op verschillende schakels van de keten van vraag en aanbod van diensten en vastgoed. De belangrijkste ontwikkeling is het zwakker worden van schakel 2: dienstverlening wordt steeds verder losgekoppeld van de vraag naar ruimte, omdat het thuis, buiten, of in een tijdelijke ruimte kan worden gedaan. Daarnaast wordt in sommige gevallen de vraag naar ruimte minder specialistisch.

Zonder het belang van deze ontwikkeling te willen onderschatten, blijft gelden dat het overgrote deel van de maatschappelijke dienstverlening nog steeds plaatsvindt in een gebouw, al dan niet speciaal daarvoor gebouwd, maar wel speciaal ingericht op het regelmatig samenkomen tussen dienstverlener en cliënt rond het verlenen van de dienst.

#### 1.2.4 Aanbodgestuurde en vraagvolgende bekostiging

Formele instituties, dat wil zeggen regelgeving vanuit de overheid, bepalen in belangrijke mate de doorwerking van de 'reëel bestaande behoefte' van personen, via een proces van vraag en aanbod, naar het aanbod van maatschappelijk vastgoed op een bepaalde locatie. In deze studie concentreren we ons vooral op één van deze instituties, namelijk het systeem van publieke bekostiging van het maatschappelijk vastgoed.

Met aanbodsturing bedoelen we in deze studie dat de overheid probeert een goede afstemming tussen vraag en aanbod van dienstverlening te krijgen door te bepalen hoeveel diensten, tegen welke kosten, waar en door wie worden geleverd. Het belangrijkste instrument daarvoor is het toekennen van budgetten voor bepaalde doelen aan bepaalde organisaties, op basis van een inhoudelijk idee van wat de dienstverlening zou moeten inhouden. Het gebouw, de huisvesting is onderdeel van deze aanbodsturing. Door een bepaald gebouw ter beschikking te stellen, de bouw te subsidiëren, of door het goedkoop voor een bepaalde activiteit te verhuren, valt een grote kostenpost voor de dienstverlenende organisaties weg, en krijgt (de rijks- en uiteindelijk de gemeentelijke) overheid grip op de voorzieningenstructuur in een bepaald gebied (Van Leent 2008). Ze heeft daarmee ook inhoudelijke invloed op het dienstverleningsproces, door het aan een specifieke organisatie ter beschikking te stellen, of door het gebouw op een bepaalde manier vorm te geven.

In steeds meer sectoren is er echter een overgang naar een vraagvolgend systeem van bekostiging. Als onderdeel van de bredere trend van de afgelopen decennia van privatisering en deregulering, wordt ook in het beleid voor maatschappelijke dienstverlening ingezet op marktwerking of benaderingen daarvan.

Een eerste stap in die richting is om de dienstverlener *zelf verantwoordelijk* te maken voor het (vaste) budget voor vastgoed te geven. Dit zou leiden tot een groter 'kostenbesef', waardoor organisaties efficiënter zouden gaan werken en hun bedrijfsprocessen optimaliseren. Bovendien hebben zij meer vrijheid om het vastgoed aan te passen aan hun vakinhoudelijke ideeën en in de 'concurrentie' met andere aanbieders. De cliënt heeft vervolgens meer te kiezen (Arkesteijn & De Jong 2012).

Die concurrentie wordt pas echt belangrijk, als in een volgende stap de bekostiging ook *productieafhankelijk* wordt: per cliënt of per verleende dienst wordt het aan de organisatie toegerekend. Dit verhoogt uiteraard het kostenbesef, en het vastgoed zal nog meer onderdeel kunnen worden van de marktstrategie van de dienstverlener om zich te onderscheiden van zijn concurrenten.<sup>7</sup>

Nog een stap verder gaat het om het budget voor dienstverlening, inclusief huisvesting daarvan, *in handen te geven van de cliënt zelf*, waardoor marktafstemming nog dichter wordt bereikt.

In verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening is vraagvolgende bekostiging verder of minder ver doorgevoerd. Figuur 1.2 geeft hiervan niet-uitputtend een idee van de verschillende mogelijke tussenvormen. In het primair onderwijs is, wat betreft de huisvesting, de bekostiging nog aanbodgestuurd (zie hoofdstuk 4), terwijl in de zorg met de introductie van de normatieve huisvestingscomponent een belangrijke stap naar vraagsturing is gezet (zie hoofdstuk 2).

---

<sup>7</sup> Overigens zijn er nog meer redenen om vraagvolgende bekostiging te verkiezen boven aanbodsturing, zoals een meer transparante besteding van overheidsgeld (Twijnstra-Gudde 2014, Vlak 2011). Hierop gaan we in dit bestek echter niet in.

Aanbodgestuurde bekostiging gebouw		Voorbeeld
Gebouw <i>om niet</i> door overheid ter beschikking gesteld, na toestemming aan instelling voor dienstverlening		Primair onderwijs
Subsidie in de vorm van korting op huur van een specifiek gebouw in eigendom van de gemeente		Cultuursector, sport
Subsidie voor bouw en/of exploitatie van specifiek gebouw, na toestemming aan instelling voor dienstverlening		Oude bouwregime in ouderenzorg
Een vast budget voor huisvesting		Universiteiten
Subsidie aan instelling voor dienstverlening <i>per cliënt</i> met een vaste component voor huisvesting		NHC in zorg, hbo
Subsidiering van individu voor het afnemen van een dienst, die vrij de instelling kiest. De instelling moet zelf kosten van huisvesting doorberekenen		Kinderopvang, PGB
Vraagvolgende bekostiging van dienst, inclusief gebouw		

Figuur 1.2 Tussenvormen van aanbodgestuurde en vraagvolgende bekostiging

### 1.3 Beslissen over vastgoed: strategieën, rollen en markten

Omdat het nog niet mogelijk is om de ruimtelijke gevolgen van vraagvolgende bekostiging nu al vast te stellen aan de hand van veranderingen in spreidingspatroon, proberen we in deze studie middels interviews, case studies en literatuuronderzoek te achterhalen hoe de beleidsveranderingen doorwerken in de *beslissingen* die belanghebbende partijen nemen ten aanzien van hun vastgoed. Hoe verandert hun vastgoedstrategie? In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe we deze vastgoedstrategie analyseren.

#### 1.3.1 Vastgoedbeslissingen ten aanzien van locatie, opzet, en gebruik

Er is een aantal belanghebbende partijen aan te wijzen als het gaat om maatschappelijk vastgoed, namelijk: de eigenaren en hun financiers, de gebruikers en hun cliënten, de (gemeentelijke) overheid, en ook buurtbewoners, voor wie het gebouw soms een andere functie vervult dan alleen de dienstverlening aan cliënten (zie §1.4.4). Deze belanghebbenden hebben meer of minder invloed op de beslissingen die genomen worden ten aanzien van het vastgoed, maar ze hebben wel allemaal een reden om deze beslissingen te willen beïnvloeden.

Over welke beslissingen hebben we het dan? In deze studie gaan we uit van een globale indeling in beslissingen ten aanzien van de *locatie*, *opzet* en *gebruik* van het gebouw.

*Locatiebeslissingen* gaan niet alleen om het uitzoeken van locaties van nieuwe gebouwen, maar net zo goed om beslissingen om ergens een vestiging op te geven, of om met sloop-nieuwbouw op een locatie te blijven. Locatiebeslissingen spelen dus net zo goed bij opheffing als bij investering, en net zo goed in krimpsituaties als in groeisituaties. Een locatiebeslissing betreft in deze studie de beslissing om ergens een dienst aan te bieden waarvoor maatschappelijk vastgoed nodig is, hetgeen niet per se zegt dat er sprake is van nieuwbouw, noch - als een locatie wordt opgegeven - dat het gebouw tegen de vlakte gaat. Het gebouw kan immers ook hergebruikt worden voor een andere bestemming.

Bij beslissingen over de *opzet* van het gebouw gaat het niet alleen om het ontwerp bij nieuwbouw, maar ook om beslissingen hoe een gebouw te renoveren of aan te passen, hoe het gebouw functioneel kan zijn voor het specifieke concept van dienstverlening, om de vraag of het flexibele of juist gespecialiseerde ruimtes moeten zijn, of het gebouw gelijktijdig gebruik door verschillende groepen mogelijk moet maken, of er veel afsluitbare of juist veel collectieve ruimtes moeten zijn, etcetera.

Hoe het gebouw *gebruikt* gaat worden is cruciaal in vastgoedbeslissingen. Het is de pijler onder het *businessmodel*. Voor welke doelgroep is het bestemd? Wordt het gebouw door de dienstverlener gehuurd, of moet het in eigendom zijn? Wordt het gebouw onderverhuurd, of op een andere manier ook ten dienste aan andere gebruikers? De laatste vraag is ook bepalend voor de betekenis van het gebouw voor de buurt.

Deze vastgoedbeslissingen ten aanzien van locatie, gebouw en gebruik zijn onderdeel van een bredere *vastgoedstrategie* van de belanghebbende, waarin deze beslissingen nemen voor de langere termijn en in bredere afweging van hun totale portefeuille. Hoewel in dit onderzoek de nadruk zal liggen op de beslissingen ten aanzien van locatie, opzet en gebruik, is het goed om te weten dat deze beslissingen onderdeel zijn van een bredere strategie ten aanzien van de gewenste *rollen* in het vastgoedmanagement, en een bredere strategie op de aanpalende beleggingsmarkt, financieringsmarkt, en ontwikkelmarkt (zie §1.3.2).

### 1.3.2 Rollen en markten

#### *Combinaties van vastgoedmanagementfuncties*

Binnen vastgoedmanagement zijn een aantal verschillende functies te vervullen (Vlak 2011). Verschillende functies worden soms door een en dezelfde actor vervuld, soms is er voor elke functie een aparte actor.

- *De eigenarenfunctie*. Het is uiteindelijk de eigenaar die beslist over investeringen en desinvesteringen, aan wie het wel of niet wordt verhuurd, etcetera.
- *De gebruikersfunctie*. In de definitie die in deze studie wordt gehanteerd, is de gebruiker de organisatie die een maatschappelijke dienst verleent. Degene aan wie de diensten in het gebouw worden verleend, noemen we de cliënt.

Er is een aantal functies tussen eigenaar en gebruiker in:

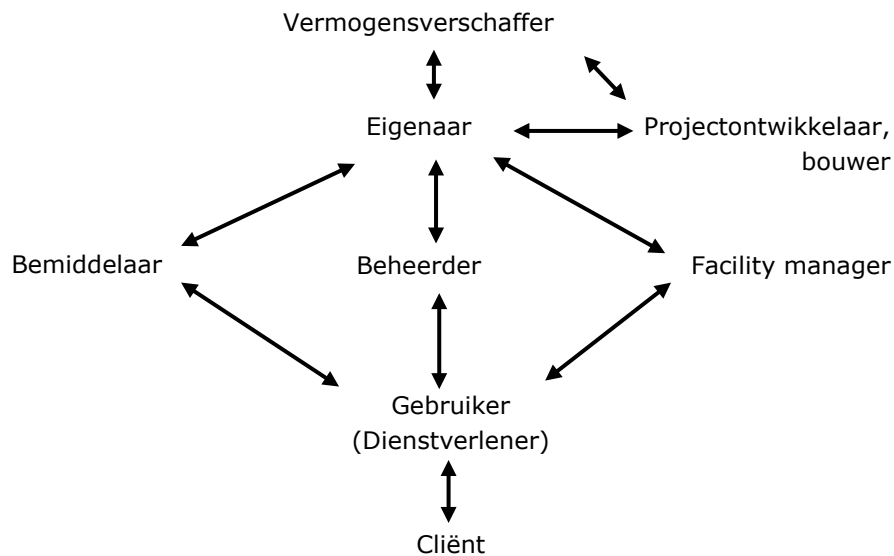
- *Beheerfunctie*. Het gaat om technisch beheer zoals onderhoud, maar ook administratief beheer zoals bijvoorbeeld het innen van de huur. Beheer kan op verschillende manieren worden gedeeld tussen eigenaar en huurder, maar kan ook door een aparte (tussen)organisatie worden gedaan.
- *Facilitymanagement*. Daarnaast is er in veel gebouwen sprake van het verlenen van gebouw-gerelateerde dienstverlening aan de hurende organisaties (denk aan receptie, kantine, beveiliging etcetera) (Van Leent 2013).
- Functie van *bemiddeling* tussen eigenaar en gebruiker, die de vraag en aanbod naar ruimte voor dienstverlening bij elkaar brengt. Bij maatschappelijk vastgoed is dit minder vaak een commerciële makelaar dan bij in andere sectoren van vastgoed, maar vaak bijvoorbeeld de vastgoedafdeling van een gemeente of huisvestingsmanager bij bijvoorbeeld een grote zorgaanbieder, die intern bepaalt welke afdeling in welke gebouw komt.

Dan is er aantal functies rond de investering in vastgoed:

- *Vermogensverschaffing*. De functie om het kapitaal te verschaffen voor investeringen in aankopen, nieuwbouw, renovatie, etcetera. Dit kan een particuliere investeerder zijn, een bank of een pensioenfonds. Deze rol kan natuurlijk ook door de eigenaar zelf worden vervuld, als deze met eigen vermogen investeert.



- *Projectontwikkeling*. Het organiseren van het proces van ontwikkeling van nieuw vastgoed of renovatie is een functie van een projectontwikkelaar, die het gebouw naar een bepaald concept, zijn eigen en/of dat van de (toekomstige) eigenaar, realiseert.



Figuur 1.3: Functies in vastgoedmanagement (naar Vlak 2011)

Eén en dezelfde actor kan verschillende functies combineren. Veel dienstverlenende organisaties zijn zelf eigenaar van hun vastgoed, en regelen beheer, facilitymanagement en bemiddeling zelf. In het verleden combineerden corporaties vaak de rol van ontwikkelaar, vermogensverschaffer, eigenaar en beheerder, en verhuurden het dan door aan dienstverlenende organisatie (Vlak 2011, Vlak & Eskinasi 2014).

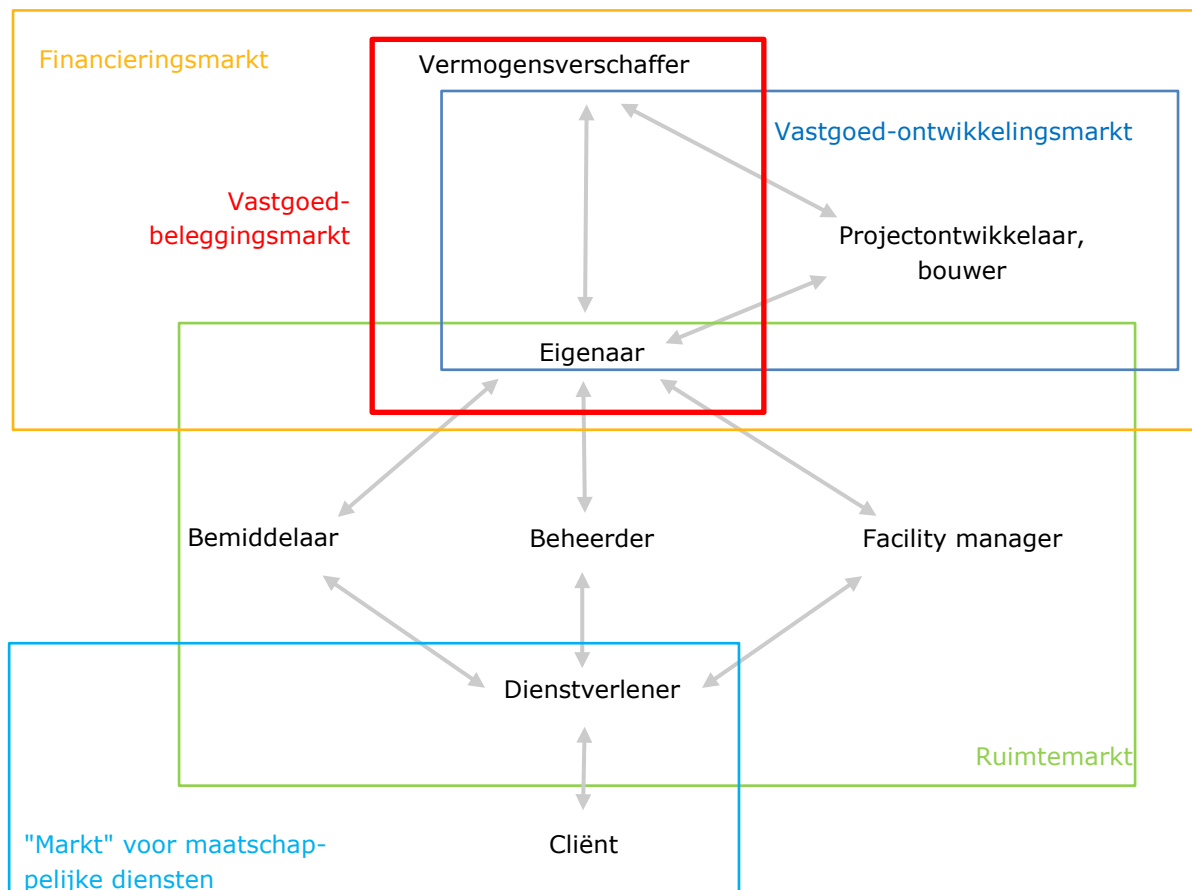
Een vastgoedstrategie behelst ook een keuze over de eigen rol: welke functies wil ik combineren? Wil ik gebruikersrol met eigenaarsrol verenigen en eigenaar zijn van het vastgoed? Wil ik investering financieren met eigen of vreemd vermogen? Wil ik beheer en facilitymanagement zelf doen, of inhuren?

Het is belangrijk om te beseffen dat deze functies in het vastgoedmanagement *los staan van het management van de processen van dienstverlening zelf*. De dienstverlener moet voor zichzelf beslissen welke vastgoedrollen hij wil spelen, *naast* de bedrijfsvoering van het dienstverlenende proces dat zo zijn eigen strategische doelen kent. Het is daarom niet verwonderlijk dat veel dienstverlenende instellingen zich afvragen of de verantwoordelijkheid voor vastgoed niet te ver afstaat van hun *core business* (het verlenen van zorg, het geven van onderwijs), en daarom alleen gebruiker van het gebouw willen zijn. Andere dienstverlenende instellingen willen juist eigenaar zijn om zoveel mogelijk grip te hebben op het vastgoed als 'randvoorwaarde' voor hun bedrijfsvoering van het dienstverlenend proces.

#### *Vastgoedmarkten*

Vraag en aanbod van vastgoed wordt bepaald op verschillende, verweven markten: naast de *ruimtemarkt* zelf, waarop dienstverleners vraag uitoefenen voor huisvesting, is er de *beleggingsmarkt* voor vraag en aanbod van vastgoed als eigendom, de *vastgoedontwikkelingsmarkt* voor vraag en aanbod van nieuwbouw en renovatie, en de *kapitaalmarkt* voor vraag en aanbod van financiering (Dipasquale & Wheaton 1996). In de verschillende rollen binnen het vastgoedmanagement begeeft men zich dus op heel verschillende markten (figuur 1.4).





Figuur 1.4 Vastgoedmanagementfuncties en relevante markten

Het concept van gerelateerde markten is ontwikkeld voor de commerciële sector, maar kan ook toegepast worden op maatschappelijk vastgoed. Maatschappelijk vastgoed heeft daarnaast echter ten opzichte van commercieel vastgoed een aantal 'eigenaardigheden'.

Veel soorten maatschappelijk vastgoed is incurant en verandert zelden van eigenaar. Het is daarom moeilijk voor beleggers en financiers om op basis van transacties rendement en risico in te schatten. In een aantal gevallen is de specifieke ligging en opzet van het gebouw zodanig specifiek voor een bepaalde functie (denk aan theaters of ziekenhuizen), dat het moeilijk is er een andere bestemming aan te geven (bijvoorbeeld wonen), die het couranter zou maken (Tazelaar e.a. 2011).

Rendements- en risico-inschattingen zijn daarom vaak voornamelijk gebaseerd op de verwachte exploitatieopbrengsten van het gebouw in zijn maatschappelijke functie, die omgeven zijn met *beleidsrisico's*. Zoals we hebben gezien in figuur 1.1 is de ruimtemarkt gekoppeld aan de markt voor maatschappelijke dienstverlening, die veelal sterk is gereguleerd. Vraag en aanbod op de verschillende, verweven markten zijn daarom voor een belangrijk gedeelte institutioneel bepaald. Daarmee vormen beleidsveranderingen een belangrijk onderdeel van de inschatting van rendementen en risico's die de actoren op deze markten moeten maken.

Veel maatschappelijk vastgoed is in handen van de (gemeentelijke) overheid en semipublieke organisaties zoals corporaties. Deze partijen staan 'in de markt', maar zijn geen marktpartijen en hebben andere handelingsopties. Zij kunnen bijvoorbeeld tegen ander voorwaarden financiering krijgen. Tegelijkertijd is hun handelen onderhevig aan regulering (voor corporaties bijvoorbeeld de oude BBSH, nu de Woningwet). Hoewel er een beweging gaande is, waarin gemeenten het vastgoed in hun eigendom steeds meer 'marktconform' willen benaderen (Zwaal 2013), zullen deze partijen over het algemeen eerder dan marktpartijen genegen zijn vanwege een publiek belang op rendement in te leveren.

Deze eigenaardigheden maken dat het bij de bestudering van strategieën ten aanzien van maatschappelijk vastgoed essentieel is om de institutionele randvoorwaarden voor spelers en markten te kennen, niet alleen van de markten die Wheaton & Dipasquale (1996) noemen (ruimtemarkt, beleggingsmarkt, financieringsmarkt, ontwikkelingsmarkt), maar ook en juist van de *diensten*-markt. Deze studie wil meer licht werpen op de invloed van instituties op deze markten.

### 1.3.3 Drie logica's

De vastgoedstrategieën van betrokken actoren zijn gebaseerd op meer fundamentele visies. De vastgoedstrategie is 'logisch' of 'rationeel' binnen een bepaalde visie op de keten van vraag en aanbod (figuur 1.1), de rol van de gebouwen daarin, en de taken van betrokken actoren. In dit onderzoek spreken we daarom van verschillende 'logica's' ten aanzien van het maatschappelijk vastgoed. Om deze logica's van actoren te kunnen typeren, over sectorgrenzen heen te kunnen vergelijken, en verschuivingen en verschillen te signaleren, hebben we drie ideaaltypische logica's geconstrueerd – en later op basis van het verzamelde materiaal aangescherpt. Zie figuur 1.5 en voor een meer uitgebreide toelichting daaronder.

1. *Voorzieningslogica*: het gebouw is bijzaak in die zin dat het alleen een middel is om een voorziening op een bepaalde plek te leveren. De noodzaak om in een behoefte aan dienstverlening te voorzien staat centraal.
2. *Dienstverleningslogica*: Het gebouw moet het organisatieproces van dienstverlening zo goed mogelijk faciliteren. Centraal staat een vakinhoudelijke beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening en de financiële gezondheid van de dienstverlenende organisatie. Het gebouw is daarbij een (belangrijke) randvoorwaarde.
3. *Rendementslogica*: Het gebouw wordt behandeld als een business case (eventueel binnen een bredere vastgoed c.q. beleggingsportefeuille). De dienstverlening die erin plaatsvindt is niet meer dan één manier om de investering in het gebouw en de grond te laten renderen, andere invullingen zijn in principe ook goed.

Deze logica's zijn nadrukkelijk geconstrueerd als ideaaltypen, als analyse-instrument dus. Hoe actoren werkelijk denken is vaak een mengvorm hiervan (maar wel met een duidelijk accent op één van de drie). Ook is een bepaalde logica is niet voorbehouden aan een bepaald type actor. Hoewel de voorzieningslogica het meest is toegesneden op publieke actoren, de dienstverleningslogica op organisaties die diensten verlenen, en de rendementslogica op 'nieuwe spelers' zoals beleggers, is het juist opvallend dat bijvoorbeeld ook binnen de overheid sommige instanties een rendementslogica hanteren, en bij sommige zorgaanbieders of schoolbesturen ook de voorzieningslogica belangrijk is.

Logica's Onderdelen	Voorzieningslogica	Dienstverleningslogica	Rendementslogica
Ziet gebouw als...	... een middel om het aanbod van voorzieningen te sturen	... randvoorwaarde voor dienstverleningsproces	... rendementsbron
Te optimaliseren waarde <sup>8</sup>	Optimale toegankelijkheid/spreiding  Optimale positieve externe effecten	Optimale kwaliteit en continuïteit dienstverlening	Optimale verhouding kosten/baten/risico
Bekostigingswijze gebouw	In natura (gebouw ter beschikking gesteld), of via subsidiering die verbonden is aan voorwaarden (bijvoorbeeld m.b.t. locatie)	Budget dat vrij besteed kan worden, of bekostiging per product of cliënt.	Via marktvrage van huidige doelgroep (= vergoeding van overheidswege per dienst/cliënt + aanvullende betaling) of andere doelgroep
Exploitatie gebouw	Exploitatie vastgoed is gegerandeerd vanuit overheid	Exploitatie vastgoed mag geen risico vormen voor bedrijfsvoering	Vastgoed als zelfstandige business case, los van bedrijfsvoering huidige dienstverlener
Functionaliteit v/h gebouw	Volgens uniforme bouwnormen en erkende vakinzichten  (leidt tot gestandaardiseerde gebouwen, vaak in generaties)	Aansluitend op specifiek concept van dienstverlenende organisatie  (leidt tot gespecialiseerde gebouwen)	Aandacht voor alternatieve aanwendbaarheid; of juist extreme specialisatie  (leidt tot flexibele of juist extreem gespecialiseerde gebouwen)
Buurtfunctie	Is onderdeel van de totale voorzieningsfunctie	Kan kwaliteit dienstverlening ten goede komen, maar mag geen risico vormen voor bedrijfsvoering	Alleen als het bijdraagt aan de business case

Figuur 1.5: Ideaaltypische vastgoedlogica's en hun elementen

Bij de *voorzieningslogica* hebben we het over een manier van denken die terug te voeren is op de verzorgingsstaat. Het uitgangspunt is de behoefte aan diensten van mensen op een bepaalde plek. Het is een overheidstaak om te garanderen dat dienstverlening voor hen bereikbaar is, en fysieke nabijheid is daarvan een belangrijke component. De spreiding van gebouwen moet daarom de ontwikkelingen van de 'behoefte' volgen – meestal vastgesteld via demografische en sociaaleconomische kengetallen en prognoses. De overheid probeert dit te bereiken via aanbodsturing: Het gebouw wordt bekostigd in natura of via andere manieren waarop de vastgoedrisico's worden verkleind of weggenomen. Om het overheidsbudget in de hand te houden en toch een goede kwaliteit te bieden, zijn er standaarden voor de uitvoering van het gebouw en zijn de budgetten daarop toegesneden.

<sup>8</sup> In elk van de logica's komen de waarden toegankelijkheid, kwaliteit van dienstverlening, en doelmatigheid van de besteding van middelen aan bod. Maar het is steeds een andere van deze drie waarden waarop wordt *geoptimaliseerd*. Ook in de voorzieningslogica speelt doelmatigheid een rol, maar er wordt geoptimaliseerd op toegankelijkheid. Ook in de dienstverleningslogica speelt toegankelijkheid een rol, maar deze waarde moet uiteindelijk wijken als dienstverlening op een bepaalde plek de continuïteit van de organisatie in gevaar brengt. Ook in de rendementslogica wordt gekeken naar de kwaliteit van de dienstverlening, maar uiteindelijk geven een rendements-/risico-inschatting de doorslag.

Ook wordt er belang gehecht aan het bereiken positieve externe effecten: functies zouden zodanig ten opzichte van elkaar gepland moeten worden, dat ze meerwaarde opleveren voor de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. In deze logica wordt het gebouw niet alleen ingezet voor de (sectorale) dienstverlening, maar ook in het kader van beleidsagenda's op het gebied van bijvoorbeeld leefbaarheid en integratie. De aanvullende buurtfuncties zoals een restaurant, een fysiotherapeut of ontmoetingsplek kunnen worden ingezet binnen de voorzieningenplanning van een wijk of gebied.

In de *dienstverleningslogica* wordt een optimale kwaliteit van de dienstverlening als de belangrijkste na te streven waarde gezien, en in het verlengde daarvan de continuïteit van de organisatie die de missie heeft om deze dienstverlening te leveren. Het gebouw is hiervoor een randvoorwaarde. De locatie, en de opzet, inrichting en uitstraling van het gebouw moeten aansluiten op het dienstverleningsconcept van de organisatie. Het gebouw is onderdeel van de strategie, waarmee de organisatie zich kan onderscheiden van andere organisaties. De manier van bekostiging is dan ook zodanig, dat de dienstverlenende organisatie zelf een vastgoedstrategie kan voeren. Dat kan via vraagvolgende bekostiging, maar ook door de dienstverlenende organisatie een vast budget te geven dat niet gekoppeld is aan een bepaalde locatie of gebouw.

Maar hoe belangrijk het gebouw ook is, het is niet meer dan een randvoorwaarde voor de bedrijfsvoering. Vastgoedrisico's moeten zoveel mogelijk worden ingedamd, om aandacht te kunnen schenken aan het primaire proces van dienstverlening. Dat betekent ook, dat de behoefte aan voorzieningen niet doorslaggevend is voor vastgoedbeslissingen, zoals in de *voorzieningslogica*. Locatiekeuze is in functie van waar de dienstverlenende organisatie rendabel diensten denkt te kunnen leveren. Eventuele buurtfuncties zijn welkom als ze bijdragen aan de kwaliteit van de dienstverlening, of kunnen bijdragen aan een betere exploitatie van het gebouw. Maar ze mogen de bedrijfsvoering niet gevaar brengen als ze onder de streep te weinig opbrengen.

Tot slot wordt in de *rendementslogica* het meest belang gehecht aan een optimale verhouding tussen kosten, opbrengsten en financieel risico van een gebouw. Het gebouw wordt gezien als een business case, eventueel binnen een bredere portefeuille aan vastgoed (en/of andere beleggingen). Hoewel deze business case uiteraard sterk verbonden is met de dienstverlening die erin plaatsvindt, wordt het rendement van het vastgoed *apart* beoordeeld, en is in veel gevallen zelfstandig beschouwd doorslaggevend voor vastgoedbeslissingen.

Het rendement is opgebouwd uit een direct rendement (uit exploitatie) en een indirect rendement (uit waardeontwikkeling). Het gebouw wordt bekostigd via de marktvrage: dat betekent dat er bovenop de vergoeding van overheidswege per cliënt of per dienst expliciet rekening wordt gehouden met wat doelgroepen zelf zouden willen uitgeven. Er wordt gezocht naar de juiste product-doelgroep-combinaties. Anders dan in de andere twee logica's, speelt de alternatieve aanwendbaarheid van het gebouw en de waarde van de grond ook een rol. Andere invullingen van het gebouw dan de (huidige) maatschappelijke dienstverlening zijn een optie. Gebouwen moeten daarom idealiter ofwel een zekere flexibiliteit opzet hebben die verschillend gebruik toelaat, ofwel juist een heel gespecialiseerde opzet hebben waarmee meer direct rendement kan worden gerealiseerd, ondanks een lage of geen restwaarde aan het eind.

Het financiële risico dat aan het vastgoed is verbonden, is anders dan in de andere twee cases geen bijverschijnsel dat vermeden of ingedamd moeten worden, maar expliciet onderdeel van de overweging. Hogere risico's zijn aanvaardbaar, als ook hogere rendementen gehaald kunnen worden. Dit risico wordt overigens niet alleen bepaald door een inschatting van de waarde van vastgoed, maar ook door zekerheid dat dienstverlener goed blijft functioneren, bijvoorbeeld doordat de dienstverlenende organisatie financieel gezond is, of doordat er overheidsgaranties voor dienstverlening zijn.

Ook de buurtfunctie kan in deze logica onderdeel van de business case, en kan een rol spelen in de exploitatie of in de marketing van het gebouw.

Kortom: elk van deze drie logica's heeft een ander vertrekpunt in de keten van vraag en aanbod. De voorzieningslogica vertrekt vanuit de behoefte aan de dienst, en leidt de rest van de keten daaruit af, de dienstverleningslogica stelt het dienstenaanbod (de bedrijfsvoering van de dienstverlener) centraal, en de rendementslogica kijkt vooral welk aanbod van ruimte tegemoet kan komen aan de vraag naar ruimte en vraag naar de dienst.

## 1.4 Ruimtelijke analyse

In de ruimtelijke analyse via een geografisch informatiesysteem (GIS), meten we vier aspecten van de dynamiek van basisscholen en woonzorggebouwen: de ontwikkelingen in locatie, concentratie, schaal, leeftijd en clustering. Deze analyses vinden plaats op een relatief hoog schaalniveau, dat van het hele land en van een (stedelijke) regio. Daarnaast is in de case studies onderzoek gedaan op een lager schaalniveau, dat van de buurt. Hierbij is gekeken naar de functionele relatie tussen gebouw en buurt. Hoe en door wie wordt het gebouw gebruikt? Daarnaast leveren de case studies informatie op over opzet van de gebouwen en lokalisering binnen een wijk. De caseselectie beperkt zich tot één bepaalde generatie gebouwen, namelijk de generatie 1965-1990, zie §1.6.2

### 1.4.1 Locatie van het gebouw

#### *Gebiedscategorieën*

Waar staan basisscholen en woonzorggebouwen? Op welke plekken is de maatschappelijke voorziening opgeheven, waar is deze erbij gekomen? Deze veranderingen zijn vooral relevant voor beleidsvragen rondom voorzieningenaanbod. Daarom hanteren we ook de volgende drie gebiedscategorieën die relevant zijn voor de discussie rond het voorzieningenaanbod.

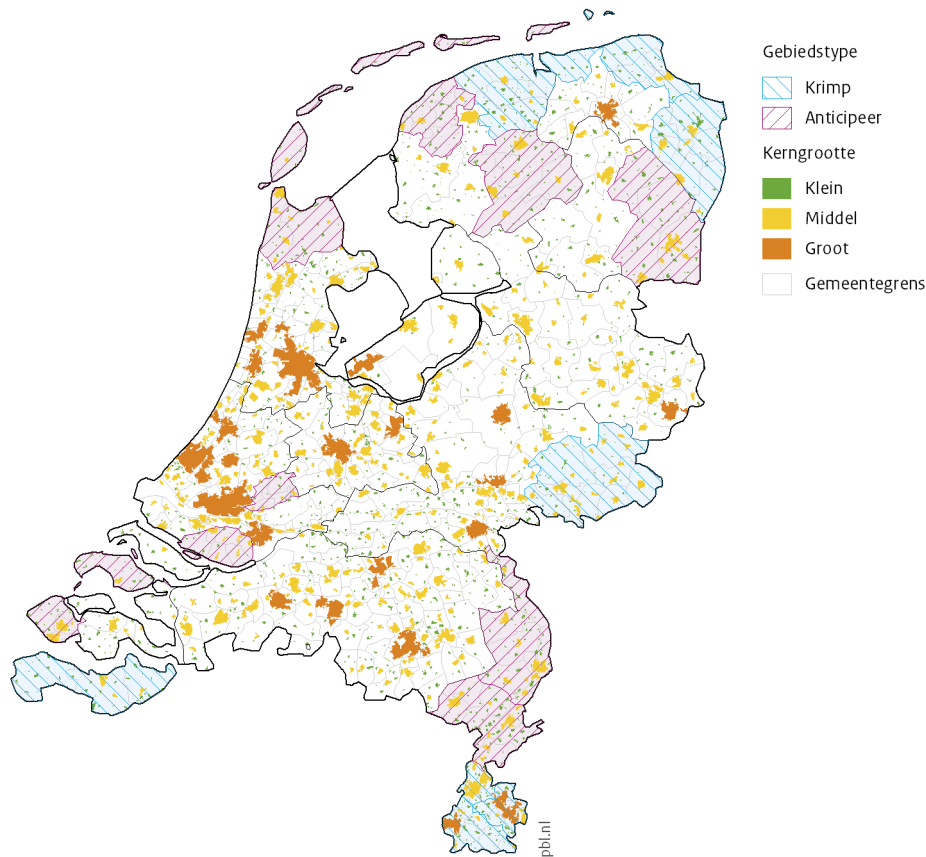
1. Verschil tussen 'stad' en 'land'. Het plannen van voorzieningenaanbod in kernen van verschillende grootte is een klassieke opgave in de ruimtelijke ordening (Van der Cammen & de Klerk 2003). Wat precies 'stad' en 'land' is, is niet eenduidig af te bakenen (Hornis 2013). In deze studie maken we een onderscheid tussen grote steden, namelijk steden boven 100.000 inwoners, middelgrote steden (tussen 5000 en 100.000), en kleine kernen (onder 5000 inwoners).<sup>9</sup> Ten slotte is er nog als vierde categorie het 'buitengebied': al het grondgebied dat niet tot deze steden of kernen behoort.
2. Krimpgebieden. Krimp van bevolking en economie is een belangrijk probleem in delen van Nederland, niet in het minst voor het voorzieningenaanbod. Niet alleen valt het draagvlak voor het voorzieningenaanbod weg, daarnaast is er bovendien vaak minder financiële armslag aanwezig om dit op te vangen (Verwest & Van Dam 2010). Het ministerie van BZK onderscheidt een aantal gebieden waar nu al krimp optreedt en daarnaast anticipeergebieden waar dit in de nabije toekomst zal gebeuren (zie figuur 1.6). Voor deze gebieden zijn er speciale beleidsprogramma's van de Rijksoverheid om gemeenten en provincies te steunen bij de aanpak van bevolkingskrimp. In deze studie hanteren wij deze beleidscategorieën van krimp- en anticipeergebieden vs. overig Nederland.

Dat wil niet zeggen dat 'overig Nederland' een homogeen gebied is als het gaat om bevolkingsontwikkeling. Ook daarin zijn gebieden te onderscheiden die zeker zullen groeien en gebieden waarvan het onzeker is of er krimp of groei zal optreden (PBL 2011). Bovendien zijn er lokaal wijken te vinden die te maken krijgen met ontgroening of vergrijzing.

---

<sup>9</sup> Er is gekozen voor het uitlichten van echt kleine kernen nav Slaakweg e.a. 2015.

## Bevolkingskernen naar grootte en krimp- en anticipeergebieden



Bron: CBS, BZK en PBL

Figuur 1.6: Bevolkingskernen naar grootte en krimp- en anticipeergebieden

3. Wijkverschillen in inkomen. Het voorzieningenaanbod is een belangrijk element in het wijkbeleid van gemeenten. Dit wijkbeleid gaat het niet alleen om fysieke ingrepen in de buitenruimte, en om herstructureren van de woningvoorraad, maar juist ook om het aanbieden van een goede voorzieningenstructuur, toegesneden op de behoeften van de bewoners. Het gemeentelijk wijkbeleid is er onder andere op gericht om in samenwerking met andere partijen zoals corporaties en ook instellingen op het gebied van onderwijs, welzijn, cultuur, zorg en sport gericht investeringen te doen om het leefklimaat in buurten met vooral inwoners met een lagere sociaaleconomische status te verbeteren. Daarom is het relevant om te zien hoe de locatie van maatschappelijke voorzieningen zich ontwikkelt in wijken met verschillende sociaaleconomische status. In dit onderzoek worden deze wijken onderscheiden op basis van het gemiddelde inkomen in een buurt (zie bijlage 3).

Bovengenoemde gebiedscategorieën zijn relevant vanuit het belang van planning van het voorzieningenaanbod door middel van maatschappelijk vastgoed. Los daarvan is voor vastgoedbeslissingen ook de grondwaarde van groot belang. Deze bepaalt immers in belangrijke mate hoeveel het kost om maatschappelijk vastgoed te ontwikkelen, maar ook hoeveel het oplevert om een maatschappelijke voorziening op te heffen en het gebouw en of de grond een andere bestemming te geven. Dit kan voor eigenaren en financiers van het vastgoed een belangrijke variabele zijn in hun vastgoedbeslissingen.

4. Daarom vergelijken we ook de ontwikkeling van vestigingen tussen wijken met een hoge en een lage WOZ-woningwaarde (zie bijlage 3).

### *Concentratie*

Is er sprake van concentratie of deconcentratie in de spreiding van het maatschappelijk vastgoed? Deze vraag is, opnieuw, relevant als het gaat in het kader van het plannen van het voorzieningen-aanbod. Een meer geconcentreerd aanbod betekent een groter 'voedingsgebied' voor de voorziening. Dit kan noodzakelijk geacht worden als het gaat om bijvoorbeeld een krimpgebied, waarbij hetzelfde aantal cliënten in een groter gebied gevonden moet worden. Maar het kan ook gaan om efficiencyoverwegingen, waarbij er bijvoorbeeld sprake is van schaalvergroting of clustering met andere voorzieningen (zie verderop).

Een groter voedingsgebied kan betekenen dat inwoners verder moeten reizen voor een bepaalde voorziening, hetgeen de toegankelijkheid van de voorziening negatief beïnvloedt<sup>10</sup> (zie §1.5). In dit onderzoek hanteren we niet zozeer op een absolute concentratie-maat, maar kijken we eerder naar het proces van *concentrer*ing. Is er tussen 2007 en 2015 sprake geweest van concentrering of deconcentrering? Dit wordt geanalyseerd aan de hand van de ontwikkeling van de afstand van inwoners tot de dichtstbijzijnde voorziening (zie bijlage 3).

### 1.4.2 Opzet van het gebouw

De twee volgende indicatoren moeten informatie opleveren omtrent de opzet van de gebouwen.

#### *Oppervlak*

In deze analyse gaat het om de ontwikkeling van het oppervlak van het vastgoed. Een verkleining of vergroting van het gemiddelde oppervlak van het verblijfsobject geeft enige indicatie over de opzet van het verblijf.

#### *Ouderdom*

Een tweede indicatie is de ouderdom van het vastgoed. Is sprake van vernieuwing van de voorraad in een bepaald gebied? Nieuwbouw duidt op een grote investeringsbereidheid, hoewel een belangrijke kanttekening hierbij is, dat 'vernieuwbouw' een even grote functionele kwaliteit als onderwijsruimte kan opleveren als oudbouw (Bureau Mevrouw Meijer 2016a). Interessanter is wellicht wat de ouderdom is van de gebouwen waar de maatschappelijke dienst verdwijnt. Dit geeft een indicatie welke gebouwen beschouwd worden als functioneel voor de dienstverlening en welke niet.

De gebouwen worden qua leeftijd ingedeeld in stedenbouwkundige generaties. In de stedenbouw is een aantal perioden te onderkennen waarin de ligging, spreiding en architectuur van maatschappelijke voorzieningen op een specifieke wijze is vormgegeven:

- Wederopbouw (1940-1965)
- Hoogtijdagen verzorgingsstaat (1965-1990)
- Vinex-tijdperk (1990-2005)
- Recente ontwikkelingen (2006-heden)

In bijlage 2 worden deze stedenbouwkundige generaties beschreven. De caseselectie beperkt zich tot één bepaalde generatie gebouwen, namelijk de generatie 1965-1990. Bij de ruimtelijke analyse via GIS wordt geen inperking gehanteerd en wordt gekeken naar alle generaties.

### 1.4.3 Gebruik van het gebouw (I): clustering

Tenslotte maken we een analyse van de mate van clustering, hetgeen informatie oplevert omtrent het gebruik van het gebouw.

---

<sup>10</sup> Er kan sprake zijn van een afname van locaties, zonder dat de afstand tot de dichtstbijzijnde voorziening (betekenisvol) afneemt. In dat geval neemt echter wel de keuze tussen voorzieningen binnen een bepaalde straal af.



In de literatuur wordt beschreven dat er sprake zou zijn van een proces van clustering, waarbij maatschappelijke dienstverlening binnen een gebouw wordt gecombineerd (Nivel 2009, School facilities 2016). Hiermee zouden niet alleen efficiency-voordelen te behalen in de exploitatie van het gebouw, ook kan het voor nieuwe samenwerkingsverbanden zorgen en kan het ook voor de cliënten van dienstverlening praktisch zijn, bijvoorbeeld als de dokter, apotheek en fysio worden gecombineerd in een gezondheidscentrum. In die zin geeft een analyse van clustering ook informatie over de toegankelijkheid van een gebouw: dezelfde functies gecombineerd op een bepaalde afstand is 'toegankelijker' dan deze functies apart, elk op dezelfde afstand maar in verschillende richtingen.

Clustering kan betrekking hebben op de combinatie van vergelijkbare, verwante voorzieningen, zoals ouderenzorg en 1e lijn gezondheidszorg, of de combinatie van lagere school, kinderopvang en buitenschoolse opvang. Maar het kan ook gaan om combinatie van functies van verschillende maatschappelijke sectoren, zoals bijvoorbeeld in zogenaamde Multifunctionele Accommodaties (MFA's), of in verzamelgebouwen voor bedrijven gebeurt. Tenslotte worden maatschappelijke functies ook gecombineerd met commerciële functies zoals woonappartementen of detailhandel, alweer om de exploitatie (grondexploitatie, beheerexploitatie) te verbeteren, maar ook om (in het geval van detailhandel) het dienstverleningsaanbod te vergroten. Zie bijlage 3 voor een overzicht.

#### 1.4.4 Gebruik van het gebouw (II): buurtfunctie

De voorzieningsfunctie van maatschappelijk vastgoed is veelal breder dan alleen het leveren van een dienst aan de doelgroep. Voor buurtbewoners heeft het gebouw daarnaast nog andere functies. Deze buurtfunctie was altijd een belangrijk onderdeel van de discussie over maatschappelijk vastgoed. In de naoorlogse decennia was de functionele samenhang van 'wonen' en 'voorzieningen' structurerend voor de ruimtelijke opzet van de wijk. Het voorzieningenaanbod maakte het niet alleen mogelijk om in het dagelijks leven alles onder handbereik te hebben binnen de buurt of dorpskern, maar faciliteerde ook de sociale samenhang op dit schaalniveau. In de eerste decennia na de oorlog gebeurde dit volgens de zogenaamde 'wijkgedachte' (Bos e.a. 1940) De stad bestaat in deze gedachte uit een hiërarchie van buurten, wijken, en een centrale 'city'. Deze opbouw zou de ruimtelijke en sociale worteling van de stadbewoner in de anonieme moderne stad moeten faciliteren. Later werd de wijkgedachte verlaten en ging men sturen op geïntegreerde voorzieningen op buurtniveau, zoals gezondheidscentra en cultureel-commerciële centra, met name in de groeikernen en de stadsvernieuwingswijken. Vanaf de jaren negentig trad er een schaalvergroting op, waarbij onder andere de Brede Scholen ontstonden (Broekhuizen 2008). Deze werden ook ingezet om achterstandsbuurten gericht een impuls te geven (Hazeu e.a. 2005). De buurtfunctie van een gebouw is in deze studie gedefinieerd als een functie die uitreikt boven de functie van dienstverlening aan de primaire doelgroep (in verzorgingshuizen bewoners, op scholen de leerlingen van de eigen school). Ook nu speelt de buurtfunctie nog een rol in het debat, bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijkheid ouderen langer thuis te laten wonen als ze gebruik kunnen maken van voorzieningen in een woonzorggebouw (Movisie 2015, Suurenbroek en Van Ginneken 2016, Actiz 2016), of in het kader van het wijkenbeleid (Broekhuizen 2008).

Via case studies (zie §1.6) wordt onderzocht welke buurtfuncties scholen en woonzorggebouwen heden ten dage kunnen hebben. Deze buurtfunctie heeft drie verschillende aspecten:

1. Een dienstverlenend aspect: in het gebouw worden diensten aangeboden, waar (ook) anderen dan de primaire gebruikers gebruik van kunnen maken. Dat kunnen 'aanverwante' diensten zijn: diensten voor (bijna) dezelfde doelgroep uit de buurt, denk aan het restaurant in het verzorgingshuis waar ouderen uit de buurt 's middags komen eten, of naschoolse opvang waar behalve leerlingen van de school ook andere kinderen gebruik van kunnen maken. Maar het kan ook gaan om 'sectorvreemde' diensten, activiteiten die los staan van de primaire dienstverlening, voor andere doelgroepen uit de buurt. Bijvoorbeeld verhuur van een ruimte aan een pedicure in het verzorgingshuis, of de volleybalclub die de gymzaal van de school gebruikt.



2. Het ontmoetingsaspect: buurtbewoners ontmoeten elkaar in het gebouw. Dat gebeurt in het kader van de primaire dienstverlening, zoals ouders van kinderen die elkaar op het schoolplein ontmoeten. Maar het gebeurt ook bij aanverwante en sector-vreemde dienstverlening, zoals bij de klaverjasclub die 's avonds een ruimte huurt. Deze ontmoetingen zijn niet per se diepgaande, betekenisvolle ontmoetingen. Ontmoeting varieert van puur 'reuring in huis' of elkaar oppervlakkig groeten, tot uitgebreid met elkaar spreken en elkaar helpen. Bij ontmoeting kan sociaal kapitaal uitgewisseld worden (Putnam 2000). Daarbij kan onderscheid gemaakt worden van 'bonding capital', waarbij leden van dezelfde groep onder elkaar interacteren en daarmee hun sociaal-kapitaal vergroten, en 'bridging capital', het sociaal-kapitaal dat wordt vergroot door betekenisvolle ontmoetingen over groepsgrenzen heen (Granovetter 1973). Ontmoeting is een belangrijk onderdeel van sociaal-ruimtelijk beleid, omdat daarmee het sociaal kapitaal van buurtbewoners vergroot kan worden (Bourdieu 1986). Het ontmoeten – met mensen van de eigen groep, met lotgenoten, of juist met vreemden – blijft waarschijnlijk een constante in het ruimtelijk-sociale beleid van planning van voorzieningen. De gebouwen huisvesten publieke dienstverlening, en geven daarmee de mogelijkheid tot interactie, tot ontmoeting en een beter samenleven in de buurt.
3. De functie van het gebouw als communicatiekanaal naar de buurt toe. Het gebouw wordt gebruikt als plek om buurtbewoners te bereiken en te informeren. Bijvoorbeeld door de politie, die cursussen in een verzorgingshuis organiseert om te adviseren over beveiliging tegen inbraken.

De buurtfunctie van een gebouw werd in het onderzoek op twee ruimtelijke schaalniveaus benaderd. Op het niveau van het *gebouw* betreft het de vraag: waar, in en om het gebouw, worden bovengenoemde functies gerealiseerd? Op het niveau van de buurt gaat het om de samenhang van de dienstverlening, ontmoeting en communicatie van dit ene gebouw met andere plekken in de wijk. Van welk 'netwerk' van diensten en ontmoetingsplekken maakt het gebouw deel uit?

## 1.5 Welke publieke belangen staan op het spel?

Dit onderzoek is geen evaluatie, maar gericht op het beschrijven van de stand van zaken en recente ontwikkelingen rondom twee soorten maatschappelijk vastgoed. Onvermijdelijk gebeurt deze beschrijving echter vanuit een bepaald denkkader, dat de vraagstelling, onderzoeksmethode en analyse bepaalt. Dit kader heeft ook een normatieve component, namelijk een bepaalde opvatting over welke publieke belangen bij het vraagstuk op het spel zijn. Bij maatschappelijk vastgoed spelen naar onze overtuiging altijd in ieder geval de volgende publieke belangen:

### *Toegankelijkheid van de dienstverlening*

In deze studie gaat het dan vooral om de ruimtelijke toegankelijkheid in de zin van nabijheid. Nabijheid is niet alleen gewenst om de reistijd- en kosten voor de cliënten zelf beperkt te houden, maar ook voor degenen die hen na staan (ouders van schoolgaande kinderen, burens en mantelzorgers voor zorgbehoevende ouderen). Nabijheid is ook sterk gerelateerd aan mate van keuzevrijheid: naarmate meer voorzieningen nabij zijn, is er ook meer keuze binnen de beschikbare reistijd. Een ander belangrijk aspect van toegankelijkheid is economische toegankelijkheid (is het betaalbaar voor iedereen?). Deze vorm van toegankelijkheid komt in deze studie slechts zijdelings aan de orde.

Bij toegankelijkheid is het van belang in het achterhoofd te houden dat veranderingen van de nabijheid van voorzieningen niet voor alle bevolkingsgroepen een even grote impact heeft. Nabijheid speelt voor ouderen een grotere rol dan voor mensen die nog in de kracht van hun leven zijn (PBL 2013). Het sociale netwerk van (een gedeelte van de) ouderen is heel lokaal (Buffel e.a. 2011) en hun actieradius klein (Galle & van der Wagt 2007). Zij hebben daarom meer belang om in hun buurt te kunnen blijven wonen dan anderen. Laagopgeleiden maken vaker gebruik van nabijgelegen voorzieningen, terwijl hoogopgeleiden bereid en in staat zijn om verder te reizen om de

voorzieningen van hun keuze te krijgen (Karsten e.a. 2002, Gemeente Amsterdam 2003). Hoogopgeleide ouderen blijven langer thuis wonen dan laagopgeleide (SCP 2017), waardoor die laatste dus meer baat heeft bij een woonzorggebouw in de buurt.

#### *Kwaliteit van de dienstverlening*

Er is een relatie tussen de opzet van het gebouw en de kwaliteit van de dienstverlening zelf, de zorg en het onderwijs. Deze relatie een belangrijke rol in vakinhoudelijke discussies over maatschappelijke vastgoed (Heinen e.a. 2012). Ook de locatie is daarbij van belang, bijvoorbeeld omdat in dunbevolkte gebieden ook het personeel gevonden moet worden, en hun werkroosters georganiseerd moeten kunnen worden. Over deze relatie wordt in dit onderzoek echter geen uitspraak gedaan, omdat daar niet naar gekeken is. Wel komt de opzet van het gebouw aan de orde als het gaat om de mate waarin het gebouw ook ten dienste kan staan aan zijn directe omgeving (buurtfunctie).

#### *Doelmatigheid*

Het terugdringen van het beslag op de collectieve middelen is een belangrijke drijfveer voor de stelselherzieningen van vraagvolgende bekostiging. Een meer efficiënte huisvesting kan veel kosten besparen. Dit publiek belang moet afgewogen worden tegen het eerstgenoemde: een zeer fijnmazige spreiding is alleen al vanwege het benodigde vastgoed relatief duur. Het publiek belang van een klein beslag op collectieve middelen speelt op de achtergrond voortdurend mee, maar wordt op zichzelf in dit onderzoek niet cijfermatig onderzocht.

#### *Het realiseren van ruimtelijke positieve externe effecten*

Positieve externe effecten zijn die kenmerken van het vastgoed, die niet in de prijs (of het budget) verdisconteerd zijn, en daarom ook niet door de markt vanzelf tot stand worden gebracht. Bij ruimtelijke positieve externe effecten gaat het om de synergie als maatschappelijk vastgoed bijvoorbeeld dicht bij andere voorzieningen staat, waarbij de verschillende voorzieningen van elkaars clientèle kunnen profiteren. Of als ze gericht in een wijk geplaatst worden, om zo de leefbaarheid van een wijk te verbeteren. Het kan zijn dat de markt een dergelijke synergie wel bepaald en tot stand brengt, maar voor zover dat niet zo is, is het realiseren van ruimtelijke positieve externe effecten een belangrijk onderdeel van wat men ook simpelweg kan aanduiden als een goede ruimtelijke ordening.

Of deze positieve externe effecten zich voordoen, is geheel contextspecifiek. Maar het systeem van bekostiging en planning van maatschappelijk vastgoed kan het meer of minder mogelijk maken voor de (gemeentelijke) overheid om invloed uit te oefenen, teneinde deze effecten te bereiken.

Omdat in deze studie vooral een *ruimtelijke* invalshoek gekozen wordt, zijn de opzet, analyse, en conclusies vooral gericht op de eerste en het vierde publiek belang: toegankelijkheid in de zin van nabijheid, en de opties om door middel van ruimtelijke ordening positieve externe effecten te bereiken.

## 1.6 Onderzoeksmethode

### 1.6.1 Algemene opzet

Het onderzoek werkt met drie methodisch verschillende onderzoekslijnen.

1. GIS-analyse: het in kaart brengen van het maatschappelijk vastgoed van woonzorggebouwen en basisscholen in Nederland op basis van een koppeling van BAG aan data van LISA aangevuld met gemeentelijke gegevens verzameld ten behoeve van het bepalen van de WOZ-waarde. Zie Bijlage 3 voor de keuzes die ten behoeve van de data-analyse zijn gemaakt.

2. Diepte-interviews met praktijkexperts teneinde inzicht te krijgen in de rol van beleidsveranderingen in vastgoedbeslissingen in de twee sectoren primair onderwijs en (gecombineerde) ouderenzorg. De selectie van de experts is gebaseerd op maximale breedte van het 'scala' van actoren uit de praktijk. Daarnaast gaat het om de overheidsinstanties die invloed hebben op de instituties. Voor een overzicht van de interviews zie figuur 1.7. Ook praktijkervaringen uit case studies zijn echter meegenomen om inzicht te verkrijgen in de rol van beleidsveranderingen in vastgoedbeslissingen.

3. Case studies van specifieke basisscholen en woonzorggebouwen in verschillende delen van het land, bestaand uit 1. interviews met belanghebbenden, namelijk a. 'beslissers' (eigenaren, huurders, gemeente), en b. de cliënten van het gebouw. Daarnaast een stedenbouwkundige analyse van de opzet van het gebouw en de ligging in de wijk. Voor case-selectie, zie §1.6.2. De case studies zijn uitgevoerd in samenwerking met de Veldacademie Rotterdam ([www.veldacademie.nl](http://www.veldacademie.nl)).

Zorg	Onderwijs
<i>Traditionele spelers</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zorgaanbieders met en zonder eigen vastgoed</li> <li>- corporaties (specifiek ouderengericht en 'algemene' corporaties)</li> </ul>	<i>Schoolbesturen en gemeenten in verschillende institutionele settings (zie hfst. 4):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klassiek model</li> <li>- Doordecentralisatie naar individuele schoolbesturen</li> <li>- Doordecentralisatie naar collectief van schoolbesturen</li> <li>- Recentralisatiemodel</li> </ul>
<i>Nieuwe markspelers</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- uwe zorgaanbieder met eigen vastgoedBeleggers in zorgvastgoed</li> <li>- Financiers</li> </ul>	<i>Nieuwe markspelers</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiers</li> </ul>
<i>Actoren rond sturing (zoals ministerie, NZA, zorgkantoor etc.)</i>	<i>Actoren rond sturing (zoals ministerie, PO-raad)</i>

Figuur 1.7: Interviews in de sectorstudies

### 1.6.2 Selectie cases

Het doel van de case studies is tweeledig. Ten eerste om te verkennen hoe bepaalde belanghebbenden (gemeente, eigenaren, gebruikers) in de praktijk vastgoedkeuzes ten aanzien van locatie, opzet en gebruik maken. Ten tweede om te onderzoeken wat de relatie is tussen gebouw en buurt: welke voorzieningen worden er - behalve de primaire - feitelijk aangeboden? Wie maakt daarvan gebruik? Er zijn acht case studies gedaan rond concrete gebouwen, 4 basisscholen en 4 woonzorggebouwen.

Alle gebouwen zijn van een specifieke stedenbouwkundige generatie, namelijk de periode 1965-1990. Er is voor deze generatie gekozen, omdat een groot deel van de voorraad in Nederland bestaat uit gebouwen uit deze periode, en omdat het waarschijnlijk is dat eigenaren/gemeentes en andere beslissers eerder bij deze gebouwen een afweging moeten maken tussen renovatie, sloop-nieuwbouw of het afstoten van deze gebouwen, dan als het om nieuwere gebouwen zou gaan.

De casusgebieden zijn gekozen op variatie op variabelen die relevant zijn voor de discussies over maatschappelijk vastgoed (zie §1.1). Het gaat om de tegenstelling tussen stad en platteland uitgedrukt in kerngrootte (zie §1.4.1); tussen een context van krimp en groei (zie figuur 1.6); tussen buurten met verschillende sociaaleconomische status, en met verschillende vastgoedwaarde.

Als we op al deze dimensies willen variëren, zou de studie heel veel cases moeten onderzoeken, voor zowel verzorgingshuizen als brede scholen. Daarom selecteren we uit al deze situaties er vier, waarvan we denken dat deze situaties herkenbaar zijn en gezamenlijk toch een goede bandbreedte weergeven: twee stedelijke gebieden, één met een relatief hoge en één met een relatief lage vastgoedwaarde (Amsterdam en Rotterdam), en twee kleine kernen, een in een echt krimpgebied (Groningen (zorg)/Drenthe(onderwijs)) en een in een gebied met hogere druk, namelijk de Randstad (rond Alphen a/d Rijn). Binnen deze gebieden ging het om gebouwen, die andere voorzieningen binnen niet al te grote afstand hadden liggen. Dit om de functionele relatie tussen gebouw en buurt beter te kunnen bestuderen.

Het casusonderzoek bestond uit:

- Interviews met gemeente, dienstverlener en eigenaar (vaak dezelfde als de dienstverlener)
- Interview met locatiemanager van het gebouw
- 1 of 2 dagen aanwezigheid en observatie en interviews met gebruikers.
- Stedenbouwkundige analyse (op basis van kaarten en foto's).

Zorg		Onderwijs	
	gesproken met		gesproken met
Zorglocatie Rhijndael Koudkerk a/d Rijn	Gemeente Alphen WIJdezorg	Basisschool St. Michaël Hazerswoude-dorp	Gemeente Alphen De Groeiling
Zonnehuis Wiemersheerd Loppersum	Gemeente Loppersum Zonnehuisgroep	De Wegwijzer 2e Exloërmond	Gemeente Borger-Odoorn Stichting CONOD
Verpleeghuis De Bogt-Westerbeer Amsterdam	Gemeente Amsterdam Corporatie Rochdale Amstelring	De Avonturijn Amsterdam Pijp	Gemeente Amsterdam ASKO Scholen
De Evenaar Rotterdam	Gemeente Rotterdam Humanitas	De Arentschool Rotterdam West-Kralingen	Gemeente Rotterdam Stichting 'Kind en Onderwijs Rotterdam'

Figuur 1.8: interviews in de case-studies

# 2 Woonzorggebouwen voor ouderen

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het woonzorgvastgoed voor ouderen centraal. Woonzorgvastgoed is een diverse categorie gebouwen. De 'klassieke' verzorgingshuizen zoals we ze nu kennen zijn steeds meer aan het verdwijnen. Van oorsprong waren verzorgingshuizen bedoeld om een ondersteunend woon- en leefklimaat te bieden voor ouderen die niet meer tot verblijf in de eigen woonomgeving in staat zijn, maar die (nog) niet zo hulpbehoevend zijn dat zij op verpleging zijn aangewezen (Van der Sluijs 1988). Voor dat laatste was het verpleeghuis de aangewezen plek. Inmiddels is dit onderscheid tussen verzorgingshuizen en verpleeghuizen aan het vervagen. Er is nu sprake van een van verschillende vormen, op een schaal met een glijdende schaal van meer naar minder intensieve zorg, en verschillende 'mixen' van zorgzwaarte (Spierings e.a. 2012). In deze studie spreken we dan ook niet van 'verpleeghuizen', 'verzorgingshuizen', 'woonzorgcomplexen', etcetera. De verschillende vormen vatten we samen onder de noemer van 'woonzorggebouwen', dat wil zeggen gebouwen waarin doorlopend een zorgaanbieder aanwezig is om zorg te verlenen.

Deze ontwikkeling maakt ook de termen 'intramurale' en 'extramurale zorg' ambigu. Terwijl deze termen van oudsher geassocieerd worden met lichtere of zwaardere zorg, is dat onderscheid nu aan het vervagen. Het is immers zo, dat bepaalde vormen van zware zorg die vroeger alleen binnen de muren van het verzorgingshuis geleverd werden nu ook thuis verleend worden. En aan de andere kant zijn er lichtere vormen van zorg die verleend worden binnen de muren van een groter wooncomplex, maar net zo goed extramuraal geleverd hadden kunnen worden.

Van oudsher zijn woonzorggebouwen voor ouderen veelal in woonwijken te vinden. Het aantal locaties van verzorgingshuizen is groot en verschilt per regio. Dat geldt ook voor de leeftijd, omvang, kwaliteit en ligging van de panden. Volgens Heinen et al (2012) is ongeveer twee-derde deel van de verzorgingshuizen voor 1985 gebouwd (zie ook [www.invoorzorg.nl](http://www.invoorzorg.nl)). Gemiddeld ondergaan verzorgingshuizen na twintig jaar hun eerste renovatie. Na ongeveer veertig jaar zijn de huizen doorgaans afgeschreven. Een groot deel van de voormalige verzorgingshuizen is in eigendom van zorgaanbieders; iets minder van corporaties. Het is niet precies bekend hoe de verhoudingen precies liggen: een ruwe schatting is dat ongeveer 40% van het totaal bestaande zorgvastgoed in bezit is van corporaties (CFV 2015). Een klein aandeel van de nieuwere woonzorggebouwen is in handen van beleggers.

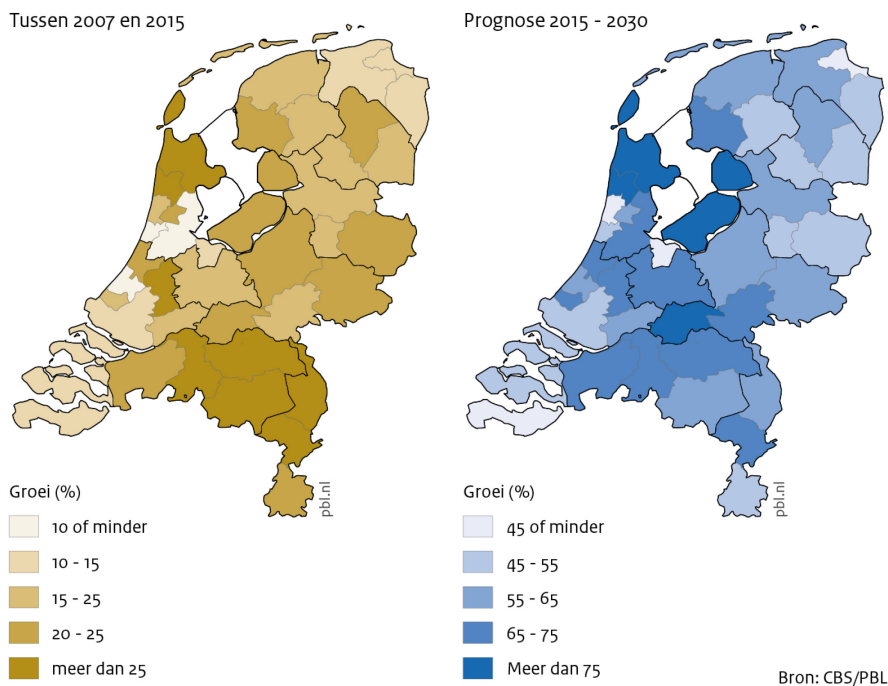
### 2.1.1 Ontwikkelingen die de vraag naar woonzorgdiensten beïnvloeden

De vraag naar gecombineerde woonzorgdiensten voor ouderen wordt beïnvloed door een samenstel van maatschappelijke, demografische en technologische ontwikkelingen. Maatschappelijk gezien is er een trend gaande waarbij ouderen graag langer zelfstandig blijven wonen. Steeds meer ouderen verhuizen pas als er zorg en ondersteuning nodig is en als die onvol-

doende in de thuissituatie geleverd kan worden. Er is een groeiend aantal gezonde, hoogopgeleide en ondernemende ouderen, die hogere eisen stellen aan de dienstverlening in de zorg en de veiligheid van de woonomgeving (PBL 2013). Dat laat onverlet dat er vraag blijft bestaan naar gecombineerde woonzorgdiensten, niet alleen als vorm van 'zware' zorg, maar ook in vorm van wonen met gemeenschappelijke voorzieningen of 'beschut wonen' (Platform 31 2015).

Demografisch gezien is er sprake van voortgaande vergrijzing. Het percentage 75-plussers is al sterk aan het stijgen, in sommige gebieden meer dan 25% in de periode 2007-2015 (zie figuur 2.1). Daarbij zijn er grote regionale verschillen, met een groter aandeel in de kleinere gemeenten dan in de grote steden. Aan de randen van Nederland waar zich ook de grootste bevolkingskrimp voordoet, is de vergrijzing sterker dan in de meer verstedelijkte regio's zoals de Randstad. Tegelijkertijd zijn er ook randgebieden, die al zeer vergrijsd zijn en waar de groei van het aantal ouderen relatief minder is dan elders. In de vier grote steden gaat de vergrijzing juist minder snel, al hebben die ook te maken met een grote toename van het aantal ouderen (Kooiman e.a. 2016).

### Ontwikkeling bevolking 75 jaar en ouder per COROP-gebied



Figuren 2.1 (huidig) en 2.2 (toekomstig) aantal ouderen (75+)

In de toekomst worden die groeipercentage voor het hele land nog veel hoger (zie figuur 2.2). Er is bovendien sprake van dubbele vergrijzing: binnen de groep ouderen neemt het aantal zeer ouden toe. Door de dubbele vergrijzing zal het aantal ouderen in de categorie 'kwetsbare ouderen' toenemen (PBL 2013). Naar verwachting zal dit leiden tot zorgverzwaring, met een complexere zorgvraag en een grotere behoefte aan specialistischer zorgverlening in de oudere leeftijdsgroepen voor hen die niet meer thuis kunnen wonen.

Tegelijkertijd kan dat moment waarop thuis wonen niet meer mogelijk is in de toekomst naar achteren opschuiven. Naar verwachting zullen technologische ontwikkelingen het in de toekomst voor ouderen steeds beter mogelijk maken om zelfstandig thuis te wonen, en zelfs om zwaardere zorg thuis te verkrijgen. Ontwikkelingen zoals alarmering- of monitoringssystemen maken dat mogelijk. Met andere woorden, zorgdiensten hoeven waarschijnlijk steeds

minder binnen de muren van het gebouw plaats te vinden en kunnen steeds meer in de omgeving van de patiënt worden geleverd (zie ook Evers e.a. 2015, Van Campen e.a. 2016).

### 2.1.2 Wat betekent dit voor de vastgoedopgave?

Het samenspel van deze demografische ontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen en technologische trends beïnvloedt de vraag naar de dienst van gecombineerde woonzorg. Hoe dit samenspel precies in regio's uitwerkt, is niet van tevoren precies te voorspellen. Op hoofdlijnen is de verwachting (PBL 2013) dat allereerst de vraag naar (zorggeschikte, gelijkvloerse) zelfstandige woningen in de toekomst zal toenemen. Dit kan verschillende vormen aannemen. Ouderen kunnen bijvoorbeeld langer in hun eigen woning blijven wonen en het zo nodig aanpassen om het geschikt te houden voor hun veranderende woonwensen (traplift bijvoorbeeld). Maar het kan ook betekenen dat ouderen verhuizen naar een zelfstandig appartement in een beschutte, veilige woonomgeving, bijvoorbeeld in een voormalig verzorgingshuis of een hofje. Ten tweede is de verwachting dat er behoefte is en blijft aan gecombineerde woonzorgvoorzieningen voor ouderen met een relatief zware zorgbehoefte. Met de voorziene dubbele vergrijzing zal deze behoefte naar verwachting toenemen.

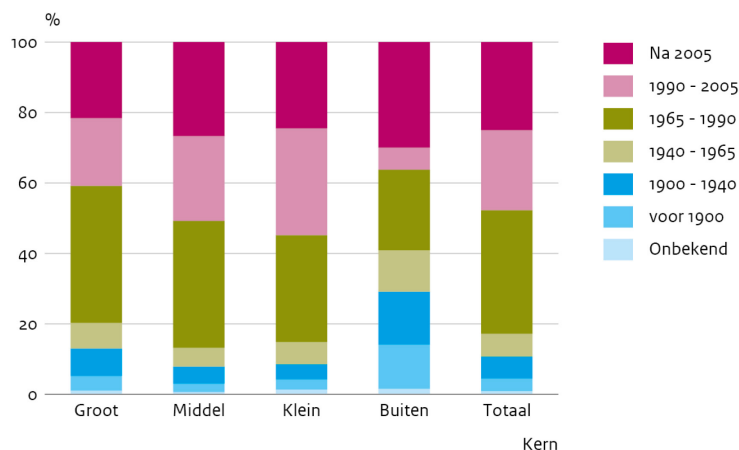
Vertaald naar de toekomstige vastgoedopgave voor wonen en zorg voor ouderen lijkt het hiermee alsof er maar twee smaken zijn: er zijn enerzijds zelfstandige woningen en appartementen nodig die geschikt zijn voor langer thuis wonen door ouderen met zo nodig lichte zorg aan huis, anderzijds op termijn meer verpleeghuisplekken voor de zwaardere zorg. Het is echter niet op voorhand te zeggen in welke vorm de woonzorgdiensten in de toekomst geleverd zullen worden. Het aanbod van de dienst verandert namelijk tegelijkertijd. Nu al is te zien dat zorgaanbieders, beleggers en nieuwe toetreders op de markt nieuwe woonzorgarrangementen ontwikkelen en alternatieve typen woonzorgvastgoed om op de vraagontwikkeling en beleidswijzigingen te kunnen inspelen (zie §2.4). Dat kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van kleinschalige, bijna hotelmatige woonzorgconcepten, maar ook woonzorgconcepten van veilig en beschut wonen in een gemeenschappelijk gebouw die lijken op het aanbod van het klassieke verzorgingshuis (Platform31 2015, Veldacademie 2015).

## 2.2 Resultaten GIS-analyse

### 2.2.1 Ontwikkeling gebouwenvoorraad en spreidingspatroon

Het exacte aantal gebouwen in 2015 met een gecombineerde woonzorgfunctie is moeilijk te achterhalen. De getallen lopen uiteen, afhankelijk van de definitie en de data die gebruikt worden. In deze studie is de definitie vrij breed, omdat we uitgaan van gebouwen waar ouderenzorg (doorlopend) verleend wordt: verpleeghuizen, verzorgingshuizen, woonzorgcomplexen, etcetera. Onze verschillende databronnen (zie bijlage 3) geven verschillende getallen, zodat de getallen uiteen kunnen lopen van 1300 gebouwen (databron zorg op de kaart), tot 2900 (combinatie van databronnen). In deze analyse nemen we een van deze bronnen, LISA, als basis en komen dan op ongeveer 2200 woonzorggebouwen voor ouderen.

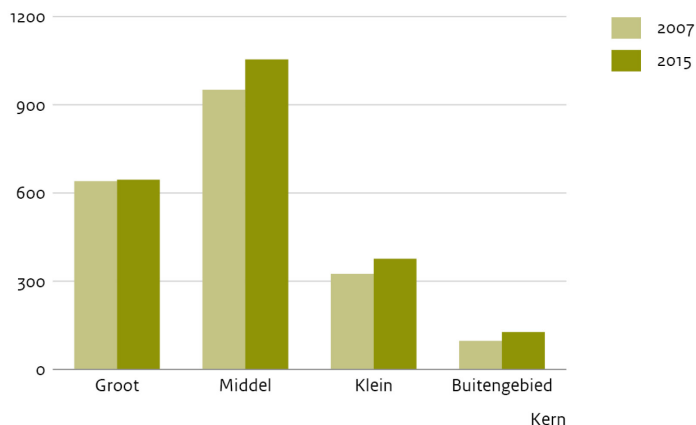
### Aandeel ouderenzorglocaties naar bouwperiode en kerngrootte, 2015



Figuur 2.3: Aandeel ouderenzorglocaties naar bouwperiode en kerngrootte

In figuur 2.3 is te zien dat de meeste zorglocaties zijn gehuisvest in gebouwen uit de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat. De laatste jaren neemt – ondanks het feit dat er veel klassieke verzorgingshuizen worden gesloten - het *aantal locaties* toe (zie figuur 2.4). De verdeling van deze toename is echter niet gelijk over de verschillende gebieden: in de grote steden neemt het aantal locaties minder toe dan in de middelgrote en kleine kernen.

### Aantal ouderenzorglocaties naar kerngrootte



Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuur 2.4: Aantal ouderenzorglocaties naar kerngrootte

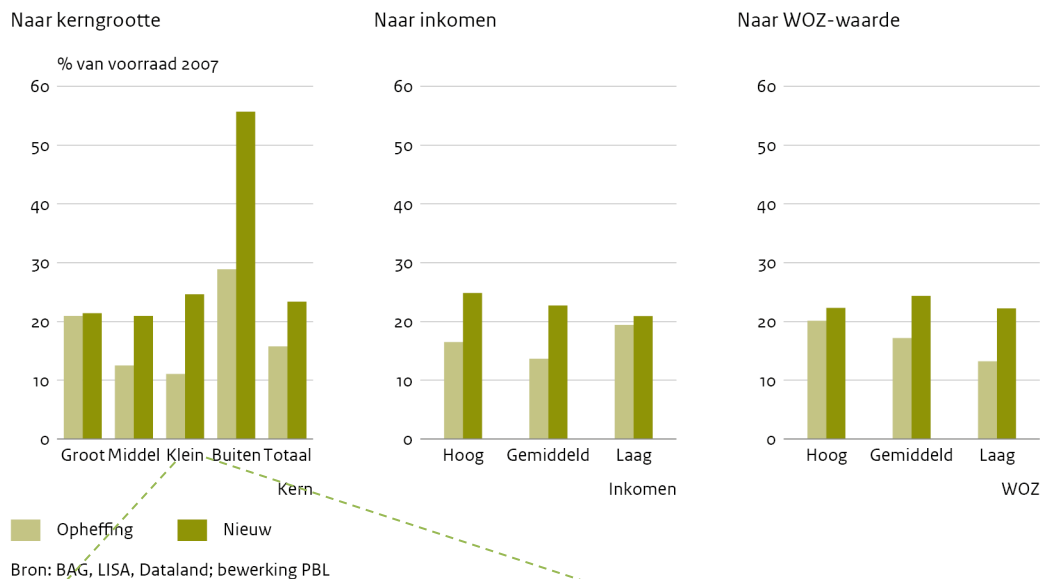
De toename van het aantal vestigingen gaat gepaard met een gemiddeld kleiner oppervlak van de gebouwen. De vestigingen op verdwenen locaties waren groter dan vestigingen op nieuwe locaties.<sup>11</sup> Deze ontwikkeling loopt parallel met een daling van het gemiddelde aantal bedden per instelling (verzorging/verpleging) tussen 2003 en 2013 op basis van andere cijferbronnen (Cegedim, bewerking ABF).

<sup>11</sup> Deze cijfers bevatten niet sloop-nieuwbouw op dezelfde locatie. Voor alle grafieken over opheffingen en nieuwe locaties is een marge aangehouden van 150m. Dat wil zeggen: als er binnen een straal van 150m van een verdwenen locatie een locatie wordt gevonden, geldt de locatie als niet-opgeheven. Dit was noodzakelijk om sloop-nieuwbouw en renovatie, waarbij de ingang van een locatie verandert of een ander adres krijgt, uit te sluiten. Dit geldt ook voor de cijfers voor basisscholen, zie hoofdstuk 4.

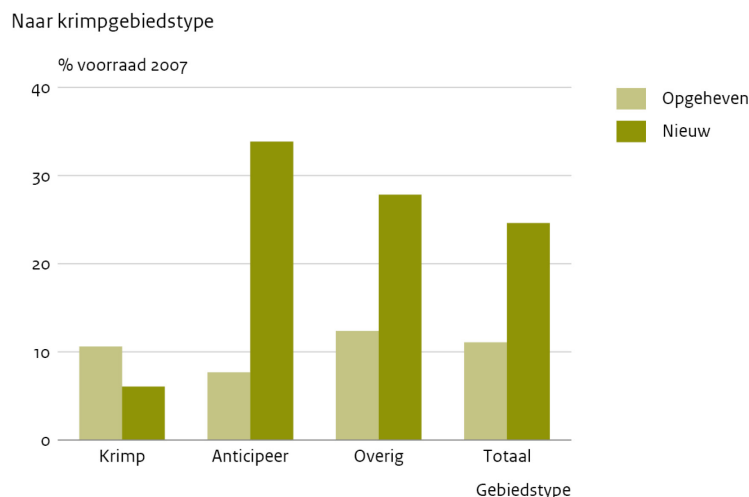


De toename van het aantal locaties is het netto resultaat van opgeheven locaties en nieuwe locaties. In kleine kernen ontstaan (relatief t.o.v. de voorraad) vaker nieuwe locaties dan in de stad, en worden minder oude locaties opgeheven. Dat geldt dan weer niet voor kleine kernen in krimpgebieden, waar in tegenstelling tot de rest van Nederland netto juist locaties verdwijnen. In de grote steden staan tegenover nieuwe locaties veel meer opheffingen van vestigingen dan in kleine kernen en middelgrote steden.

### Tussen 2007 en 2015 opgeheven en nieuwe ouderenzorglocaties



### Tussen 2007 en 2015 opgeheven en nieuwe ouderenzorglocaties in kleine kernen



Figuren 2.5, 2.6, 2.7 en 2.8: Opgeheven en nieuwe woonzorglocaties naar kerngrootte, buurtinkomen, WOZ-waarde buurt, en (voor kleine kernen) naar krimpgebiedstype.

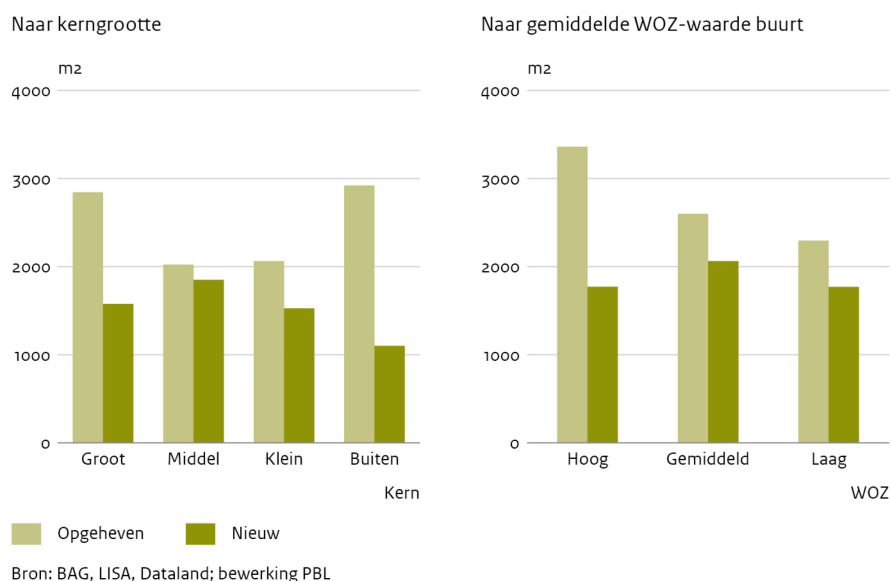
De gegevens over de verdeling van opheffingen en nieuwe locaties over buurten met verschillend inkomens en WOZ geven een verdere kwalificatie van deze dynamiek. Een lager inkomen in een buurt gaat gepaard met minder nieuwe locaties in diezelfde buurt en andersom: in een buurt met een hoger inkomen zijn er meer nieuwe locaties.<sup>12</sup>

Dit zou een weerspiegeling kunnen zijn van de mate van stedelijkheid (zie figuur 2.5): in steden zijn er meer buurten met een laag inkomen, en in steden zijn er minder nieuwe locaties. Maar aanvullende analyses laten zien dat dit beeld niet helemaal klopt: binnen de grote steden worden juist in buurten met een laag inkomen meer gebouwd.

Daarnaast is er een trend te zien in het aantal verdwenen locaties, hoe hoger de grondwaarde<sup>13</sup>, hoe meer onttrekkingen, terwijl dit niet geldt voor hoge inkomens. Figuur 2.10 laat zien dat in buurten met een hoge WOZ-waarde het verschil in oppervlak van opgeheven en nieuwe locaties het grootst is. Dit zou er op kunnen duiden, dat in deze buurten inderdaad vaker de restwaarde wordt geïncasseerd bij opheffing en herbesteding.<sup>14</sup>

Al met al is de netto toename van het aantal locaties relatief klein zowel in buurten met een laag inkomen (wat relatief vaak grootstedelijke buurten zijn) als in buurten met een hoge WOZ-waarde. Dit zou het gevolg kunnen zijn van herstructureringsoperaties (waardoor in lage inkomenswijken veel wordt afgebroken) als het effect van een hoge restwaarde, waardoor in gebieden met een relatief hoge WOZ veel locaties verdwijnen. Dit vraagt om nader onderzoek, dat echter buiten het bestek van deze studie valt.

#### Gemiddelde grootte tussen 2007 en 2015 opgeheven en nieuwe ouderenzorglocaties



Figuren 2.9 en 2.10: Gemiddelde grootte opgeheven en nieuwe woonzorglocaties

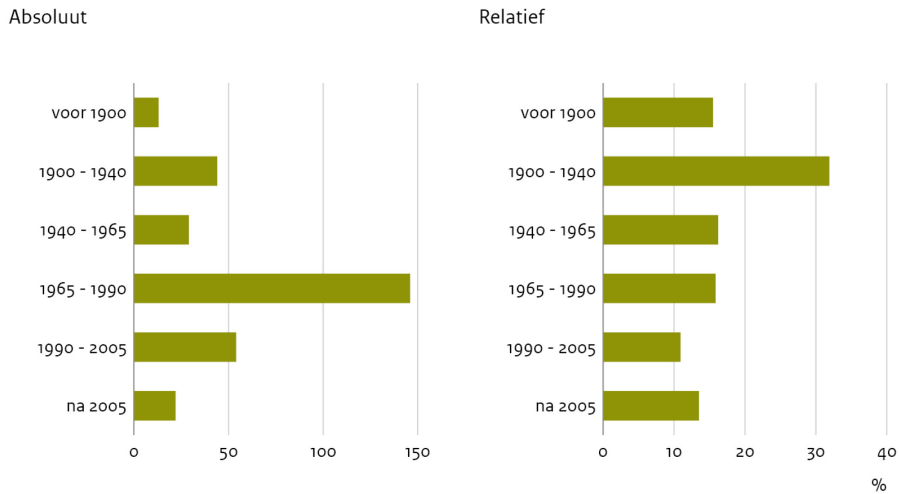
De meeste opgeheven locaties in absolute termen betreffen gebouwen van de generatie 1965-1990. Maar als het berekend wordt als percentage van de voorraad in 2007, dan blijken locaties in gebouwen van voor 1940 relatief vaak opgeheven te worden (zie figuren 2.11 en 2.12).

<sup>12</sup> NB: deze gegevens zijn *niet* gerelateerd aan de omvang van de doelgroep in de buurt. Aangezien de bevolkingsofbouw waarschijnlijk verschilt tussen soorten buurten (qua inkomen/woz), mogen deze gegevens niet worden gelezen in termen van bijvoorbeeld 'achterstelling' van de ene buurt ten opzichte van de andere.

<sup>13</sup> NB: Hoge/lage WOZ is, in tegenstelling tot inkomenscategorieën, relatief bepaald ten opzichte van de rest van de gemeente, zie bijlage 3.

<sup>14</sup> Dit verschil zie je overigens niet terug bij basisscholen, zie §4.2)

### Tussen 2007 en 2015 opgeheven ouderenzorglocaties naar bouwperiode

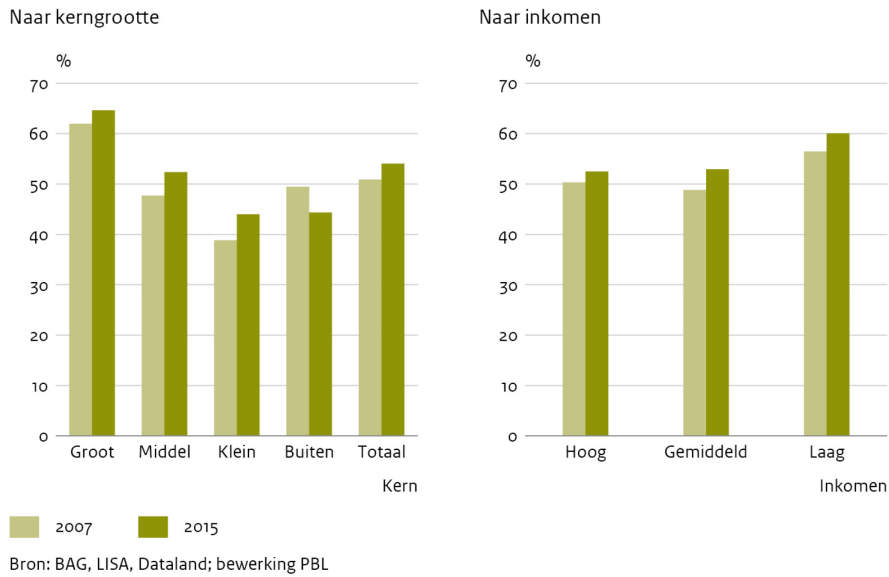


Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuren 2.11 en 2.12: Opgeheven woonzorglocaties naar bouwperiode

In woonzorggebouwen wordt ouderenzorg in ongeveer de helft van de gevallen gecombineerd met 1 of meer andere maatschappelijke en commerciële diensten. Het clusteren van dienstverlening neemt licht toe (zie figuur 2.13) – ook al ontstaat uit de interviews het beeld dat dit lokaal heel anders kan zijn en de andere vormen van dienstverlening juist onder druk komen te staan. In tegenstelling tot basisscholen (zie §4.2), gaat het woonzorggebouwen vaak om commerciële dienstverlening (haarververzorging, pedicure), en daarnaast om praktijken in de cure-sector (fysiotherapeut, huisarts), en andere care-dienstverlening: gehandicaptenzorg en ook kinderopvang. In stedelijke gebieden komen combinaties vaker voor, net zoals in buurten met een lager inkomen (figuur 2.14). Dit zou verklaard kunnen worden doordat geclusterd voorzieningenaanbod vaak onderdeel is van (groot)stedelijk wijkenbeleid, om achterstandswijken te verbeteren. Tegelijkertijd zou het kunnen dat in een stedelijke omgeving meer aanbod van ruimte is: vrijgekomen ruimte in woonzorggebouwen die met andere diensten kan worden gevuld. Daarnaast is het opvallend dat juist in gebieden waar het totale voorzieningenaanbod terugloopt, zoals in krimpgebieden, voorzieningen niet meer worden geclusterd. Dergelijke patronen en hypothesen vragen nader onderzoek, dat buiten het bestek van deze studie ligt.

### Aandeel ouderenzorglocaties met functiecombinaties in pand



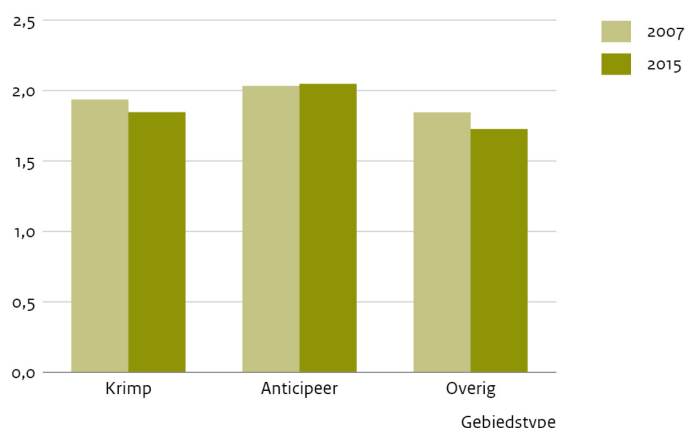
Figuren 2.13 en 2.14: Aandeel woonzorglocatie met functiecombinaties in pand

### 2.2.2 Woonzorggebouwen als voorziening

De vraag is hoe de geschetste ontwikkelingen in onttrekkingen en toevoegingen zich verhouden tot de behoefte van de doelgroepen. In hoeverre wordt met de locaties voorzien in de behoefte van zorgbehoevende ouderen? Dat is een vraag naar de voorzieningswaarde van locaties. Voor het antwoord zou men moeten weten 1. Wat het aanbod aan dienstverlening op deze locaties is, zowel naar de omvang als naar het soort dienstverlening; en 2. Wat de behoefte aan dienstverlening is, eveneens zowel naar omvang als naar de aard van de behoefte. Dergelijke analyses vragen veel meer sectorspecifieke analyses dan deze studie toelaat.

Op basis van de gegevens uit deze studie kan echter een heel grove indicatie worden gegeven. Het aantal woonzorglocaties neemt toe, maar houdt, behalve in anticipeergebieden, geen gelijke tred met het aantal 75-plussers (figuur 2.15). De vergrijzing gaat sneller dan de toename van het aantal locaties. Verder wijzen zowel de cijfers over het oppervlak (zie figuur 2.9) als cijfers uit andere bronnen over het aantal bedden (Cegedim, bewerking ABF) op een *afname* van het aantal plekken per vestiging. Dit versterkt het beeld dat er in de meeste gebieden sprake is van een afnemende capaciteit t.o.v. de doelgroep. Dit zegt echter nog steeds niets over hoe deze kleinere capaciteit zich verhoudt tot een afnemende behoefte, aangezien ouderen langer vitaal en zelfstandig blijven (PBL 2013).

### Aantal ouderenzorglocaties per 1000 75-plussers naar krimpgebiedstype

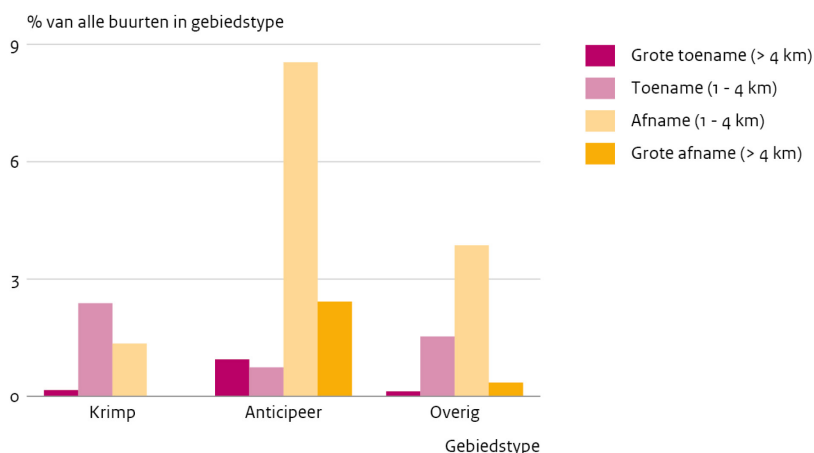


Bron: CBS, BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuur 2.15: Aantal woonzorglocaties per doelgroep, naar krimpgebiedstype

De ruimtelijke herstructurering als resultaat van de opheffing en stichting van nieuwe locaties, betekent voor het overgrote deel van de buurten (93%) geen grote toe of afname van de afstand tot de dichtstbijzijnde locaties (minder dan 1 kilometer). In de buurten waar wel sprake is van een substantiële verandering, betreft het meestal een *afname* van de afstand: de dichtstbijzijnde locatie is dichterbij (zie figuur 2.16). Daarom spreken we van toenemende spreiding van deze voorzieningen. In krimpgebieden zijn er echter wel meer buurten waar sprake is van een toename van de afstand meer dan een afname.

### Aandeel buurten met substantiële verandering afstand tot ouderenzorglocatie



Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuur 2.16: Aandeel buurten met een substantiële verandering van de afstand tot dichtstbijzige gecombineerde woonzorggebouw

### Conclusie

Er is sprake van een toenemende spreiding van gecombineerde woonzorgvoorzieningen voor ouderen. Deze gaat gepaard met een afname van de omvang van woonzorggebouwen op nieuwe locaties. Dit beeld wordt bevestigd door informatie uit de interviews, dat er sprake is van een toename van verschillende concepten, waaronder ook kleinschalige (zie §2.4.1). De toename van *het aantal locaties* houdt daarbij geen gelijke tred met de toename van de vergrijzing, in het bijzonder van 75-plussers. Hiermee wordt geen uitspraak gedaan over de

vraag of dit een probleem is: de sociale, technologische en beleidsmatige ontwikkelingen die gericht zijn op het langer thuis blijven wonen, veranderen ook de vraag. Wel kan hieruit afgeleid worden, dat in de meeste buurten een woonzorgvoorziening in het algemeen eerder dichterbij komt. Er is wel een uitzondering op dit algemene beeld. De trend van grotere spreiding lijkt niet op te gaan voor krimpgebieden en meer in het bijzonder voor kleine kernen in krimpgebieden: daar worden meer locaties opgeheven dan nieuwgebouwd, en nemen de gemiddelde afstanden vaker toe.

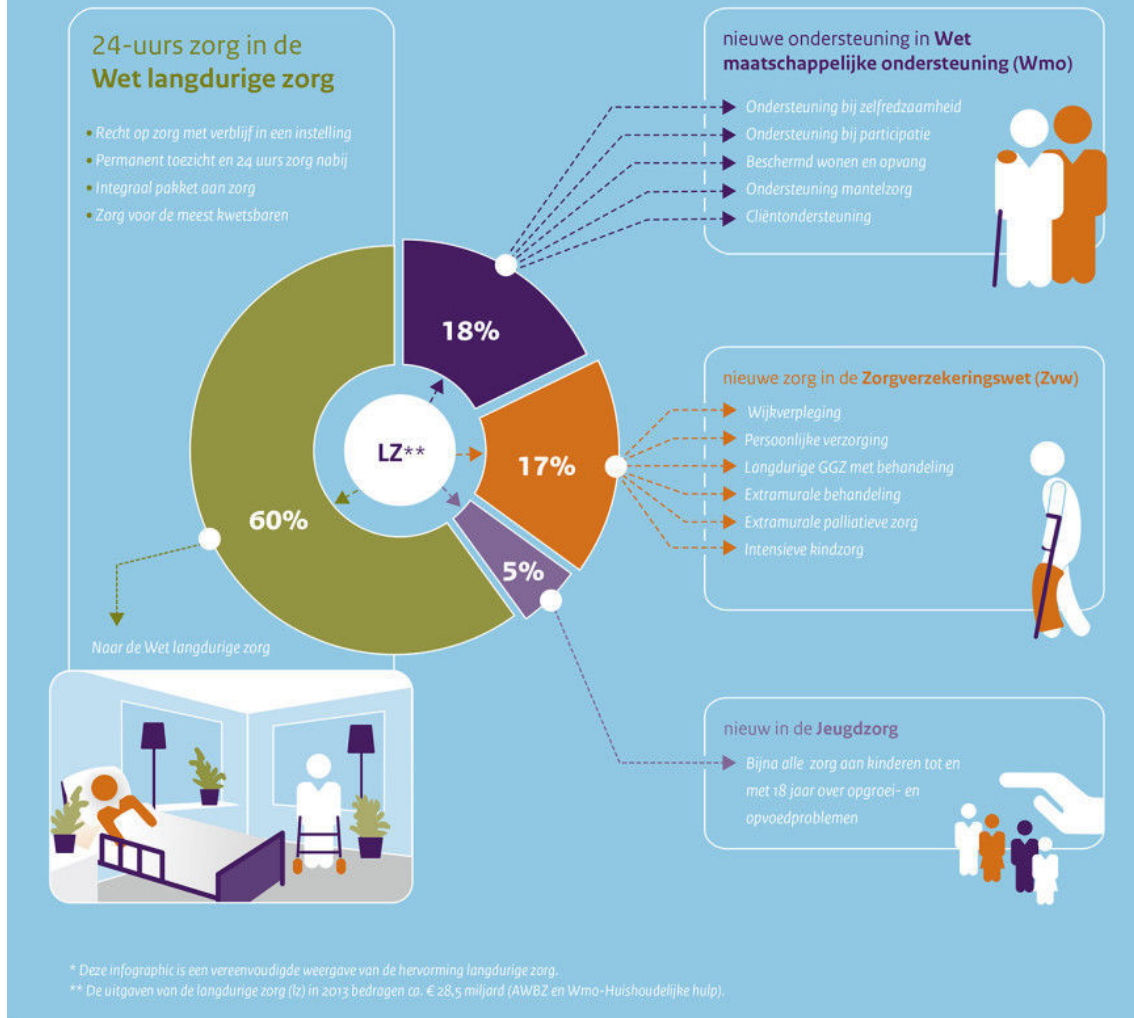
## 2.3 Het systeem van bekostiging

### 2.3.1 Basissysteem

In het regeerakkoord van 2012 hebben de regeringspartijen een herziening van de langdurige zorg aangekondigd, gericht op onder andere kwaliteitsverbetering, meer zorg in de buurt en het beheersen van de collectieve zorguitgaven. Deze herziening is in de jaren daarna geschraagd met de invoering van een nieuw wettelijk kader, met een herordening van zorgverantwoordelijkheden en financieringsstructuren. Per januari 2015 is de Algemene Wet bijzondere Ziektekosten (AWBZ) komen te vervallen. Vier nieuwe wetten zijn ingevoerd: de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet voor langdurige zorg (Wlz), de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). Gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging van kwetsbare burgers. In de Wet langdurige zorg is de zorg geregeld voor mensen die de hele dag intensieve zorg of toezicht dichtbij nodig hebben. Extramuraal zorg die voorheen onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten viel, zoals wijkverpleging of thuiszorg, maakt geen deel meer uit van de Wlz, maar van de andere zorgwetten Wmo en Zvw (zie figuur 2.17).



## Hervorming langdurige zorg

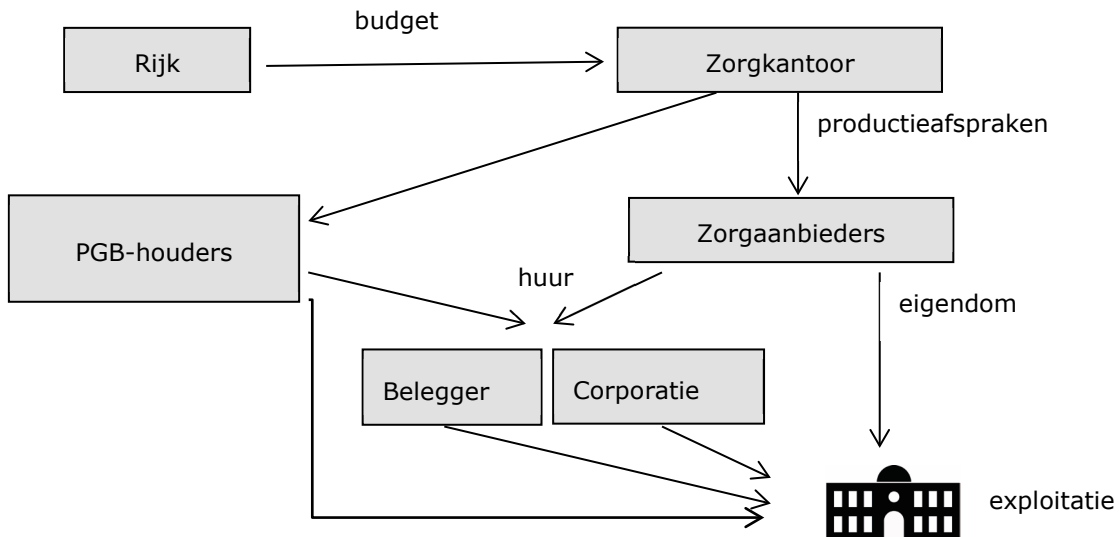


Figuur 2.17: Overzicht van de hervormingen in de langdurige zorg (bron: Rijksoverheid.nl)

Binnen dit systeem worden woonzorggebouwen als volgt bekostigd. Iedereen die in Nederland woont en/of een inkomen heeft uit werk of uitkering moet premie betalen voor de zogeheten volksverzekeringen, waaronder de Wet langdurige zorg (Wlz). Het landelijke, collectieve budget voor langdurige zorg wordt per jaar vastgesteld door de minister van VWS. Het jaarlijks budget wordt vervolgens op grond van een verdeelsleutel verdeeld over 32 zorgkantoren (zie figuur 2.18). De zorgkantoren beheren het budget vanuit hun zorgplicht, zodat iedereen de zorg ontvangt waar hij of zij recht op heeft. Dat kan bestaan uit zorg met verblijf (opname in een verpleeg- of verzorgingshuis), of zorg via een vpt, mpt<sup>15</sup> of persoonsgebonden budget. Als er sprake is van opname voor Wlz-zorg in een woonzorggebouw, dan wordt de zorg en het verblijf betaald door het zorgkantoor. Vaak betalen mensen daarnaast een eigen bijdrage. Dat wordt geregeld via het CAK, het Centraal Administratie

<sup>15</sup> Vpt: volledig pakket thuis; mpt: modulair pakket thuis.

Kantoor. Zorgaanbieders moeten met het zorgkantoor afspraken maken over de zorgproductie waarvoor zij vergoeding krijgen. Uit de vergoeding voor Wlz-zorg in een woonzorggebouw moeten globaal drie zaken bekostigd worden: zorgkosten, woonlasten (inclusief eventuele algemene ruimtes) en hotelmatige kosten (schoonmaak, bewassing, voeding). Schematisch:



Figuur 2.18: overzicht bekostiging woonzorggebouwen

Er zijn verschillende partijen actief in het domein van wonen en zorg voor ouderen, elk met eigen taken en verantwoordelijkheden. Samen zorgen zij ervoor dat burgers die voor langdurige zorg in aanmerking komen, deze ook ontvangen.

#### Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)

Mensen die menen voor langdurige zorg in aanmerking te komen kunnen een indicatie voor die zorg aanvragen. Het CIZ beoordeelt onafhankelijk of burgers recht hebben op zorg via de Wet langdurige zorg. De beoordeling gebeurt op basis van uniforme en objectieve criteria, zodat de beoordeling overal in het land hetzelfde is ([www.ciz.nl](http://www.ciz.nl)). De criteria vormen een vertaling van de richtlijnen van het ministerie van VWS. Als het CIZ meent dat een persoon niet in aanmerking komt voor zorg vanuit de Wlz, dan kan deze contact opnemen met het Wmo-loket in de eigen gemeente voor zorg en ondersteuning aan huis (huishoudelijke thuiszorg en begeleiding), of met wijkverpleegkundige en zorgverzekeraar (voor resp. de indicatie en de vergoeding voor zorg vanuit de Zvw). De gemeente en de verzekeraar zijn er verantwoordelijk voor dat deze diensten geleverd worden. Als het indicatiebesluit wél zegt dat een persoon recht heeft op langdurige zorg, dan moet deze in overleg treden met het zorgkantoor.

#### Zorgkantoor

De zorgkantoren zijn in de praktijk de belangrijkste uitvoerders van de Wlz. Zij zijn ervoor verantwoordelijk dat alle cliënten in hun regio de langdurige zorg krijgen waar ze recht op hebben. Dat wordt de (wettelijke) zorgplicht genoemd (opgenomen in de Wet langdurige zorg). Om de zorgplicht uit te voeren, stemt het zorgkantoor zorgvraag en zorgaanbod in een regio zo goed mogelijk op elkaar af. Dit doet het zorgkantoor door jaarlijks zorg in te kopen bij zorgaanbieders, en door te bemiddelen tussen zorgvragers en -aanbieders. Er zijn in Nederland 32 zorgkantoren die de Wlz-zorg regelen. Het zorgkantoor is ondergebracht bij de verzekeraar die in dat gebied de meeste verzekerden heeft. Cliënten met een Wlz-indicatie



kunnen kiezen of ze hun zorg in een instelling of thuis willen ontvangen. Bij 'zorg met verblijf' kan een bepaalde zorgaanbieder als eerste keuze worden aangemerkt. Cliënten kunnen er ook voor kiezen om de zorg thuis te ontvangen. 'Thuis' is daarbij breed gedefinieerd: het kan bijvoorbeeld ook gaan om een aanleunwoning, of een woning in het woonzorggebouw zelf die de verzekerde zelf huurt. De verschillende mogelijkheden worden leveringsvormen genoemd ([www.zorginstituut.nl](http://www.zorginstituut.nl)):

- Verblijf in een instelling;
- Zorg met een volledig pakket thuis (vpt): de cliënt ontvangt alle Wlz-zorg thuis van één, door het zorgkantoor gecontracteerde, zorgaanbieder;
- Zorg met een persoonsgebonden budget (pgb): de cliënt regelt en contracteert de Wlz-zorg zelf;
- Zorg met een modulair pakket thuis (mpt): hierbij gaat het om mengvormen. De cliënt kan ervoor kiezen om de zorg van één of meer Wlz-aanbieders thuis te ontvangen. Ook kan er gekozen worden voor een mengvorm waarbij de cliënt de Wlz-zorg deels zelf regelt en deels ontvangt van een door het zorgkantoor gecontracteerde zorgaanbieder.

#### *Zorgaanbieders/ Zorginstellingen*

Zorgaanbieders bieden de professionele zorg en ondersteuning waar mensen recht op hebben, aan huis dan wel in een woonzorggebouw. Om in Nederland langdurige zorg op basis van de Wlz te mogen leveren, moeten zorgaanbieders allereerst beschikken over een toelating voor het verlenen van zorg. Een aanvraag voor de toelating moet worden ingediend bij het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG) van het ministerie van VWS. Bij de aanvraag wordt getoetst of de instelling voldoet aan bepaalde eisen uit (onder andere) de Wet toelating Zorginstellingen (WTZi) ([www.wtzi.nl](http://www.wtzi.nl)). Vandaar dat het vaak een WTZi-toelating wordt genoemd. Ook is een standpunt nodig van het zorgkantoor over de toelating, die dit standpunt baseert op onder andere de zorgbehoefte in de regio in relatie tot het huidige zorgaanbod. Ten tweede moet de zorginstelling voor de langdurige zorg een contract sluiten met het zorgkantoor. Aan het begin van elk jaar vindt de contracteringsronde plaats. Zonder contract met een zorgkantoor is het niet mogelijk om aanspraak te doen op de zorggelden. In 2013 zijn er naar schatting 673 zorgconcerns en zorggroepen in de ouderenzorg (vvt) actief ([www.zorgopdekaart.nl](http://www.zorgopdekaart.nl)). Zorgaanbieders zijn niet altijd eigenaar van een woonzorggebouw, maar een corporatie of een belegger, die het verhuurt aan de zorginstelling (zie onder 'corporaties' en 'marktpartijen').

#### *Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)*

De Nederlandse Zorgautoriteit ziet toe op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Wet langdurige zorg door Wlz-uitvoerders en zorgkantoren. Onderdeel daarvan is de wijze waarop Wlz-uitvoerders invulling geven aan hun zorgplicht jegens verzekerden (NZa 2016). De NZa ziet toe op kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg ([www.nza.nl](http://www.nza.nl); NZa 2016):

1. Transparantie over andere inhoud van het zorgaanbod, de kwaliteit van de zorg en de prijs van het aanbod
2. Toegankelijkheid van de zorg zodat iedereen binnen redelijke reisafstand binnen een redelijke tijd en onder redelijke voorwaarden toegang heeft tot de juiste zorg
3. Betaalbaarheid van de premie van de basisverzekering.

#### *Zorginstituut Nederland (ZN)*

Het Zorginstituut Nederland heeft de taak om de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Wlz te bevorderen en kan met het oog daarop beleidsregels opstellen. Ook adviseert het instituut over de inhoud en omvang van het verzekerd pakket. Ook houdt het Zorginstituut een kwaliteitsregister bij.

### *College Sanering Zorginstellingen*

Als een zorginstelling onroerende zaken wil verkopen dan is deze volgens de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi) verplicht om melding te maken van vervreemding van overheidsgefinancierd vastgoed bij het College Sanering Zorginstellingen (CSZ). Verkoop, en overigens ook verhuur, kan alleen als daarvoor van tevoren goedkeuring is verleend door het College Sanering Zorginstellingen. De instelling doet een melding van het voornemen, waarna het College Sanering toezicht houdt op het proces en de prijs ([www.collegesanering.nl](http://www.collegesanering.nl)). Er moet uiteindelijk een marktconforme prijs worden betaald aan de instelling, hetgeen bepaald wordt aan de hand van onderliggende taxatierapporten of de vergelijkende methode voor waarderen en taxeren, waarbij transactiepreisen worden vergeleken met eerdere vergelijkbare transacties. In de praktijk wordt bij grotere en complexere transacties vaak gewerkt met een tender, waarbij de hoogste bidder het pand krijgt. Een lagere prijs dan de marktprijs is in sommige gevallen ook mogelijk, maar die prijs wordt dan wel aan de randvoorwaarden getoetst die aan de transactie in het bidboek zijn gesteld. De achterliggende gedachte is dat er zo min mogelijk maatschappelijk kapitaal vanuit de zorg mag wegvloeien naar de marktsector.

### *Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ)*

De Stichting Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ) is het garantie-instituut van en voor zorginstellingen. Met een borgstelling van het WFZ kan een deelnemende zorginstelling tegen gunstige condities financiering aantrekken voor investeringen. WFZ stimuleert goed financieel management door de eisen die het stelt aan deelname en borging ([www.wfz.nl/het-wfz](http://www.wfz.nl/het-wfz)). Als de business case waarvoor borging wordt gevraagd door het WFZ niet levensvatbaar wordt geacht, kom er geen borgstelling en zal over het algemeen het investeringsinitiatief ook niet tot stand komen.

### *Gemeenten*

Per 1 januari 2015 hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor het integrale vraagstuk van langer zelfstandig wonen van ouderen. Dit raakt aan veel verschillende domeinen zoals volkshuisvesting, welzijn, ruimtelijke ordening, zorg en ondersteuning. Het heeft zowel een fysieke kant (woningen, inrichting publieke ruimte, voorzieningenaanbod etcetera.) als een sociale kant (ontmoeting, zelfredzaamheid). Deze opgave van langer zelfstandig wonen moet in samenhang gezien worden met de opgave voor het realiseren van een aanbod van gecombineerde woonzorgvoorziening voor ouderen. Bij elkaar betekent dit een grote gemeentelijke verantwoordelijkheid: woningaanbod, het voorzieningenaanbod (zorg, welzijn, winkels en dergelijke), de inrichting van de woonomgeving, ontmoetingsplekken en sociale veiligheid. Een sectoroverstijgende samenwerking is vereist: zowel binnen de gemeente (tussen verschillende afdelingen en sectoren), alsook daarbuiten: met zorgaanbieders, woningcorporaties en zorgkantoren.

### *Corporaties*

Corporaties hebben een verantwoordelijkheid op het gebied van het aanbod van voldoende geschikte woningen voor lagere inkomens. Van oudsher kunnen ze echter ook betrokkenheid hebben bij verzorgingshuizen. Een deel van de verzorgingshuizen is immers in bezit van corporaties. Dat is ontstaan doordat corporaties enerzijds in het verleden zelf een verzorgingshuis hebben gebouwd. Het kan ook het resultaat zijn van een verkoopronde uit de jaren negentig, waarbij veel zorgaanbieders in het kader van 'terug naar de kerntaak' hun zorgvastgoed door verkochten aan corporaties, en vervolgens huurcontracten met deze corporaties tekenden.

Woningcorporaties hebben sinds 1 juli 2015 te maken met een nieuw wettelijk regime, de gewijzigde Woningwet. Als gevolg daarvan trekken corporaties zich steeds meer terug op

hun kerntaak van sociale woningbouw. Onder deze wet mogen corporaties in zijn algemeenheid nog maar beperkt investeren in nieuw maatschappelijk vastgoed (zoals ruimten voor dagbesteding). Het bouwen en verhuren van woonzorggebouwen voor hoge ZZP's blijft echter toegestaan: het geldt altijd als een DAEB-activiteit waarvoor een geborgde lening kan worden aangetrokken (Aedes 2016). De regels voor inkomenstoetsing en passend toewijzen zijn hier niet bij van toepassing (tenzij er sprake is van doorverhuur van de hurende zorgorganisatie). Dat is wel het geval bij zorgappartementen voor ouderen die individueel worden verhuurd (als zelfstandige woning of appartement). Het bouwen en verhuren van dergelijk zelfstandig zorgvastgoed blijft mogelijk, maar of het een DAEB is, is alleen afhankelijk van de hoogte van de huur die aan bewoners in rekening wordt gebracht (onder de liberalisatiegrens van 710,68 euro).

#### *Marktpartijen*

Particuliere verhuurders en beleggers kunnen nieuw woonzorgaanbod ontwikkelen (Aanjaagteam Langer Zelfstandig Wonen 2015). Ook organiseren zich nieuwe zorgaanbieders. Instellingen die zorg verlenen aan mensen die geen Wlz-indicatie hebben en die zorg zelf betalen, hoeven geen WTZi-toelating te hebben. Wel zijn particuliere verpleeg- en verzorgingshuizen verplicht zich in te schrijven in het Zorgregister. De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) beoordeelt of een instelling aan de wettelijke eisen voldoet. Bekende voorbeelden zijn De Herbergier of Abbeyfield huizen.

### 2.3.2 Wat zijn grote veranderingen in beleidskaders?

In de afgelopen jaren zijn er grote veranderingen doorgevoerd in de beleidskaders voor woonzorg voor ouderen. Belangrijke veranderingen zijn de invoering van scheiden van wonen en zorg voor de laagste zorgzwaartecategorieën, de afschaffing van het systeem van gegarandeerde nacalculatie van kapitaalslasten en een veranderende overheidssturing op spreiding van voorzieningen voor gecombineerde woonzorg.

#### *Scheiden wonen en zorg/ langer thuis wonen*

De extramuralisering van langdurige zorg is al langer gaande. Hierbij worden lichtere vormen van zorg steeds vaker buiten de muren van een zorginstelling aangeboden, aan huis, waardoor ouderen langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Zowel maatschappelijke verschuivingen (een veranderende woonzorgbehoefte van ouderen) als beleidsmatige inzet (overheidsbeleid dat gericht is op het scheiden van wonen en zorg) dragen aan deze ontwikkeling bij. Hoewel de ontwikkeling al langer gaande is, heeft deze in 2013 een versnelling gekregen doordat nieuwe cliënten met een relatief lage zorgbehoefte vanaf dat moment niet meer in aanmerking kwamen voor vergoeding van verblijf in een verzorgingshuis (Tweede Kamer 2012). Alleen cliënten met een hogere zorgbehoefte ontvangen nog een vergoeding voor zorg én verblijf in een gecombineerde woonzorgvoorziening. Dat betekent dat verzorgingshuizen de huisvesting van cliënten met een lichte zorgvraag niet langer vergoed krijgen en dat deze cliënten zelf moeten betalen voor hun huisvesting (aan de zorginstelling). Het beleid is ingezet om ouderen langer thuis te laten wonen: ouderen met een lichte zorgbehoefte kunnen alleen nog aanspraak maken op vergoedingen voor zorg thuis op basis van Wmo en Zvw.

In termen van zorgzwaartepakketten (ZZP) betekent de scheiding van wonen en zorg dat ZZP 1 t/m 3 niet meer in aanmerking komen voor vergoeding van verblijf in een instelling. Vanaf ZZP 4 (voor 50%) komt men in aanmerking voor langdurige zorg en verblijf in een instelling. ZZP 1,2 en 3 en de helft van ZZP4 krijgen alleen de zorg vergoed. Zij betalen zelf de woonkosten. De zorg waar deze groep recht op heeft wordt vergoed door de zorgverzekering. Voor zorgaanbieders, vooral voor die aanbieders die relatief veel capaciteit in de

lagere zorgzwaartes hebben, betekent deze beleidswijziging dat ze hun strategie voor de vul-  
ling van de verzorgingshuizen moeten heroverwegen. Hoe deze heroverweging kan uitvallen,  
en welke keuzes kunnen worden gemaakt, wordt in §2.4 uiteengezet.

#### *Vraagvolgende bekostigingswijze zorgvastgoed en afschaffing bouwregime*

Ook is er de beleidsverandering waarbij het vastgoed op een andere manier bekostigd wordt. Sinds 2012 geschiedt de bekostiging van het zorgvastgoed via een vast bedrag per cliënt. De bekostiging is daarmee – na een overgangperiode tot en met 2017 - helemaal vraagvolgend geworden. Dit is het sluitstuk van een belangrijke omslag in het bekostigingsbeleid die is ingezet in 2006 met de WTZi. Tot die tijd was de bekostiging van zorgvastgoed gebonden aan de bouw van een vestiging.

In de eerste naoorlogse decennia was er sprake van objectsubsidie voor het bouwen van woonzorggebouwen. Vanaf 1972 ging het zogenoemde bouwregime gelden onder de Wet ziekenhuisvoorzieningen (WZV), en mochten alleen nog woonzorggebouwen gerealiseerd worden na toestemming van de overheid. Hiermee kon de overheid meer invloed uitoefenen op de zorgkosten. In dit bouwregime werden ook behoefteramingen en kwaliteitsnormen voor de bouw geïncorporeerd. Het was een open-eind regeling: voor de exploitatie van het huis gold een zogeheten openeinde bekostigingssysteem, waarbij bejaardenoorden gefinancierd werden uit eigen bijdragen van bewoners, en – als deze niet toereikend waren – uit bijdragen via de Algemene Bijstandswet (Van de Donk 1997). De groeiende toestroom naar verzorgingshuizen had daardoor grote financiële gevolgen voor het Rijk.

Toen midden jaren tachtig de planning van ouderenzorgvoorzieningen naar de provincies en grote steden werd gedecentraliseerd, bleef de WZV gelden maar werd de open-einde regeling vervangen door een budgetfinanciering. Provincies en grote steden ontvingen een doeluitkering van het Rijk, en aangevuld met een eigen bijdrage van de bewoners, konden zij hiermee de bejaardenoorden financieren (Van den Ham et al. 1989, Huijsman 2013).

Vanaf 1999 wordt de bekostiging van woonzorgvastgoed geïntegreerd in de AWBZ, en komt daarmee weer bij de Rijksoverheid te liggen, maar het bouwregime bleef behouden. Bekostiging volgens het bouwregime betekende een systeem van gegarandeerde nacalculatie. Zorgaanbieders hadden twee vergunningen nodig: een vergunning 'Toelating met bouw' door het ministerie van VWS, en een bouwvergunning die werd afgegeven door het College Bouw Zorginstellingen (CBZ). Toekenning van de twee vergunningen gaf de zorgaanbieder recht op vergoeding van rijkswege van de kapitaallasten van hun zorgvastgoed. Als de zorgaanbieder verlies maakte op de kapitaallasten, ondanks het feit dat hij zich had gehouden aan de bouwnormen en hij een behoefteraming had gedaan, dan stond hier via de gegarandeerde nacalculatie een vergoeding tegenover. Met dit systeem liepen zorgaanbieders geen risico bij gedeeltelijke leegstand of onderbezetting in hun vastgoed. Als het gebouw te groot bleek voor de geleverde zorgdiensten, kregen ze toch de kosten daarvoor van rijkswege vergoed. Er werd in die tijd vaak tot het maximum gebouwd, bijvoorbeeld voor elke tien kamers een keukentje of veel gemeenschappelijke ruimtes.

Ondanks alle veranderingen bleef de bekostiging van de woonzorggebouwen een vorm van aanbodsturing: door te bepalen onder welke voorwaarden een woonzorggebouw kon worden gerealiseerd, gerenoveerd of uitgebreid, stuurde de overheid het aanbod (en de kosten) van de zorg. Al vanaf de jaren 90 zette de wetgever in op meer vraagvolgende bekostiging. De WTZi had een heel lange aanloop. De wetgever stuurde er daarbij expliciet er op aan, dat niet langer de bouw van een gebouw het ankerpunt van de bekostiging was, maar de geleverde zorgprestatie (Tweede kamer 2001, PBL 2013). In de nieuwe systematiek wordt een tarief gebonden aan de zorgproductie, met daarin een aparte opslag voor de huisvesting. Daarmee is het de exploitatie van een zorggebouw dat bekostigd wordt, niet het gebouw zelf. Er was een geleidelijke overgang naar deze regeling: de procedure van het bouwregime

werd pas in 2009 afgeschaft voor de 'care' (Staatsblad 2009), en aanvankelijk bleef de gegarandeerde nacalculatie nog in stand. Per 2012 is dat gestopt en zijn in plaats daarvan de vaste tarieven ingevoerd, met een overgangsregeling. Zorgaanbieders ontvangen sindsdien per cliënt (met een bepaald zorgzwaartepakket) naast de vergoeding voor de zorg ook een vergoeding voor de huisvesting, middels de Normatieve Huisvestingscomponent (NHC). De hoogte van het deel NHC varieert per zorgindicatie.

De consequentie van deze andere manier van financieren is dat de zorginstelling bij een lagere bezetting (minder cliënten) ook minder NHC ontvangt. De vergoeding voor huisvesting is daarmee productie-afhankelijk geworden: geen cliënt is geen vergoeding. Zorginstellingen draaien zelf op voor de kosten van hun vastgoed en de gevolgen van eventuele leegstand. Het kan lastiger worden voor zorginstellingen om de (kapitaals)lasten voor (geheel of gedeeltelijk) leegstaande gebouwen te dekken en om bijvoorbeeld middelen voor onderhoud of vernieuwing van gebouwen vrij te maken.

#### *Ruimtelijke planning van woonzorggebouwen*

In de wederopbouwjaren na de Tweede oorlog viel de planning van bejaardenoorden in principe onder de (algemene) verantwoordelijkheid van het ministerie van ruimtelijke ordening. De bemoeienis vanuit het sectorale ministerie VWS neemt met de bouw en financiering van bejaardenoorden geleidelijk toe. Weliswaar werden de woonzorgvoorzieningen door particuliere zorgaanbieders aangeboden, maar omdat ze (voor een groot deel) uit collectieve middelen worden betaald, vindt de rijksoverheid hierin een titel om eisen en voorwaarden te stellen aan de besteding van die middelen (Van der Sluijs 1986). Aanvankelijk was daarbij vooral sprake van sturing op kwaliteit, in reactie op ondermaatse zorg en klachten over bouwkundige kwaliteit van de ouderenspensions destijds. De eerste Wet op de Bejaardenoorden (WBO) uit 1963 was dan ook vooral bedoeld als toezichtswet, gericht op de kwaliteit van de huisvesting en de verzorging in tehuizen (Huijsman 2013). Voor de bouw van bejaardenoorden werden rijkssubsidies beschikbaar gesteld, mits voldaan was aan bepaalde eisen.

In de jaren zeventig ontstond met de WZV de eerste (indirecte) vorm van overheidssturing op geografische spreiding, met de invoering van een vereiste 'verklaring van geen bezwaar' en een capaciteitsnorm. In de Nota Bejaardenbeleid uit 1975 werd ingezet op beheersing van de capaciteitsgroei van verzorgingshuizen, mede ingegeven door het groeiend aantal ouderen dat in verzorgingshuizen werd opgenomen en de kosten die hier mee gepaard gingen. Door de oliecrisis werd duidelijk dat de uitbundige groei uit de vorige periode niet meer mogelijk was: beheersing van het zorgvolume werd het doel (Blommesteijn 1987, Van der Sluijs 1986, Bos et al. 2013). De verklaring van geen bezwaar werd afgegeven door GS, op basis van behoefteramingen van de huidige en verwachte zorgvragers. Zonder deze verklaring was het bouwen of exploiteren van een bejaardenoord niet toegestaan en kon geen subsidie worden verkregen (Van der Sluijs 1986). De toekenning van de verklaring van geen bezwaar werd afhankelijk gesteld van de zogeheten 7%-norm. Met deze landelijke norm werd een grens gesteld aan het percentage ouderen dat in een bejaardenoord mocht worden opgenomen, namelijk 7% van het aantal 65-jaar en ouderen. Het betekende in de praktijk dat alleen een vergunning voor het bouwen van een verzorgingshuis kon worden verkregen op plekken waar voor minder dan 7% van de bejaarden in de genoemde leeftijdscategorie een bed was. Het zou zowel tot een capaciteitsreductie moeten leiden (vanuit het oogpunt van kostenbeheersing) als een gelijkmatige spreiding van bejaardenoorden over het land (Van der Sluijs 1986). Hiermee werd er voor het eerst vanuit het sectorale beleid een poging gedaan tot sturing op geografische spreiding. In de praktijk bleek de landelijke planningsnorm van 7% in de praktijk niet goed te werken, doordat het niet aansloot op regionale verschillen en er zich regionale mismatches voordeden. Dit was een fundamenteel gebrek in de WBO (Van der Sluijs 1986).

Bij de herziening van de Wet op de Bejaardenoorden in 1985 werd de landelijke norm losgelaten (maar in de praktijk soms nog wel toegepast, waarover hieronder meer). De verantwoordelijkheid voor planning van bejaardenoorden werd gedecentraliseerd naar provincies en de vier grote steden. Zij werden verplicht overheidsplannen voor bejaardenoorden op te stellen, die als basis dienden voor de toestemming onder de WZV. De plannen voor bejaardenoorden hadden in de praktijk meer het karakter van bouwplanning dan zorgplanning: concrete maatregelen hadden vooral betrekking op nieuwbouw, sluiting, inkrimping en renovatie van bejaardenoorden, uitgaande van de ruimte in het budget van de doeluitkering (Van den Ham et al. 1989). Een belangrijke doelstelling in de provinciale en grootstedelijke plannen voor de bejaardenoorden was het bevorderen van een evenwichtige spreiding van de plaatsen in bejaardenoorden. In de praktijk bleek de gewenste evenwichtige spreiding binnen de regio vooral bereikt te worden door gebieden met relatief veel verzorgingsplaatsen terug te brengen naar het niveau van de minderbedeelde gebieden: toename van capaciteit kwam nauwelijks voor (Van den Ham et al. 1989). Bij gebrek aan alternatieven voor het bepalen van een goede spreiding van capaciteit, gebruikten sommige provincies in hun plannen toch nog de 7% norm. Omdat in de praktijk het aantal plaatsen vooral werd teruggebracht door capaciteitsreductie als er toch werd gerenoveerd (en relatief minder vaak door sluitingen) bleef het bestaande fijnmazige spreidingspatroon van bejaardenoorden over het algemeen in stand.

Naast de capaciteitsplanning van de provinciale plannen icm WZV, hanteerde ook het College Bouw ruimtelijke criteria. Het College had niet alleen veel invloed op hoe de gebouwen eruit kwamen te zien in termen van functionele en kwaliteitseisen, maar ook op de locatie en spreiding over regio, wijken en buurten (goed bereikbaar, dicht bij voorzieningen). Nadat de bekostiging van de ouderenzorg onder de AWBZ was gebracht, bleef het WZV en het bouwregime in eerste instantie nog gelden. In een korte overgangperiode tot de WTZi kregen provincies en grote steden de taak toebedeeld om ervoor te zorgen dat met betrokken partijen zogenoemde Regiovisies werden opgesteld, waarin strategisch vraag en aanbod op elkaar werd afgestemd, maar ook de afstemming werd geregeld met andere vormen van dienstverlening met een publiek belang, zoals wonen en vervoer (Lingen 1999). Deze visies waren overigens niet dwingend voor de budgettoedeling van het zorgkantoor (dat inmiddels verantwoordelijk was geworden voor de regionale budgetten). Met de regiovisies gingen deze partijen eigenlijk verder met wat ze daarvoor vanuit een verantwoordelijkheid voor capaciteitsplanning hadden gedaan. Deze regiovisies zijn echter een zachte dood gestorven.

In 2006 bracht de WTZi zoals gezegd de belangrijkste verandering in het bekostigingssysteem van de woonzorggebouwen. Het aangrijpingspunt van de bekostiging was niet langer de ontwikkeling van een woonzorgvestiging, maar de productie van zorg aan een individuele cliënt. De WTZi kende een lange overgangperiode, waarbij tot 2009 nog het bouwregime gold, en tot 2012 nacalculatie plaatsvond. Het systeem van nacalculatie zorgde ervoor, dat het relatief fijnmazige spreidingspatroon dat in de loop der jaren was ontstaan lange tijd kon blijven voortbestaan, zelfs als het gebied waarin het gebouw lag te maken kreeg met afnemende bevolking. Immers, op grond van het bouwregime met de gegarandeerde nacalculatie konden ook verzorgingshuizen die te maken hadden met gedeeltelijke leegstand in stand blijven.

Inmiddels is er een eind gekomen aan het bouwregime en nacalculatie. Een evenwichtige spreiding van zorgaanbod wordt tegenwoordig nagestreefd via allereerst verdeling van het landelijk zorgbudget over de regionale zorgkantoren (in lijn met de demografische ontwikkeling). Vervolgens hebben de zorgkantoren formeel een plicht om te sturen op een evenwichtige spreiding van het zorgaanbod binnen die regio: de zorgplicht zegt namelijk dat cliënten een passende zorgaanbieding dienen te krijgen binnen een redelijke termijn en een redelijke afstand (Wet langdurige zorg, artikel 4.2.1). De eis 'binnen een redelijke termijn' is uitgewerkt in bepaalde normen, in aantal weken wachttijd die acceptabel worden geacht. De eis



'binnen een redelijke afstand' is niet nader uitgewerkt in landelijke, toetsbare normen. Dit is een bewuste keuze geweest. Staatssecretaris Van Rijn van het ministerie van VWS heeft hierover opgemerkt dat een redelijke afstand zich moeilijk laat omschrijven: "Dat is onder andere afhankelijk van de regio (stad versus platteland), levensovertuiging en het soort zorg dat nodig is (...). Bij het bepalen of een plek binnen een redelijke afstand gelegen is kunnen daarom geen vaste criteria worden gehanteerd" (Tweede Kamer 2016). De staatssecretaris gaf deze uitleg in reactie op vragen van leden van de CDA-fractie, naar aanleiding van de verworpen motie van Leijten en Keijzer met de vraag of een zorgkantoor aan de zorgplicht voldaan heeft wanneer er een aanbod is gedaan, ongeacht waar en of er toetsbare criteria voor redelijke afstand moeten komen (Tweede kamer 2016). In de Memorie van Toelichting van de Wlz en het recente Toezichtskader Wlz staat, dat wat redelijke afstand is, zal afhangen van de vorm van zorg die een verzekerde nodig heeft (NZa 2016). Sommige zeer gespecialiseerde vormen van Wlz-zorg zijn slechts op enkele plaatsen beschikbaar. Ook hangt het criterium van redelijke afstand af van de plaats waar de verzekerde wenst te gaan wonen: "Is dat bijvoorbeeld een klein dorp waar geen zorginstelling staat of één zorginstelling staat die hem echter niet binnen een redelijke termijn kan plaatsen, dan zal een verzekerde genoeg moeten nemen met een zorginstelling in de nabijheid van dat dorp" (NZa 2016, 18).

Uit interviews met partijen in het veld valt te beluisteren dat zorgkantoren in de praktijk over het algemeen niet sterk sturen op de spreiding van zorgaanbod over een regio. Het gaat de zorgkantoren om de continuïteit van de zorg, niet om de continuïteit van gebouwen. Continuïteit van de zorg wordt geboden als cliënten kunnen kiezen tussen zorgaanbieders van een bepaalde soort in de regio, waarbij verondersteld wordt dat cliënten zelf in hun keuze het criterium van (de gewenste) afstand kunnen meewegen.

Om gevaren voor de continuïteit van de zorg te monitoren, kijken zorgkantoren wel naar de capaciteitsplannen van zorginstellingen, en confronteren deze met demografische gegevens en de toekomstplannen van gemeenten met een bepaalde wijk of kern, maar ook de aanwezigheid van andere, vergelijkbare instellingen. Op grond daarvan kunnen zorgkantoren in gesprek gaan met zorginstellingen afzonderlijk, ook over de afbouw van capaciteit. Potentieel hebben zorgkantoren daarom veel invloed op vastgoedbeslissingen, vooral van de kleinere zorgaanbieders (NZA 2016b). Ze lijken hier echter in de contracteerpraktijk heel terughoudend mee om te gaan, hoewel dit verschillend is per zorgkantoor (NZA 2016b).

Kortom, vraagvolgende bekostiging is het eindpunt van een veel langere ontwikkeling. De grote lijn is een langzame afbouw van capaciteitsplanning onder de WZV op basis van regionale plannen en ruimtelijke criteria van het College Bouw, tot de huidige, open beleidsregels bij de verdeling van het budget door het zorgkantoor. Zorgkantoren gaan heel wisselend met hun rol om, van min of meer coördinatie bij de afbouw van capaciteit, tot het 'bewustmaking' van capaciteitsmismatches bij zorginstellingen. In de praktijk is daarmee 'de vastgoedplanningfunctie' voor gecombineerde woonzorgvoorzieningen vacant, zoals een van de respondenten in een interview aangaf.

#### *Stelselwijziging zorgt voor nieuwe verhoudingen*

In vergelijking met voorgaande jaren is het bekostigingssysteem van het zorgvastgoed in dit domein dus steeds meer vraagvolgend geworden (in plaats van aanbodgestuurd). Vergoedingen worden afhankelijk gesteld van de zorgproductie (per zorgzwaartecategorie). Dat brengt nieuwe problemen en uitdagingen met zich mee. In het algemeen geldt dat deze en de andere geschetste veranderingen in de regelgeving van het Rijk maakt dat partijen in dit domein in nieuwe verhoudingen tot elkaar zijn komen te staan. Uit de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, komt naar voren dat actoren vaak zoekend zijn naar hun rol in die nieuwe context, onder nieuwe condities.

Zorgaanbieders moeten als gevolg van het veranderend rijksbeleid met veel meer partijen onderhandelen dan voorheen: met gemeenten voor de Wmo, met zorgverzekeraars

voor de Zvw (wijkverpleging) en het zorgkantoor voor de Wlz. Vooral de jaarlijkse cyclus van productieafspraken met het zorgkantoor zorgt daarbij voor veel onzekerheid. De nieuwe verantwoordelijkheden op het gebied van vastgoedexploitatie, gecombineerd met de versnelde invoering van wonen en zorg, hebben ertoe geleid dat zorgaanbieders soms in een benarde positie terecht kwamen, waarbij het vastgoed als een molensteen om de nek hing. De nieuwe condities hebben bij alle zorgaanbieders geleid tot heroverweging van hun vastgoedstrategieën.

Zorgkantoren hebben met de nieuwe beleidsregels een zorgplicht gekregen, ze moeten zorgen voor voldoende zorgaanbod in de regio. Om daaraan te voldoen maken ze productieafspraken met zorgaanbieders. In de ogen van sommige zorgaanbieders hebben zorgkantoren daarbij een machtige positie, omdat ze bijvoorbeeld ook taakopdrachten kunnen geven voor het afbouwen van capaciteit.

Corporaties zien hun rol vooral op het gebied van sociale huisvesting. De investeringscapaciteit in het domein van wonen en zorg voor ouderen staat daarbij volgens henzelf onder druk: met regelgeving op het gebied van passend toewijzen, de inkomensgrens, de verhuurdersheffing en daeb/niet-daeb (Aanjaagteam 2015). Soms hebben zij moeite om geschikte partners te vinden. Als zij bijvoorbeeld initiatieven willen ontplooien in het domein van gecombineerde woonzorg voor ouderen dan zijn zij afhankelijk van een zorgpartij die de zorg wil leveren. Op dit moment zijn er weinig zorgpartijen die een (lang)jarig contract willen aangaan, in verband met de grote onzekerheden rond de veranderingen. Ook kunnen de eisen botsen: waar een corporatie doorgaans liever kleinschalige complexen neerzet die na afloop makkelijker te transformeren zijn, is dat vanwege de logistiek en efficiënte werkprocessen van zorginstellingen soms minder wenselijk.

Gemeenten hebben in vergelijking met voorgaande jaren met veel meer aspecten van wonen en zorg voor ouderen te maken. Het gaat om een breed pakket, met verantwoordelijkheden rond huisvesting (langer thuis wonen), het voorzieningenaanbod, ruimtelijke inrichting van wijken en tot slot zorg en maatschappelijke ondersteuning die het langer thuis wonen mogelijk moeten maken (Wmo, thuiszorg). Dit alles kan niet los worden gezien van de langdurige zorg voor ouderen, al hebben gemeenten op dat gebied geen wettelijke taak. Hoewel zij verantwoordelijkheden gekregen hebben op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (op grond van de Wmo) en een regierol hebben voor langer thuis wonen, vinden zij dat ze zich op het dossier van de Wlz-zorg in woonzorggebouwen in een grotendeels afhankelijke positie bevinden. Zij staan buiten de financieringsstromen voor de Wlz-zorg voor ouderen. Het vastgoed is niet van de gemeente en de wijze waarop eigenaren hun vastgoed regelen, voltrekt zich buiten de verantwoordelijkheid en soms ook buiten het zicht van de gemeente. Met nieuwe toetreders tot de markt wordt de versnippering van bezit groter, wat sturing van de gemeente verder bemoeilijkt. Bovendien beschikt de gemeente niet over veel directe sturingsinstrumenten, naast overigens de traditionele communicatie- en ruimtelijke instrumenten. Uit de interviews komt naar voren dat veel gemeenten nog zoekende zijn hoe deze nieuwe regierol in te vullen.

Tot slot treden er nieuwe partijen toe tot de markt voor wonen en zorg voor ouderen, zoals Cofinimmo en European Care Residencies. Voor buitenlandse toetreders is Nederland een nieuwe markt, die spreiding van activiteiten en verdere groei betekent. Zij menen dat de Nederlandse situatie zich nu meer in lijn met die van de andere Europese landen ontwikkelt, nu het wonen (voor de lage ZZP's) niet meer uit het zorgbudget wordt betaald.



## 2.4 Vastgoedstrategieën

### 2.4.1 Nieuwe strategieën woonzorgvastgoed

De hiervoor geschetste beleidsveranderingen hebben gevolgen voor hoe eigenaren en gebruikers met hun vastgoed omgaan. Op basis van desk research en de gehouden interviews kan het volgende beeld geschetst worden.

Corporaties en zorgaanbieders, vooral die aanbieders die tot dan toe relatief veel cliënten met een lage ZZP in huis hadden, herpositioneren zich en heroverwegen hun vastgoedstrategie. Dit leidt in sommige gevallen tot het afstoten van vastgoed of het omvormen naar een nieuwe functie. Tegelijkertijd zijn er nieuwe toetreders in soorten en maten: sommige investeren alleen in het vastgoed, andere treden tevens zelf als dienstverlener op; sommige ontwikkelen nieuwbouwlocaties, andere nemen bestaande gebouwen over.

Zowel de bestaande als de nieuwe partijen werken aan nieuwe toekomstbestendige woonzorg-combinaties in plaats van de traditionele verzorgingshuizen. Drie elementen keren terug in hun vastgoedstrategieën: opvattingen over het gebruik van het vastgoed, over het soort gebouw en over de locatie ervan. Zo wordt er nagedacht over een ander gebruik van het huidige vastgoed (bijvoorbeeld een bredere doelgroep of het afstoten van niet-rendabele nevenvoorzieningen in het gebouw, zoals een restaurant); over andere locatiekeuzes voor hun huidige of toekomstige gebouwen (bijvoorbeeld ingegeven door de demografische ontwikkeling in een regio) of over nieuwe gebouwen (flexibeler, minder functie-specifiek of juist de inrichting van het pand heel sterk toegespitst op de dienst die erin geleverd wordt). De reeks aan vastgoedstrategieën, zowel van bestaande als nieuwe spelers, wordt heel divers: er zijn bestaande partijen die voortborduren op bestaande concepten; bestaande partijen die nieuwe woonzorgconcepten uitproberen; en nieuwe partijen die met nieuwe concepten op de markt komen. We zetten van de belangrijkste strategieën voor woonzorggebouwen, in nieuw of bestaand vastgoed, op een rij:

#### *Omvormen naar zwaardere zorg (verpleeghuis):*

Veel zorgaanbieders met verzorgingscapaciteit in de lagere ZZP's kiezen ervoor om het verzorgingshuis om te vormen naar zwaardere zorg: een verpleeghuis. Voor de hogere ZZP's ontvangen zorgaanbieders onder de huidige beleidsregels immers nog wel een vergoeding voor zorg en verblijf. Niet alle verzorgingshuizen zijn echter te herontwikkelen naar verpleeghuis. Uit de interviews en de literatuur komen drie hoofdbependingen naar voren. Zo moet het gebouw allereerst voldoen aan bouwkundige eisen voor huisvesting van zwarezorgvragers. Het pand moet bijvoorbeeld voldoende verdiepingshoogte bieden voor een koelinstallatie en bedtoegankelijk op de gangen (Van Triest 2015). Ten tweede moet het zorgkantoor ruimte hebben in het budget om extra productieafspraken zwaardere zorg te kunnen maken (Van Triest 2015). Lang niet alle verzorgingshuizen die zich willen omvormen tot verpleeghuis krijgen hier toestemming voor van het zorgkantoor, simpelweg omdat het budget van het zorgkantoor daarvoor ontoereikend is. Volgens het Aanjaagteam Langer Zelfstandig (voortgangsrapportage, juni 2015, p 10) is er bij zorgkantoren een aanzienlijke terughoudendheid bij het instemmen met capaciteitsvergroting bij verzorgingshuizen die willen ombouwen tot verpleegeenheden. Tot slot speelt ook de locatie mee: de zorgaanbieder zal kijken naar de aanwezigheid van de doelgroep in de regio. Is er bijvoorbeeld sterke vergrijzing voorzien?

#### *Zelfstandige verhuur (voor doelgroep, of breder):*

Een andere strategie bestaat uit het transformeren van (delen van) het voormalig verzorgingshuis naar verhuur van zelfstandige appartementen, voor mensen met en zonder zorgvraag. Dit vereist naast een mogelijke kleine verbouwing vooral administratieve handelingen. Kamers moeten hun eigen bel en huisnummer krijgen, toegekend door de gemeente. Als ingezet wordt op verhuur aan een andere doelgroep dan bewoners met een zorgvraag, is soms

een bestemmingsplanwijziging nodig. Zorglocaties hebben meestal de bestemming 'maatschappelijke doeleinden' en om het gebruik van het pand te wijzigen naar wonen waarbij de functie zorg niet meer de bepalende factor is, is een bestemmingsplanwijziging nodig naar de functie 'wonen' (Actiz/Aedes 2015).

Net als bij het omvormen naar zwaardere zorg, blijkt uit de interviews dat ook het omvormen naar appartementenverhuur niet altijd tot de mogelijkheden behoort. Er moet immers wel vraag naar deze woningen zijn vanuit de markt – en in een krimpregio hoeft dat bijvoorbeeld niet altijd het geval te zijn. Bovendien moet er niet alleen voldoende kwantitatieve vraag zijn, de appartementen die verhuurd gaan worden moeten ook in kwalitatieve zin (zoals grootte van de kamer, huurprijs) aansluiten bij de woningvraag in de regio. Dit kan grenzen stellen aan de mogelijkheden voor een sluitende business case voor appartementenverhuur. Ook moet het verhuren van appartementen zonder zorgdienstverlening aansluiten op de eventuele statuten van de zorgaanbieder. De rol van woningverhuurder ligt volgens sommigen te ver af van de core business van de zorgaanbieder: het verlenen van zorg.

Er zijn daarnaast randvoorwaarden vanuit de toezichthoudende organen. Als een zorgaanbieder zelfstandige appartementen wil gaan verhuren, moet het College Sanering Zorginstellingen tweejaarlijks akkoord geven voor de verhuur en de hoogte van de huurprijs. Als een corporatie appartementen uit een verzorgingshuis terugkrijgt en deze wil gaan verhuren als sociale huurwoning, is deze gebonden aan de regels van het Woningwaarderingstelsel. Ook moet het omvormen tot zelfstandige appartementen mogelijk zijn binnen de gemaakte afspraken over woningprogrammering. In sommige regio's zoals Groningen wordt gewerkt met woningcontingenten, het aantal woningen waarmee de bestaande woningvoorraad mag groeien of juist moet inkrimpen. Het omvormen van een woonzorglocatie naar zelfstandige woningen betekent in de praktijk dat er administratief gezien in één keer veel woningen in de gemeente bijkomen. Dat komt bovenop de afgesproken contingenten, en dat kan botsten met de woningprogrammeringsafspraken.

Een subvariant van deze vastgoedstrategie is overigens om enkele kamers in het verzorgingshuis om te vormen naar zorghotelkamers. Dergelijke kamers komen tot ontwikkeling in reactie op nieuwe vraag: mensen mogen minder lang in het ziekenhuis blijven liggen, en kunnen dan in hotelzorgkamers herstellen voordat ze naar huis gaan.

#### *Omvormen naar een mix van zware en lichte zorg*

Een andere veelvoorkomende vastgoedstrategie is een mengvorm: een deel van het voormalige verzorgingshuis wordt omgevormd naar verhuur van zelfstandige appartementen, een ander deel wordt omgevormd voor zwaardere (wlz-vergoede) zorg. Als een deel van zo'n complex nog gebruikt wordt voor hogere ZZP's, dan kunnen bepaalde kosten, zoals de kosten voor de algemene ruimtes in het complex, mede-bekostigd worden uit de NHC voor deze zorg. Dit verbetert de business case voor het complex als geheel.

#### *Realiseren van nieuwe woonzorgconcepten*

Zowel bestaande zorgaanbieders, corporaties en beleggers als nieuwe toetreders op de markt (zoals Amvest, Cofinimmo of European Care Residencies) ontwikkelen nieuwe woonzorgconcepten voor ouderen. Niet altijd zijn deze woonzorgconcepten alleen gericht op 'de dikkere portemonnee'. Er ontstaat een variatie aan formules voor verschillende doelgroepen in verschillende type gebouwen, afgestemd op woonvoorkeuren, zorgbehoefte en inkomenshoogte. Dit kan variëren van een woonzorgvoorziening in monumentale panden met een luxe uitstraling en een uitgebreid servicepakket tot kleinschaliger woonzorggebouwen met een keuze uit een pakket van diensten voor ouderen met een AOW-uitkering. De pijlers onder

veel van de nieuwe woonzorgconcepten zijn een afnemend belang van het klassieke intramurale zorgmodel en de opkomst van beschermd of beschut wonen.

Veelvoorkomende kenmerken van nieuwe woonzorgconcepten zijn – niet per definitie in combinatie met elkaar - flexibiliteit van de gebouwindeling en geschiktheid voor verschillende gebruikers, kleinschaligheid van de voorziening, verschillende combinaties van eigendomssituatie en dienstverlening, samenwerking met lokale gemeenschappen en aandacht voor alternatieve aanwendbaarheid van het pand nadat het zijn functie heeft gehad (zie tekstbox 'kenmerken van nieuwe woonzorgconcepten').

Uit de interviews komt naar voren dat er niet één specifiek bouwtype is die voor de nieuwe woonzorgconcepten in aanmerking komt. De ene partij kan een voorkeur hebben voor een bestaand, al wat ouder en groter pand en de ander voor een nieuw te ontwikkelen, kleinschalig gebouw. Het bouwtype hangt samen met het onderliggende dienstverleningsconcept voor woonzorg dat men kiest. Ook de rendementseisen bij de investering in een gebouw kunnen variëren: sommige partijen werken met vreemd vermogen en een gegeven rendementseis, andere partijen werken met eigen vermogen en hebben rendementseisen meer zelf in de hand.

## **Kenmerken van nieuwe woonzorgconcepten**

### *Flexibiliteit in het gebruik van het gebouw*

Sommige nieuwe woonzorgconcepten zetten in op een gebouwindeling die een diverse groep bewoners kan huisvesten. Vooraf wordt niet meer gelabeld voor een bepaald type bewoner – de ruimtes zijn geschikt voor verschillende typen bewoning. De ene keer kan dat een oudere zijn met een hoge zorgzwaarte, de andere keer een student, een oudere zonder noemenswaardige zorgbehoefte of een bewoner met een verstandelijke beperking.

### *Kleinschaligheid*

Soms wordt gekozen voor kleinschalige woonzorgconcepten, bijvoorbeeld rond de 25 eenheden. Deze kleinschaligheid zorgt ervoor dat er in een gebied eerder voldoende vraag zal zijn om een dergelijke voorziening neer te zetten. Relatief kleinere gebouwen hebben bovendien doorgaans lagere bouwkosten dan grote complexen, en zijn na gebruik relatief makkelijker te verkopen doordat het pand makkelijker te transformeren is naar andere bestemmingen. In kleinschalige woonzorgconcepten is de logistiek van de zorgverlening vaak wel moeilijker te organiseren. De zorglogistiek is medebepalend voor de schaal van het vastgoed.

### *Variatie in combinaties van vastgoedeigendom en dienstverlening*

Bij de nieuwe woonzorgconcepten is er sprake van variatie in de rollen van vastgoedinvesteerder en dienstverlener. Sommige partijen ontwikkelen woonzorggebouwen in eigendom waarbij zorgondernemers vervolgens kunnen instappen voor de dienstverlening in het gebouw, of ze werken met een sales-lease-back constructie waarbij de zorgaanbieder het pand eerst verkoopt en vervolgens terughuurt van de nieuwe eigenaar. Andere partijen nemen zowel de ontwikkeling van het pand op zich, als de zorgverlening in dat pand en combineren de rollen van vastgoedeigenaar en dienstverlener.

### *Samenwerking met lokale gemeenschappen*

Vaak wordt bij nieuwe woonzorgconcepten samenwerking gezocht met de lokale gemeenschap. Actieve betrokkenheid vanuit het dorp of de wijk wordt als belangrijk gezien voor de exploitatie van de woonzorgvoorziening. De vorm verschilt. In de meest vergaande vorm wordt het gebouw verkocht aan een coöperatie van betrokken bewoners. In andere gevallen wordt een langdurige samenwerking gezocht tussen pandeigenaar en lokale gemeenschap ('samen verder'). Het pand blijft dan in eigendom van de eigenaar, meestal een corporatie. De lokale gemeenschap kan zich organiseren in bijvoorbeeld een dorps- of bewonerscoöperatie: voor het voorzien in de welzijns- of buurtfuncties in het gebouw, of voor het voorzien in zorg in het gebouw in het geval van een lokale zorgcoöperatie. Deze samenwerkingen gaan gepaard met inzet van actieve vrijwilligers en samenwerking met lokale ondernemers.

### *Alternatieve aanwendbaarheid*

Bij nieuwe woonzorgconcepten wordt doorgaans nagedacht over de alternatieve aanwendbaarheid van het pand na gebruik. Hoe specialistischer het gebouw is opgezet, hoe lastiger het na gebruik te transformeren is naar andere bestemmingen. Dat kan de verkoop van het pand na de gebruikperiode bemoeilijken. Er worden verschillende keuzes gemaakt: soms worden panden neergezet die beter geschikt zijn voor alternatieve aanwendbaarheid na gebruik (bijvoorbeeld courant vastgoed, kleinschaliger gebouw met hoge restwaarde), soms wordt niet gelet op alternatieve inzetbaarheid maar op de vraag of het pand binnen de gebruikstermijn kan worden afgeschreven.

## 2.4.2 Welke factoren wegen mee bij vastgoedbeslissingen van actoren?

Door de veranderende beleid- en regelgeving (§2.3.2) en door een combinatie van maatschappelijke, technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen (§2.1.1) heroverwegen bestaande eigenaren van zorgvastgoed veelal hun vastgoedstrategie. Ook bij nieuwe toetreders en aankomende eigenaren komen nieuwe vastgoedstrategieën tot ontwikkeling. Als we kijken naar de vastgoedstrategieën, welke factoren spelen dan een belangrijke rol bij de beslissingen over locatie, opzet en gebruik?

### *Demografische en sociaaleconomische prognoses*

Aan de basis van alle beslissingen over woonzorgvastgoed liggen demografische en sociaaleconomische prognoses voor de regio. Hoe zal zich de demografie ontwikkelen en hoe ziet de welvaartsontwikkeling eruit van de doelgroep ouderen in de regio? Hoe ontwikkelt zich de potentiële groei van de vraag naar zorgdiensten? Deze prognoses moeten aantonen of er ook in de toekomst behoefte blijft aan de woonzorgvoorziening die een initiatiefnemer wil aanbieden, of het nu betaalbare woonzorg voor kwetsbare ouderen is, of meer luxe-georiënteerde woonzorg voor de hogere inkomensgroepen. Uiteraard zijn de demografische en sociaaleconomische prognoses alleen onvoldoende voor beantwoording hiervan, ook marktonderzoek naar de kwalitatieve vraagontwikkeling is noodzakelijk. Dit daargelaten betrekken alle partijen demografische en sociaaleconomische prognoses in de afweging rond zorgvastgoed: zorgaanbieders, zorgkantoren, beleggers, corporaties.

Zorgaanbieders lopen door de beleidsveranderingen richting een meer vraagvolgende bekostiging een groter risico op hun vastgoed dan vroeger. De locatie van de woonzorggebouw in relatie tot de regionale prognoses wordt navenant belangrijker. Is er genoeg marktvraag van ouderen naar een woonvoorziening in een bepaald gebouw op een bepaalde locatie? Als die vraag er onvoldoende is, zal er sprake zijn van onvoldoende (huur)opbrengsten (huurpotentieel). Als een gebouw in een regio staat waar de demografische ontwikkeling nog aan het begin van de dubbele vergrijzing staat, is het marktpotentieel voor dat gebouw aanmerkelijk beter dan wanneer het in een regio staat waarin de dubbele vergrijzing al vele jaren onderweg is.

### *Gebouweigenschappen*

Welke gebouwen in de vastgoedportefeuille worden behouden, welke worden afgestoten? Uit de interviews komt geen eenduidig beeld naar voren welke gebouweigenschappen als 'beter' worden gewaardeerd in relatie tot de vastgoedstrategie. Het hangt maar net af van de strategie en toekomstwensen van de vastgoedeigenaar. We bespreken de gebouweigenschappen: bouwjaar, eigendomsverhouding, grootte. Ook de eigenschappen van de gebouw binnen het grotere geheel van de portefeuille doet er toe.

### Bouwjaar van het pand

Het is niet zo dat per definitie alleen de nieuwste gebouwen in de portefeuille blijven en de oudere standaard worden afgestoten. Verschillende geïnterviewden geven aan juist interesse te hebben in de oudere gebouwen, van meer dan 50 jaar. Deze zijn vaak al afgeschreven, terwijl ze functioneel nog prima voldoen (al dan niet met een kleine verbouwing). In tegenstelling tot het primair onderwijs (zie §4.4.3), zijn oude verzorgingstehuizen dus niet de gebouwen die het eerst zouden verdwijnen. Oudere, afgeschreven gebouwen kunnen voor bepaalde nieuwe concepten, zoals de mix tussen oude en nieuwe doelgroepen, juist uitermate geschikt zijn. Wel is de mate van flexibiliteit van de gebouwen van belang. Juist flexibele gebouwen, waarin muren bijvoorbeeld gemakkelijk verplaatst kunnen worden of die met één inrichting toch geschikt zijn voor verschillende doelgroepen, blijven in trek en ook bij nieuwbouw sorteren actoren voor op toekomstige ontwikkelingen en nieuwe functies van het pand als het niet meer door wonen/zorg gebruikt wordt (mogelijk opvolgende vraag).

### Eigendomsverhoudingen

Voor veel zorgaanbieders speelt de afweging of zij in de toekomst panden in eigendom willen blijven houden of liever alleen verder gaan met panden die zij huren van andere partijen. Zorgaanbieders maken hierin verschillende keuzen. Sommige menen dat vastgoed ('stenen') niet tot de core-business van de zorgaanbieder behoort en zetten in op een vastgoedstrategie gericht op huurpanden (via bijvoorbeeld sale & lease back-constructies). Anderen menen juist dat ze met panden in eigen bezit meer eigen zeggingskracht houden.

De keuze om verder te gaan met panden in overwegend huur of eigendom is overigens niet altijd eigenstandig te maken. Uit de interviews komt naar voren dat sommige zorgaanbieders vastzitten aan huurcontracten van destijds 30 jaar, die nog niet op korte termijn aflopen. In die gevallen kan de looptijd van bestaande huurcontracten een belemmerende factor zijn voor de te formuleren vastgoedstrategie, bijvoorbeeld doordat afstoten van panden nog geen optie is. In bepaalde gevallen blijken zorgaanbieders en verhuurders van de panden met succes onderhandelingen te voeren over het openbreken van lopende contracten.

Wat ook meespeelt bij de keuze tussen huur van panden of eigendom, is de besluitvorming van het College Sanering Zorginstelling. Deze kijkt bij de beoordeling van verkooptransacties van zorginstellingen niet alleen naar de specifieke transactie maar bekijkt deze in het licht van de vastgoedstrategie van de instelling, en vraagt of die strategie het best door de betrokken transactie kan worden gerealiseerd dan wel met een route met een ander gebouw die de voorkeur heeft. Er wordt nadrukkelijk gekeken naar welke strategie marktconform is. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat een sales lease back-constructie op een bepaalde locatie geen toestemming verkrijgt, omdat het een locatie met een hoge marktwaarde betreft en de strategie beter/ook op een andere locatie met minder potentie te ontplooiën is.

### Grootte van het pand

Een andere belangrijke factor is de omvang van het pand. Met een verschuiving waarbij zorgverleners steeds meer risico dragen voor hun panden, wordt de betaalbaarheid van de zorgexploitatie en de zorglogistiek bepalender voor de schaal van het vastgoed. Bij welke capaciteit is een kleinschalige instelling optimaal te exploiteren? Dit geldt met name bij nieuwe woonzorgconcepten, in zowel oude als bestaande panden.

In relatie hiermee: hoe ruim zijn de gemeenschappelijke ruimten in het woonzorggebouw? Een complicatie van de scheiding van wonen en zorg en van het feit dat bewoners met een lichte zorgvraag hun verblijf zelf moeten gaan betalen, is dat de exploitatiekosten van de collectieve ruimten in zorggebouwen niet langer worden gedekt (De Jong 2015). In veel interviews met zorgaanbieders was dit een terugkerend thema.

### Samenstelling vastgoedportefeuille

Als een zorgaanbieder meerdere locaties in portefeuille heeft, met verschillende typen vastgoed in de portefeuille, wordt het voor deze aanbieder mogelijk om (tijdelijk) verliezen op de ene locatie te accepteren en te compenseren met opbrengsten op een andere locatie. Bij vastgoedbeslissingen over specifieke locaties zal dan ook altijd het geheel van de vastgoedportefeuille in ogenschouw worden genomen.

### *Locatie*

De locatie van een gebouw wordt op verschillende manieren in vastgoedbeslissingen betrokken:

#### Aantrekkelijkheid van de locatie

Uit de interviews komt naar voren dat de locatie van een woonzorgvoorziening als belangrijk wordt beschouwd, maar vooral in termen van levendigheid en bereikbaarheid van de plek en woonomgeving. Is de locatie niet al te zeer 'weggestopt'? Is er enige reuring op straat?

De aanwezigheid van voorzieningen, in de directe nabijheid of binnen het gebouw, zoals een winkeltje of een huisartsenpost, speelt niet voor alle betrokken partijen in vergelijkbare mate mee bij vastgoedbeslissingen. Voor de meeste nieuwe toetreders is het minder van belang. Zij beschouwen voorzieningen doorgaans als een factor waar zij weinig invloed op hebben en die ze daarom niet meenemen in hun vastgoedbeslissingen. Het voorzieningenniveau speelt doorgaans wel mee bij overheden, corporaties en zorgaanbieders. De mate waarin varieert. Zij zien de nabijheid van dergelijke voorzieningen veelal als meerwaarde, zowel voor zorgvragers in het woonzorggebouw, als voor bewoners uit de omliggende buurt. In hun ogen vergroot het de potentie van het gebouw. Aan het behoud van de woonzorgvoorziening inclusief de buurtfuncties in het huis zelf, wordt dan ook vaak belang gehecht, al wordt in de interviews tegelijkertijd ook vaak gezegd dat de exploitatie ervan steeds moeilijker wordt.

#### Concurrentieanalyse: ander woonzorgaanbod in de regio

Concurrerend aanbod in de regio, met name concurrerend op het aanbod van een van dezelfde woonzorgformules, is van belang voor publieke en private zorgaanbieders. Het bepaalt immers mede of de business case van de woonzorgformule rond te krijgen is.

#### Aanwezigheid actieve gemeenschap

Vaak zoeken zorgaanbieders en beleggers naar huizen die in steden en dorpen liggen waar sprake is van een actieve, betrokken gemeenschap. Zijn er dorps- of zorgcoöperaties, of actieve vrijwilligers? Zeker in krimpgebieden is dit een factor. Hoe groter de gemeenschapsbetrokkenheid, hoe beter de mogelijkheden om een woonzorggebouw te exploiteren, hoe groter de kansen van het voortbestaan.

### *Spreiding*

Uit de interviews komt naar voren dat zorgaanbieders relatief vaak belang hechten aan een evenwichtige geografische spreiding van woonzorginstellingen over de stad of regio. Sommige ouderencorporaties en gemeenten delen de zorg om het verdwijnen van gecombineerde woonzorgvoorzieningen, waardoor toekomstige bewoners mogelijk over grotere afstand moeten verhuizen en hun mantelzorgers verder moeten reizen. Voor beleggers en commerciële zorgaanbieders tellen deze overwegingen veel minder. Zij zijn geneigd om daar waar vraag is, initiatieven voor woonzorgformules te ontplooiën. Deze partijen volgen de markt: als de inschatting van een zorgondernemer inzake de haalbaarheid van de business case op een bepaalde locatie goed is, dan kan verwacht worden dat de plek wordt ontwikkeld. Daarmee richten deze partijen zich op de vraag naar zorgdiensten.

In de interviews viel te beluisteren dat zorgkantoren – hoewel de zorg voor voldoende aanbod op redelijke afstand een formele verantwoordelijkheid voor hun is, zie §2.3.1 - in de praktijk nauwelijks letten op de spreiding van het woonzorgaanbod over een regio. Belangrijker wordt gevonden dat er voldoende gecombineerde woonzorg voor hoge ZZP's wordt aangeboden (ongeacht de reisafstand) en dat cliënten kunnen kiezen tussen minstens twee zorgaanbieders, waarbij verondersteld wordt dat cliënten zelf in hun keuze het criterium van afstand kunnen meewegen.



### *Alternatieve aanwendbaarheid van grond en gebouwen*

Uit de interviews komt naar voren dat de alternatieve aanwendbaarheid van gebouwen (en grond) op verschillende manieren en in verschillende mate van belang zijn voor vastgoedbeslissingen van actoren.

Corporaties als verhuurder van woonzorggebouwen willen graag de mogelijkheid hebben de woonzorggebouwen later ook als woningen (voor andere doelgroepen) te verhuren. Zij willen hun vastgoed in principe voor een langere periode voor zorgverlening verhuren, maar kunnen in de praktijk te maken hebben met zorgdienstverleners die zich niet voor dergelijke tijdspannes willen of kunnen vastleggen. Voor corporaties is het dan ook relatief belangrijk om gebouwen in bezit te hebben die gebruikt kunnen worden door nieuwe huurders. Alternatieve aanwendbaarheid speelt voor hun daarom ook een belangrijke rol in investeringsbeslissingen die de flexibele inzetbaarheid van het gebouw beïnvloeden: bijvoorbeeld soms moeten verbouwingen die ervoor zorgen dat het gebouw meer toegesneden maken op ouderenzorg, worden 'gecompenseerd' met een langere huurperiode door de zorgaanbieder.<sup>16</sup>

Voor zorgaanbieders(-eigenaren) speelt deze vraag ook: zouden ze, door verhuur van hun gebouwen aan andere doelgroepen, hun eigenlijke missie, namelijk ouderenzorg, kunnen ondersteunen? Moeten ze 'corporatietje gaan spelen', zoals een van de geïnterviewden het uitdrukte? Maar vooral speelt alternatieve aanwendbaarheid voor hen bij het verkopen van gebouwen. Door hun gebouwen nu al geschikt te maken voor latere verkoop voor een andere doelgroep, hebben ze bij eventuele tegenvallers altijd de optie om gebouwen te verkopen. Of als ze gebouwen bezitten op een waardevolle locatie en er melden zich partijen die het graag zouden herbestemmen, maken zij een afweging of ze op die plek aanwezig willen en kunnen blijven, of dat ze liever de opbrengst elders investeren.

Voor de beleggers telt de alternatieve aanwendbaarheid mee in de zin dat het gebouw na afloop van de afloop van de gewenste exploitatieperiode een bepaalde waarde vertegenwoordigt. In de interviews voor dit onderzoek bleek echter, dat waardeontwikkeling van het gebouw een relatief kleine rol speelt in hun vastgoedstrategie. Zij zien het woonzorgvastgoed daarmee vooral als drager van een constante kasstroom over een bepaalde exploitatieperiode in plaats van als middel dat in zichzelf waarde accumuleert: waarde die op een gegeven moment door middel van verkoop van het vastgoed kan worden vrijgespeeld en dan (extra) rendement oplevert. Sommige beleggers gaven bijvoorbeeld aan, flink af te schrijven op het woonzorgvastgoed. Andere gaven aan, dat de potentiële verkoopwaarde van het gebouw vooral van belang was voor de gewenste verhuurperiode: hoe beter de alternatieve aanwendbaarheid, hoe korter de vereiste huurperiode zou kunnen zijn. Maar voor hun waren andere factoren belangrijker, die eerder te maken hadden met exploitatie (Hoe is de demografische ontwikkeling? Heeft de zorgaanbieder een goed concept en gezonde organisatie?).

Bij de bepaling van de alternatieve aanwendbaarheid nemen actoren overigens wel degelijk verschillen per regio mee. In krimpregio's is er weinig 'opvolgende vraag': vraag naar alternatieve functies die in het pand ontwikkeld kunnen worden na gebruik als woonzorgvoorziening, bijvoorbeeld transformatie naar kantoorfunctie of woonfunctie. Omgekeerd zal er bijvoorbeeld in studentensteden altijd wel een bepaalde vraag blijven naar studentenwoningen, hetgeen de mogelijkheden van alternatieve aanwendbaarheid vergroot.

### *Terugverdienpotentieel van investeringen in vastgoed*

Voor sommige partijen geldt dat er bij een vastgoedbeslissing sprake moet zijn van een tenminste te behalen niveau van rendement. Als dat bij aanvang niet haalbaar lijkt, dan is het minder waarschijnlijk dat deze partijen gaan investeren in het betreffende gebouw. Wat het

---

<sup>16</sup> Daarnaast mikken sommige corporaties graag *gelijktijdig* gebruik van het gebouw door zorgbehoevende ouderen en voor overige doelgroepen. Dit scharen we hier niet onder 'alternatieve aanwendbaarheid', maar als een innovatieve vorm van gecombineerde woonzorgvoorziening.



minimumrendement is, wordt gedefinieerd aan de hand van bepaalde kengetallen, zoals IRR en WACC.<sup>17</sup> Overigens kan de hoogte van de rendementseisen per partij verschillen.

### *Procesfactoren*

#### Bestaande en nieuwe samenwerkingsrelaties

In het domein van gecombineerde woonzorgvoorzieningen voor ouderen zijn de samenwerkingsrelaties tussen betrokken partijen sterk in beweging. Van oudsher zijn de samenwerkingsrelaties tussen gemeenten en corporaties en tussen corporaties en zorginstellingen intensief. Veel minder sterk ontwikkeld zijn de samenwerkingsrelaties tussen overheden, corporaties en zorgkantoren, zo blijkt uit interviews – uitzonderingen daargelaten. Met name kleinere gemeenten hebben nauwelijks contact met het regionale zorgkantoor. Voor gemeenten die een integraal beleid op het gebied van wonen en zorg voor ouderen willen voeren, is dat soms een gemis. Vanwege de jaarlijkse afspraken over zorginkoop hebben zorgaanbieders wel regelmatig contact met het zorgkantoor. Maar de jaarlijkse budgetcyclus stelt ze ook voor problemen, zie het volgende punt.

#### Kortlopende inkoopcyclus versus meerjarige vastgoedstrategie

Veel geïnterviewden worstelen met de haaks op elkaar staande cycli van de jaarlijkse zorginkoopafspraken versus de langjarige vastgoedstrategie. De korte cyclus van afspraken met het zorgkantoor sluit niet aan op de langetermijncyclus van het vastgoed. Hierdoor kunnen vastgoedgebruikers en -eigenaren niet vooruit kijken, terwijl dat voor een weloverwogen vastgoedstrategie wel van belang is. Dit kan grote risico's met zich meebrengen, met name als zorgaanbieders zelf willen investeren in nieuwe gebouwen. Inmiddels zijn er wel pilots opgestart om te onderzoeken op welke wijze onder de Wlz meerjarige zorgafspraken gemaakt kunnen worden.

#### *Belang van unieke lokale factoren en padafhankelijkheid*

Uit de interviews komt naar voren dat beslissingen rond zorgvastgoed altijd een lokale aanlegenschap zijn. De factoren die in die beslissingen meegewogen worden, zijn deels vergelijkbaar (zie de voorgaande opsomming) maar daarnaast spelen er ook altijd locatiespecifieke factoren. Er is daarbij sprake van een zekere padafhankelijkheid: de situatie waarin men zich nu bevindt, is geleidelijk aan over de jaren zo ontstaan. Er is een historisch gegroeide situatie, met een bepaald aanbod van panden, op bepaalde plekken en in wijken, een bepaalde doelgroep, de aanwezigheid (of afwezigheid) van voorzieningen in de buurt. Daar komen dan nog contextvariabelen bij, zoals demografische krimp of onder toezichtstelling. In de praktijk vormen dit vaak belemmerende of beperkende factoren in de strategieën die actoren kunnen voeren. Tijdens interviews is regelmatig opgemerkt dat de situatie van langdurige zorg voor ouderen er heel anders uit zou zien, als men het nu vanaf 'scratch' zou kunnen vormgeven.

Het belang van deze lokale factoren en padafhankelijkheid wordt bijvoorbeeld duidelijk als een zorgaanbieder van oudsher veel plekken voor lichtere zorgzwaartecategorieën heeft, en zich geconfronteerd ziet met de beleidsmaatregel waarbij deze categorieën niet meer in aanmerking komen voor vergoeding van verblijf. Voor deze zorgaanbieder is een bijstelling van de vastgoedstrategie urgenter dan voor instellingen met een gemengd aanbod. Een ander voorbeeld is een corporatie die (door andere omstandigheden) onder toezicht is gesteld en daardoor (nog) voorzichtiger is met investeringen dan mogelijk andere corporaties. Of een gemeente die midden in een fusieproces met andere gemeenten zit, en daardoor het beleid voor ouderen aan het herijken is. Ook kan een gemeente specifiek gebiedsgericht beleid voeren (bijvoorbeeld wooncontingentenbeleid, of beleid met beperkingen voor de huisvesting van bijzondere doelgroepen) dat beperkingen betekent voor herontwikkelingsplannen van

---

<sup>17</sup> Internal Rate of Return, Weighted Average Cost of Capital

woonzorggebouwen. Tot slot hebben vastgoedeigenaren te maken met een historisch gegroeide vastgoedportefeuille. Deze lokale omstandigheden maken dat beslissingen rond woonzorgvastgoed voor ouderen altijd lokale beslissingen zijn, en nauwelijks te standaardiseren of te voorspellen zijn.

## 2.5 Verschuiving van logica's en ruimtelijke gevolgen

Van oudsher gold in de sector een sterke voorzieningslogica, met capaciteitsplanning en bekostiging van objecten door de overheid gegarandeerde dekking van de kapitaallasten. Sinds het loslaten van deze gegarandeerde nacalculatie en de invoering van de Normatieve Huisvestingscomponent dragen zorgaanbieders zelf verantwoordelijkheid voor en risico bij de financiering van hun vastgoed. De versnelde invoering van het scheiden van wonen en zorg heeft deze verantwoordelijkheid veel sterker doen voelen. De nieuwe Woningwet doet corporaties opnieuw nadenken over hun bestedingen in woonzorggebouwen en core business.

Bij beslissingen over de toekomst van voormalige verzorgingshuizen is te zien dat deze beleidswijzigingen doorwerken in een verschuiving naar meer dienstverlenings- en rendementslogica. Partijen rekenen de exploitatie van hun gebouwen opnieuw door, met andere doelgroepen en nog meer rekening houdend met demografische en welvaartsveranderingen in hun regio. Ze denken opnieuw na over de keuze tussen huur en koop. Om het risico te verkleinen wordt bij nieuwbouw soms gekozen voor flexibele gebouwen die na gebruik eenvoudig kunnen worden omgevormd naar bijvoorbeeld woonappartementen. Hierdoor is een gebouw ook na gebruik alternatief aanwendbaar, hetgeen zich kan vertalen in hogere verwachte opbrengsten bij verkoop van het pand. Sommige partijen gaan verder, en wordt niet alleen het risico van het vastgoed geminimaliseerd, maar wordt het vastgoed gezien als zelfstandige bron van rendement. Dit valt waar te nemen bij beleggers die nieuwe woonzorgconcepten voor ouderen ontwikkelen en bij landelijke corporaties die gericht zijn op de ouderendoelgroep. Als dit rendement van tevoren onvoldoende gewaarborgd is, dan worden de plannen voor een nieuwe voorziening stopgezet.

Niet bij alle actoren is dit type overwegingen even dominant. Bij veel zorginstellingen, en in wisselende mate ook bij corporaties en gemeenten, blijft de voorzieningslogica een grote rol spelen. Als er keuzes moeten worden gemaakt over het vastgoed, dan tellen voor hun juist argumenten van het behoud van een voorziening voor het dorp, de wijk of de stad sterker mee. Zij willen voorkomen dat toekomstige bewoners een al te grote afstand moeten verhuizen naar een woonzorgplek, dat ze uit hun eigen vertrouwde omgeving met familie en mantelzorgers moeten vertrekken. Uiteraard wegen ook voor deze actoren bedrijfseconomische overwegingen mee bij beslissingen over het vastgoed: hoe kunnen we als zorgaanbieder een gezonde zorgdienstverlening realiseren binnen onze panden? Maar daarnaast wordt dus ook gekeken naar de spreiding in het woonzorgaanbod over het werkgebied. De keuze voor het omvormen naar een gemengde bestemming van het gebouw, met deels zware zorg en deels verhuur van zelfstandige appartementen aan ouderen, is hier mede op terug te voeren. Deze mix maakt het mogelijk dat de voorziening voor de het dorp, de wijk of de stad behouden blijft, dat ouderen in hun eigen omgeving beschut kunnen wonen, zo nodig later met zorg, terwijl de exploitatie dankzij de NHC in de hogere ZZP's wel rond te krijgen is. Ook keuzes voor het deels en/of tijdelijk verhuren van eenheden in het woonzorggebouw aan andere doelgroepen zijn hier op terug te voeren. Het maakt deel uit van strategieën om als zorgaanbieder een gezonde toekomst te realiseren en waar mogelijk een voorziening in het gebied te behouden.

De hierboven geschetste ontwikkelingen roepen de vraag op wat ze betekenen in ruimtelijke zin. Welke gevolgen hebben beleidsveranderingen, maatschappelijke en technologische veranderingen en de manier waarop actoren hierop reageren, op verschillende ruimtelijke

schaalniveaus: het gebouw waarin de zorg wordt verleend, de wijk en de regio waarin het gebouw staat?

#### *Veranderingen op gebouwniveau: meer variatie in bouwtypen*

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de koppeling tussen publieke voorziening (het verlenen van zorg) en het gebouw aan het veranderen is. Steeds vaker wordt zorg in een thuissituatie geleverd, wonen ouderen langer zelfstandig en ontstaan er nieuwe woonzorgvormen tussen het klassieke verzorgingshuis en het eigen huis in. De relatie tussen gebouw en voorziening wordt losser. Voor de voorzieningen die nog wél in een woonzorggebouw worden aangeboden, geldt dat er sprake is van diversificatie. In reactie op de beleidsveranderingen treden nieuwe partijen toe met nieuwe concepten. Maar ook bestaande partijen proberen nieuwe concepten uit. Dit leidt tot een grotere reeks aan type gebouwen in termen van schaal en in termen van doelgroep. Aan de ene kant is er sprake van juist meer flexibele opzet van gebouwen, anderzijds juist gebouwen die voor een heel specifieke doelgroep worden ontworpen.

#### *Veranderingen op wijkniveau: mogelijk verlies van de buurtfunctie*

Met het sluiten van voormalige verzorgingshuizen of het omvormen naar andere functies zoals zelfstandige appartementen verdwijnen ook de buurtfuncties die het gebouw vaak had. Het verdwijnen van deze buurtfuncties is een onbedoeld ruimtelijk effect van de hervormingen in de zorg (Actiz 2016). Ook in bestaande woonzorggebouwen verdwijnt een buurtfunctie steeds vaker (Nza 2016b). De beleidshervormingen in de zorg en voor corporaties zorgen ervoor dat de exploitatie van buurtfuncties in het woonzorggebouw steeds lastiger financieel is rond te krijgen (Van Leent 2014). Zorgaanbieders krijgen immers alleen nog voor hogere ZZP's een vergoeding voor kapitaalslasten. Uit de vergoeding voor de hogere ZZP's moeten ook de gemeenschappelijke en algemene ruimtes worden betaald (recreatiezaal, restaurantgedeelte, gangen). Aangezien deze vaak gebouwd zijn in een tijd waarin deze financieringsrestricties er niet waren, zijn de gemeenschappelijke ruimtes vaak ruim opgezet. Die extra meters zijn lastig te financieren. Exploitatie van functies zoals een restaurant in verzorgingshuizen is moeilijk, wordt soms afgestoten of uitbesteed aan een externe partij.

Om de exploitatie van het gebouw te verbeteren, verhuren zorgaanbieders ruimtes op tijdstippen dat ze deze niet gebruiken. Verhuur gebeurt aan commerciële partijen of aan welzijnsfunctie in de gemeente die een plek zoeken. Dat is niet altijd kostendekkend, maar levert voor de zorgaanbieder wel huurinkomsten op die in grensgevallen net de doorslag kunnen geven voor een positieve balans. De exploitatie en de buurtfunctie van *bestaande* gebouwen mag daarmee worden verbeterd, op de lange duur zal de nieuwbouw eerder toegesneden worden op wat voor de primaire doelgroep wordt bekostigd, en als de primaire doelgroep er weinig gebruik van maakt, is het waarschijnlijk dat de 'extra' ruimte in toeneemende mate verdwijnt.

Daarmee verdwijnt de buurtfunctie op die plek. Of de dienstverlenings-, ontmoetings-, en communicatiefunctie daarmee ook uit de buurt verdwijnen hangt af van de vraag of deze worden overgenomen door andere plekken, bijvoorbeeld in een multifunctioneel dorpshuis waar meerdere buurtfuncties geconcentreerd worden, of in een plint van een seniorencomplex. Ook kan bij transformatie van het gebouw de buurtfunctie terugkeren, hoewel het de vraag is in hoeverre deze dan voor dezelfde doelgroep is.

#### *Veranderingen op regioniveau*

Wat betekenen de in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen voor de verdeling van woonzorggebouwen over een gebied? In zijn algemeenheid is er in Nederland momenteel sprake van een goede geografische dekking van zorgvoorzieningen (RIVM 2014). De klassieke verzorgingshuizen kennen daarbij een fijnmazig spreidingspatroon. Nog steeds stamt een heel groot gedeelte van de tehuizen uit de generatie 1965-1990, zij het met renovatie(s). Bovendien laten de cijfers in figuur 2.4 zien, dat het aantal locaties over het algemeen toeneemt,

en er maar een in beperkt aantal buurten – vooral in krimpregio's – sprake is van een substantiële toename van de afstand tot de dichtstbijzijnde locatie (figuur 2.16).

De grote veranderingen vinden plaats 'in het onderwaterscherf' van het wonen en zorg voor ouderen. De omslag naar een meer vraagvolgend- in plaats van aanbodgestuurd systeem kan ervoor zorgen dat langzaamaan een spreidingspatroon ontstaat dat een uitkomst is van een marktproces in plaats van planningsproces. Langzaamaan, omdat het spreidingspatroon in belangrijke mate nog zal worden bepaald door de bestaande locaties, en omdat nog steeds veel instellingen vanuit de voorzieningslogica redeneren. Maar in de toekomst zal het spreidingspatroon vaker het resultaat zijn van de marktschatting van de regionale vraag (demografie, culturele voorkeuren, inkomensverdeling in de regio) afgezet tegen de verschillende woonzorgconcepten en formules. Het is deze 'match' die het spreidingspatroon zal bepalen.

De vraag, of het spreidingspatroon als gevolg van deze geleidelijke omslag veel zal afwijken van het bestaande, moet genuanceerd beantwoord worden. Op grond van de interviews is er weinig reden om te beweren dat bepaalde gebieden uit rendementsoverwegingen bij investeringsbeslissingen *categorisch* gemeden zullen worden. Bijvoorbeeld als het gaat om gebieden met lage inkomens: marktpartijen proberen hun product te differentiëren, afgestemd op de bestedingsruimte van de doelgroep. (Voor de goede orde: het gaat dan om de kosten voor woonlasten en 'hotelmatige' kosten, niet om het zorgniveau). Of deze product-doelgroep-combinatie overal te realiseren is, bijvoorbeeld in gebieden met lage inkomens, maar wel een hoge grondwaarde, blijft natuurlijk de vraag.

Er is evenmin reden om te veronderstellen, dat investeerders gebieden met een lage ruimtelijke druk systematisch zullen mijden, omdat ze daar weinig indirect rendement bij verkoop zullen realiseren. Hoewel restwaarde en alternatieve aanwendbaarheid een rol spelen in de investeringsbeslissing,<sup>18</sup> is de business case van onze respondenten eerder gebaseerd op een gezonde exploitatie over een bepaalde periode. De demografische vraag (is er een potentiële clientèle) is daarmee veel belangrijker dan de alternatieve aanwendbaarheid van het gebouw of de restwaarde na deze periode.

Tegelijkertijd speelt de alternatieve aanwendbaarheid bij het afstoten van gebouwen wel degelijk een rol. In gebieden met een grote woningvraag kunnen/zullen gebouweigenaren mogelijk eerder overgaan tot het verkopen van die panden, vanwege de verwachte hoge opbrengst. Het besluit om een gebouw af te stoten is van veel verschillende factoren afhankelijk, maar een verwachte hoge opbrengst kan de beslissing eerder deze kant uit doen vallen.

Ook in de rendementslogica zijn demografische ontwikkelingen een belangrijke basis voor locatiebeslissingen. Waar in de voorzieningslogica demografische ontwikkelingen leidend zijn om de voorzieningenplanning af te stemmen op de behoefte, ligt in de rendementslogica een inschatting van de demografische ontwikkelingen aan de basis van een gezonde business case. Gebieden die op korte termijn pieken in de ontwikkeling van de doelgroep, en waar de alternatieve aanwendbaarheid niet groot is, zijn echter minder interessant vanuit de rendementslogica.

Tenslotte zal de mate van spreiding ook afhangen van de schaalgrootte waarop dienstverlening in een bepaalde formule aangeboden kan worden. Met een kleine schaalgrootte is makkelijker een grotere spreiding te bereiken. Of de kleinere schaal in een bepaald gebied ook werkelijk te realiseren valt, staat of valt met de vraag of de zorgverlening er goed te organiseren valt.

Kortom, als we kijken naar de motivaties binnen de rendementslogica is er enerzijds geen reden om te vrezen dat bepaalde gebieden categorisch overgeslagen worden, maar is er anderzijds ook geen garantie dat er geen plekken zijn, waarin de voorzieningen verdwijnen en niet worden vervangen, en bewoners over grotere afstanden zouden moeten verhuizen voor een plek in een woonzorggebouw. Want uiteindelijk zijn in deze logica de rendementsverwachting op een specifieke locatie doorslaggevend. Daarom is het van belang

---

<sup>18</sup> Bijvoorbeeld in de vorm van een risico-opslag op de rendementseis

om te kijken, welke gevolgen de beleidsveranderingen voor de mogelijkheden voor de (gemeentelijke) overheid om ruimtelijk te sturen, in die gevallen dat zij dat noodzakelijk vindt.

## 2.6 Gevolgen voor ruimtelijke sturing

Zoals in §1.5 beschreven, rechtvaardigen de publieke belangen van doelmatigheid, kwaliteit, toegankelijkheid en het realiseren van positieve externe effecten overheidssturing op de vastgoedbeslissingen ten aanzien van woonzorggebouw. De beschreven stelselwijzigingen zijn ingezet om een grotere doelmatigheid mogelijk te maken, en gezien de oplopende zorgkosten en de demografische ontwikkeling van de samenleving is het zaak om te letten op verantwoorde investeringen. Daarnaast zijn echter ook de publieke belangen van een goede toegankelijkheid en het realiseren van positieve externe effecten relevant. In gevallen waar de toegankelijkheid onder druk komt, zou het wenselijk kunnen zijn dat de overheid in principe kan sturen op de locatiekeuze, als ze dat wenst. Daarmee is ze ook in staat te proberen positieve externe effecten te realiseren bij de ruimtelijke herstructurering als gevolg van opheffingen en nieuwe investeringen.

Hoe veranderen de beleidsveranderingen de ruimtelijke sturingsopties van de overheid? De afschaffing van de nacalculatie en de invoering van de NHC is het eindpunt van een lange ontwikkeling, waarin ruimtelijke capaciteitsplanning werd losgelaten en uiteindelijk ook het bouwregime werd losgelaten, zodat er in het sectoraal beleid geen aangrijpingspunt meer is voor ruimtelijke sturing. Wel is een zekere mate van spreiding over het land in het huidige systeem ingebakken, voor zover de zorgbudgetten over de zorgregio's zijn verdeeld en in lijn met de demografische ontwikkeling worden verdeeld over de zorgregio's in Nederland. Maar als het gaat om ruimtelijke sturing binnen de zorgregio, blijkt dat in praktijk zorgkantoren niet sterk ruimtelijk lijken te sturen: er wordt gemonitord op het totale zorgaanbod (Nza 2014, 2016), maar voldoende keus in (woon)zorg in de regio wordt veelal belangrijker geacht dan reisafstand. Ruimtelijke coördinatie bij budgettoewijzing is in principe mogelijk – al moet het zorgkantoor oppassen niet in strijd te handelen met de kartelregels van het ACM – maar op basis van de open beleidsregels lijken zorgkantoren deze optie wisselend, en terughoudend toe te passen.

De ruimtelijke sturing komt nu geheel neer op de gemeente. De gemeente heeft echter op grond van het sectorale beleid geen instrumenten. Ze kan geen dwingende afspraken met zorgaanbieders maken – overigens wel met corporaties in het kader van de prestatieafspraken in het woonbeleid. Dat was onder het oude regime niet anders, maar het verschil is dat de gegarandeerde nacalculatie van de kapitaallasten een andere context schiepen voor overleg met zorgaanbieders in het ruimtelijk spoor.

Ruimtelijke sturing is alleen nog mogelijk via het spoor van de ruimtelijke ordening (zie ook figuur 2.14 in bevindingen). Via het bestemmingsplan/omgevingsplan en het grondbeleid kan een gemeente invloed uitoefenen op bestemmingsplanwijzigingen (bij transformatie of nieuwe woonzorggebouwen). De sturingsmogelijkheden via ruimtelijke ordening zijn echter beperkt. Zo staat het gros van de huidige verzorgingshuizen er al: er is een grote bestaande voorraad. Een gemeente heeft alleen invloed bij bestemmingsveranderingen, terwijl niet voor alle vastgoedbeslissingen een bestemmingsverandering nodig is, zoals de beslissing om een locatie op te heffen. Er kan bovendien een dilemma ontstaan in die situaties waar er *geen* initiatief ontstaat: als zich geen zorgaanbieder of belegger meldt die wil investeren in woonzorgaanbod in de regio. Ook sturen via het grondbeleid kent zijn beperkingen: bijvoorbeeld als grond niet schaars is in de gemeente, de gemeente niet over grond beschikt of er niet over wil beschikken omdat ze een meer faciliterend grondbeleid wil voeren.

Of de inzet van instrumenten van ruimtelijke ordening in praktijk door gemeenten feitelijk wel of niet als voldoende worden gewaardeerd, is een vraag die als zodanig niet is onderzocht in deze studie, maar die er wel door wordt opgeworpen. Evenals de vraag of er

aanpassingen of alternatieven denkbaar zijn zonder meteen terug te vallen op volledige aanbodsturing. De volgende overwegingen zijn bedoeld als aanzet tot discussie.

Vanwege haar verantwoordelijkheden op het gebied van wonen (woonbeleid) en zorg (Wmo) heeft de (samenwerkende) gemeente een goede uitgangspositie om een integrale ruimtelijke visie op woonzorgvoorzieningen te ontwikkelen. Haar sturingscapaciteit zouden in principe op twee manieren versterkt kunnen worden. Ten eerste door het in overleg met zorgaanbieders, corporaties en zorgkantoren opstellen van een omgevingsvisie, waarin de gewenste gemeentelijke (of regionale) voorzieningenstructuur wordt vastgelegd, bijvoorbeeld in samenhang met de Woonvisie. Dit geeft zekerheid aan investerende partijen waar de gemeente (of regio) naar toe wil (Aanjaagteam 2015), en welke kwaliteiten ten aanzien van spreiding en de woonomgeving voor haar cruciaal zijn. Als duidelijk is waar in de toekomst planologische medewerking verleend zal worden en waar niet, zouden zorgaanbieders, corporaties en beleggers dat al in een veel vroeger stadium van besluitvorming kunnen meenemen in de vastgoedstrategieën.

Ten tweede zou bij de sectorale bekostiging opnieuw een aangrijpingspunt ingebouwd kunnen worden, zonder zelf als budgetbeheerder teveel op de stoel van de dienstverlener te gaan zitten. Men zou kunnen denken aan een vorm, waarin bij budgettoewijzing de vraag meespeelt, in hoeverre de plannen passen in een door de gemeente (of regio) en zorgverleners gezamenlijke opgestelde ruimtelijke visie op het woonzorgaanbod. In dat geval moeten voorwaarden wel zodanig open worden opgesteld, dat de voordelen van de flexibiliteit van vraagvolgende bekostiging nog kunnen worden verzilverd.

# 3 Vier woonzorggebouwen in hun buurt

## 3.1 De buurtfunctie van verzorgingshuizen - een beschrijving in vier cases

In een viertal cases hebben we onderzoek gedaan naar verzorgingshuizen in hun lokale context. Welke buurtfunctie hebben deze verzorgingshuizen? Welke rol speelt deze in de vastgoedbeslissingen van belanghebbenden? Welke kansen en bedreigen vormen de beleidshervormingen voor de buurtfunctie in woonzorggebouwen? De cases zijn gesitueerd in verschillende gebieden. Er zijn twee stedelijke gebieden in de randstad, maar met een relatief hoge en relatief lage ruimtelijke druk (Amsterdam en Rotterdam), en twee kleine kernen, één in een echt krimpgebied (Loppersum in Groningen) en één in een gebied met hogere druk, namelijk het Groene Hart (Koudekerk a/d Rijn). We vatten de bevindingen samen, voordat we de individuele cases voorstellen.

### *De buurtfunctie van verzorgingshuizen*

Op basis van het materiaal uit de cases kan geconcludeerd worden dat verzorgingshuizen nog steeds een buurtfunctie vervullen. Behalve de primaire dienstverlening (aan de bewoners), is er sprake van activiteiten die behalve voor eigen bewoners openstaan voor mensen uit de buurt, zoals restaurant, bingo, cultuur (aanverwante dienstverlening). De deelnemers zijn vooral ouderen uit de buurt, met name degenen die wonen in de nabijgelegen aanleunwoningen, die in alle vier de onderzochte gevallen aanwezig waren. Omdat er al langer een tendens is van de 'verzwaring' van de zorg die verleend wordt in de huizen, kunnen de bewoners zelf steeds minder van aanverwante dienstverlening gebruik maken (bijvoorbeeld restaurant).

Daarnaast is er ook sprake van sectorvreemde dienstverlening. Er is dienstverlening aanwezig met een bredere doelgroep, bijvoorbeeld zorgactiviteiten als logopedie of fysiotherapie. In twee cases zagen we dat er ook zalen verhuurd werden voor het houden van feesten of het organiseren van toneelavonden.

De verzwaring van de zorg heeft echter ook invloed op het imago van het huis. Het wordt het voor mensen uit de buurt minder aantrekkelijk om voor dienstverlening naar binnen te stappen vanwege het beeld van ouderdom en ziekte.

De dienstverleningsfunctie voor de buurt brengt ook een ontmoetingsfunctie van woonzorggebouwen met zich mee. Ontmoeting met bewoners is daarbij niet vanzelfsprekend. Ouderen blijven graag in hun eigen omgeving en zijn gehecht aan hun eigen groepjes. Interactie wordt vooral gestimuleerd door verbinders. Naast het personeel hebben de vrijwilligers daarin een grote rol. Het type ontmoetingen dat plaatsvindt, bestaat vooral uit het bestendigen van contacten binnen de groep (bonding capital) en veel minder uit het leggen van contacten tussen groepen (bridging capital). De vaste tafelschikking is bijvoorbeeld belangrijk in het bestendigen van contacten. Maar los van de ontmoetingen met bewoners, ontmoeten buurtbewoners in ieder geval elkaar, tijdens aanverwante en sectorvreemde activiteiten.

De ruimte waar de meeste ontmoeting plaatsvindt is veelal het restaurant. Hier wordt in de ochtend vaak koffie gedronken en tussen de middag warm gegeten. Ook hebben sommige huizen aparte activiteitenzalen die ook aan externen verhuurd worden. Daarnaast



vinden ook ontmoetingen plaats rondom de entree, in de centrale hal, of op de bankjes buiten. Een prettige en comfortabele inrichting van deze ruimtes (genoeg beschutting, bezonning, zitmeubilair) is van belang voor het faciliteren van deze contacten.

In sommige gevallen heeft het verzorgingshuis ook een communicatiefunctie, in de zin dat het gebouw door bijvoorbeeld de politie wordt gebruikt om buurtbewoners te bereiken voor een bepaalde boodschap.

De buurtfunctie van verzorgingshuizen is niet beperkt tot de activiteiten die in het gebouw zelf plaats vinden. De gebouwen zijn ook onderdeel van een netwerk van functies in de buurt. Bewoners maken van het huis maken ook gebruik van andere voorzieningen in de wijk. Dat zijn vooral winkels, en soms horeca of terrassen, of parken voor een wandeling.

#### *Welke rol speelt de buurtfunctie in de vastgoedbeslissingen?*

In de cases geven vooral gemeenten en een aantal van de dienstverlenende organisaties aan, dat behoud van de woonzorggebouwen op die plek belangrijk is, omdat ouderen een verzorgingsplek zouden moeten kunnen vinden in de buurt waar ze woonden. Beide partijen zijn echter voor vastgoedbeslissingen afhankelijk van de vastgoedeigenaar, en dat is niet altijd de dienstverlener zelf. De buurtfunctie (die niet de primaire doelgroep betreft maar juist de buurtbewoners), speelde in deze cases nauwelijks een rol in locatiebeslissingen in de optiek van alle belanghebbenden (dienstverleners, eigenaren, gemeenten), met uitzondering van de case krimpgebied Loppersum.

De buurtfunctie van een gebouw speelt voor deze actoren vooral een rol met betrekking tot keuzes over het gebruik van het gebouw. Dienstverleners zijn zich bewust van die buurtfunctie. Zij proberen ouderen uit de buurt naar het gebouw te trekken door activiteiten te organiseren en in een enkel geval zelfs door het gebouw bij de verbouw uitnodigender in te richten. Het gaat hen hierbij minder om het genereren van inkomsten uit exploitatie van zalen, dan om het behoud van de leefbaarheid (voor ouderen) in de buurt zelf, het genereren van 'reuring' voor bewoners, en om het aandacht vestigen op hun organisatie (communicatiefunctie).

Sommige corporaties geven aan dat een bepaalde invulling van het gebouw de buurtfunctie kan versterken, en hebben daar ook eigen ideeën over. Tegelijkertijd zeggen ze dat het vooral aan de dienstverlener is om die waar te maken, aangezien zij het gebouw als geheel aan de zorgaanbieder verhuren. Bij transformatie naar een andere functie komt de invulling van het gebouw bij eigenaren wel nadrukkelijk aan de orde als een kans.

De meeste gemeenten willen vooral dat primaire functie behouden blijft en dat de toegang tot de dienst binnen de eigen woonomgeving gewaarborgd blijft. De gemeente hebben echter niet het gevoel dat ze de middelen hebben om hier goed op te sturen, vooral niet ten opzichte van de zorgaanbieders-eigenaren. Gemeenten beschouwen de buurtfunctie veel meer los van het woonzorggebouw: dezelfde functie zou ook elders ondergebracht kunnen worden. Een voorbeeld is de gemeente Rotterdam, die de concentratie van buurtvoorzieningen wil onderbrengen in 'huizen van de wijk', die vaak gehuisvest zijn in ander maatschappelijk vastgoed. In de krimpgemeente Loppersum wordt leegstaand maatschappelijk vastgoed zoals een buurthuis aan dorpsraden geschonken om de buurtfunctie te kunnen huisvesten.

#### *Kansen en bedreigingen als gevolg van beleidshervormingen*

Een bedreiging voor de buurtfunctie betreft de verzwaring van de zorg. Deze ontwikkeling is enerzijds onafhankelijk van de beleidshervormingen: omdat ouderen langer thuis willen en kunnen wonen, zijn het vooral degene die meer hulp behoeven die in de woonzorggebouwen wonen. Maar anderzijds heeft de beleidshervorming van het scheiden van wonen en zorg deze ontwikkeling versterkt: om de exploitatie van het gebouw sluitend te krijgen, zetten de zorgaanbieders in de cases in op meer zorgverlening voor hogere ZZP's. Dit betekent dat bewoners zelf minder goed kunnen deelnemen, en dat de activiteiten en de daarmee gepaard gaande ontmoeting meer en meer iets worden voor ouderen uit nabijgelegen aanleunwoningen, uit de buurt of zelfs andere doelgroepen.



Op de korte termijn is de vraagvolgende bekostiging en de scheiding van wonen en zorg niet per se onvoordelig voor de buurtfunctie. Eigenaren en dienstverleners zoeken een goede invulling voor het huidige gebouw, ook om de exploitatie van het gebouw te ondersteunen. De bestaande gebouwen hebben hiervoor typologisch een prima opzet (al moeten ze soms wel aangepast worden om de aantrekkelijkheid van het gebouw te vergroten), en vanwege de aanwezigheid van een 24uurs receptie is dit 'extra' gebruik bijvoorbeeld in de vorm van verhuur ook goed te realiseren. Op de langere termijn is het echter de vraag of dergelijke ruimtes nog worden gerealiseerd, als ze niet meer noodzakelijk zijn voor de primaire doelgroep en daarom niet meer worden bekostigd. Als veel bewoners op hun kamer moeten eten, is bijvoorbeeld het restaurant en een keuken niet meer nodig voor het primaire dienstverleningsproces. Ook is het de vraag of de exploitatie van dergelijke functies in het gebouw nog wel financieel mogelijk is.

## 3.2 De Bogt, Amsterdam

### *Ligging in de wijk*

De Bogt ligt in de Spaarndammerbuurt te Amsterdam, een gemengde wijk van ruim 15.000 inwoners. De buurt ligt ten noorden van het spoor in relatieve isolatie ten opzichte van de rest van de stad. De bevolking kent een gemengde samenstelling van 'oude stedelingen' met een hoog aandeel migranten. De buurt heeft een relatief laag sociaaleconomische status. Bijna 70% van de woningvoorraad bestaat uit corporatiehuur.

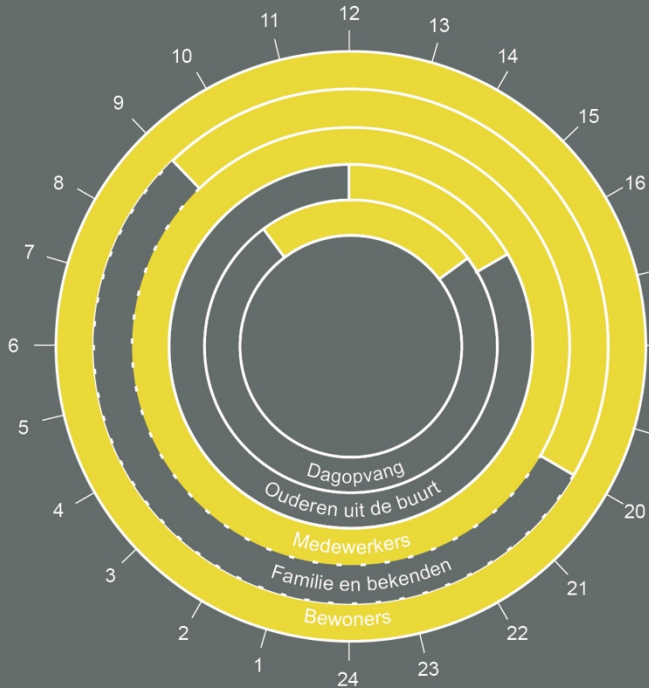
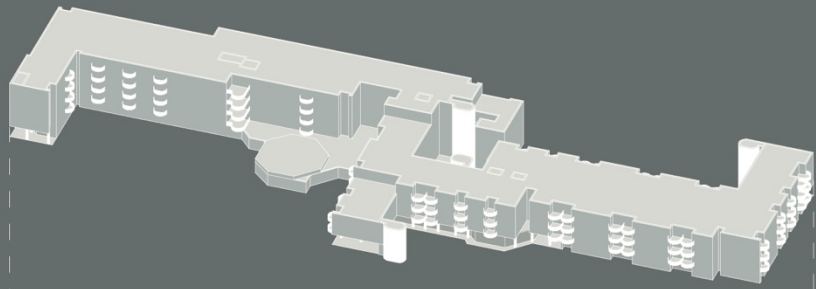
De Bogt is in 1980 opgericht als buurtgericht ouderencentrum tijdens een stadsvernieuwingsoperatie, met inspraak van de toenmalige communistisch georiënteerde buurtbewoners. Het gebouw maakt door zijn 'bochtige' opzet nieuwe pleinachtige ruimtes binnen de contouren van het smalle 19<sup>e</sup>-eeuwse bouwblok. De verschillende tuinen, pleintjes en straten zijn met elkaar verbonden door middel van onderdoorgangen, waaraan ook de entree naar de aanleunwoningen van de Westerbeer en een zijentree van de Bogt liggen. De hoofdentree ligt centraal in het blok maar is verstopt in een hoek en slecht zichtbaar. Bezoekers van het gebouw wonen veelal in de aanleunwoningen of in de Spaarndammerbuurt en komen veelal lopend of met de scooter.

Het huis ligt vlak bij winkelstraat en buurtvoorzieningen. De Bogt is een typisch 'stads' huis met gevarieerde bewoners en ook veel bezoekers, met name ouderen met een sterke buurtbinding. Deze hebben het huis leren kennen door kennissen/ familie die in het huis woonden. Het gebouw heeft vier verdiepingen en twee vleugels: een met aanleunwoningen en een met zorgkamers. De kamers zijn gerangschikt langs een centrale gang. Op de begane grond bevinden zich voorzieningen zoals winkeltjes, restaurant en activiteitenruimtes.



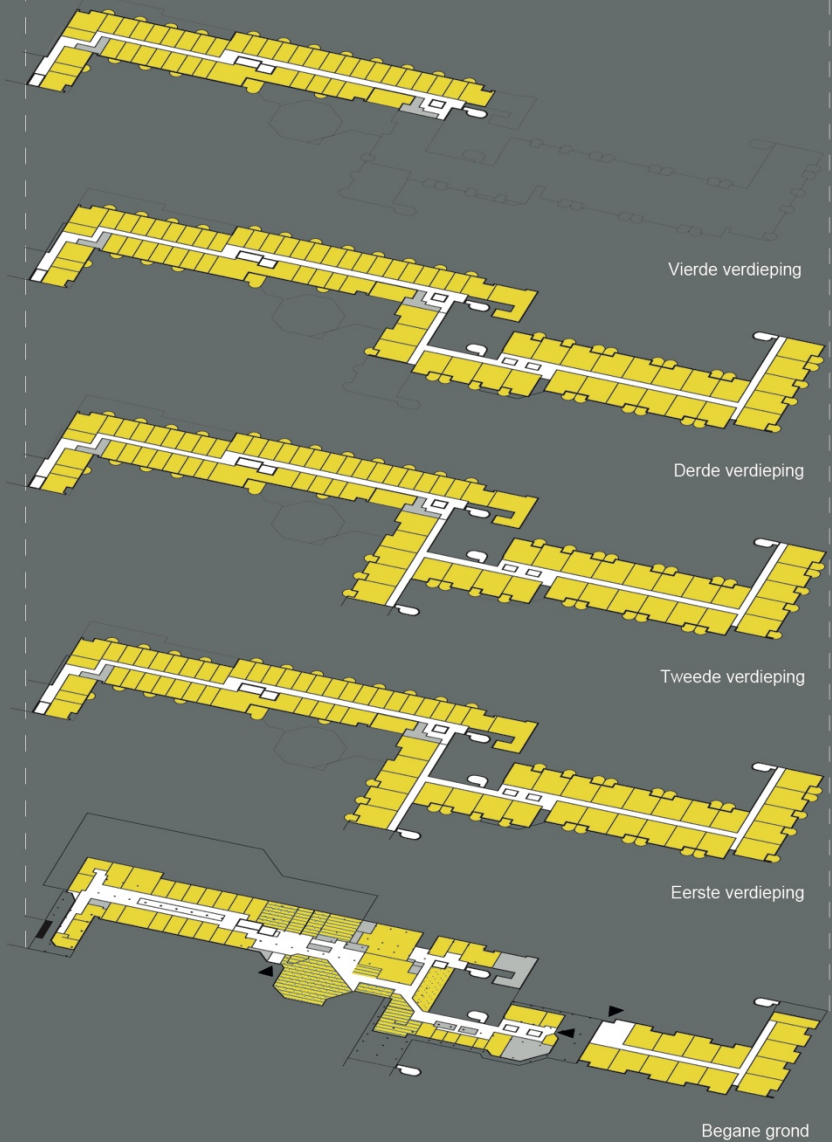
# VERPLEEGHUIS DE BOGT-WESTERBEER

Adres: Polanenstraat 6, Amsterdam  
 Bouwjaar: 1980  
 Oppervlakte: 9445 m<sup>2</sup> BVO  
 Woningen: 170 appartementen De Bogt  
 94 aanleunwoningen  
 Primaire dienstverlener: Amstelring  
 Vastgoedeigenaar: Woningstichting Rochdale

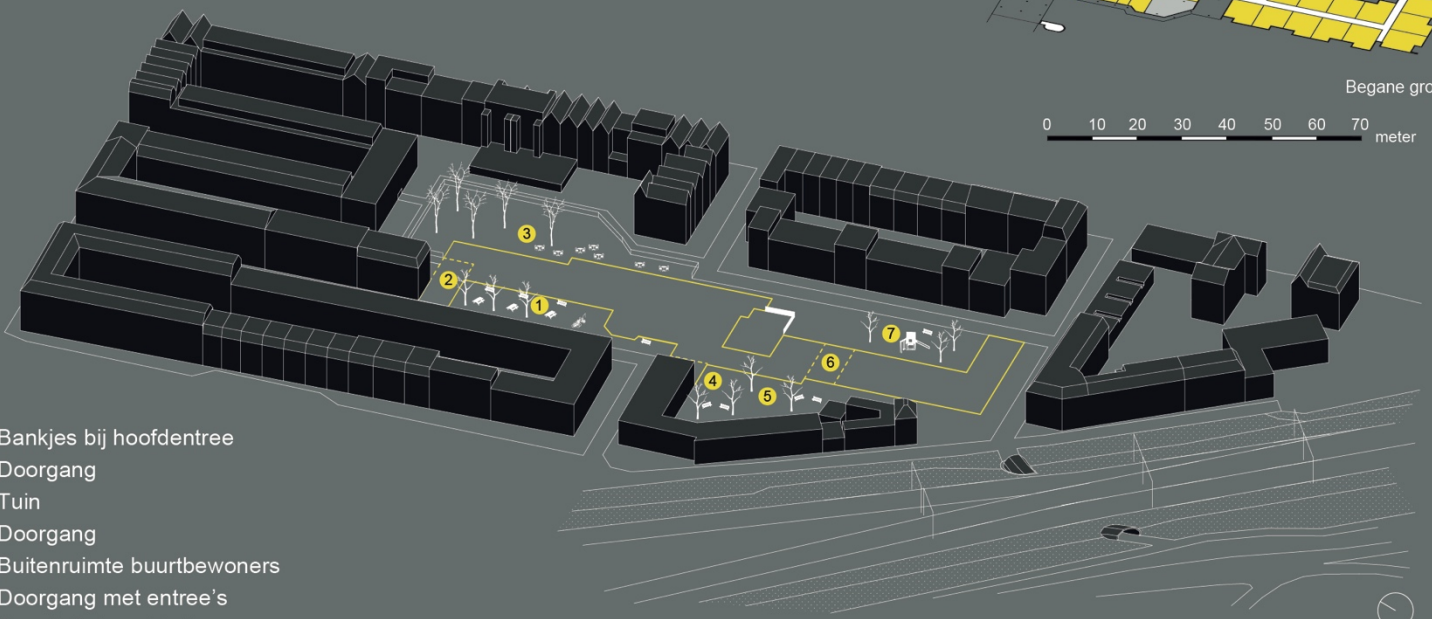


Afb. Bezetting gebouw verschillende doelgroepen gedurende de dag

- Primair
- Aanverwant
- Sectorvreemd
- Service
- Ontsluiting



0 10 20 30 40 50 60 70 meter



- 1 - Bankjes bij hoofdentree
- 2 - Doorgang
- 3 - Tuin
- 4 - Doorgang
- 5 - Buitenruimte buurtbewoners
- 6 - Doorgang met entree's
- 7 - Speeltuin buurtkinderen

0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 meter

Afb. Stedenbouwkundige inbedding gebouw



### *Bestuurlijke context*

Amstelring heeft 24 locaties, waarbij de verhoudingen tussen koop en huur aan het verschuiven zijn: Het was 70% eigendom en 30% huur, nu zijn die verhoudingen andersom. Amstelring wil als zorgpartij vooral zorg leveren, niet 'de balans volgooien met stenen'. Daarbij heeft Amstelring ook oog voor de spreiding van het vastgoed. Omdat ze waarde hecht aan het bieden van zorg aan mensen binnen hun netwerk, wil ze zoveel mogelijk ook locaties binnen de ring behouden.

De beleidsveranderingen in de zorg maken de exploitatie uiteraard moeilijker. De Bogt is uiteindelijk behouden, maar getransformeerde voor een mix met andere doelgroepen dan ouderen. Er zijn nu naast zorgplekken GGZ-plekken en 'interventie' plekken. Die mix van groepen is relatief bijzonder, en volgens de respondent werkt het hier goed omdat er bij een 'volks' huis als De Bogt meer begrip is voor elkaar. Hoewel Amstelring meerdere locaties heeft, is besloten niet tussen locaties te verevenen. Men schatte in dat men niet uit de vraag zou komen wat een eerlijke wijze van verevening is.

De buurtfunctie van De Bogt is heel belangrijk voor Amstelring, zowel voor bewoners die anderen kunnen ontmoeten, als voor externen die bijvoorbeeld een maaltijd komen halen. Amstelring schat in dat vooral voor de lage inkomensgroepen zo'n buurtfunctie nodig is, om deze voorzieningen betaalbaar te houden. De Bogt is echt een 'Huis voor de buurt'.

Ook eigenaar corporatie Rochdale benadrukt het belang van een combinatie van voorzieningen in een zorglocatie. Voorzieningen geven kans tot ontmoeting en brengen ook 'reuring', wat door een gedeelte van de bewoners zou worden gewaardeerd. Aangezien Rochdale de verzorgingshuizen meestal in hun geheel verhuurt, zien ze het organiseren van meervoudig gebruik van het gebouw in de eerste plaats als een taak voor de zorgaanbieder (als exploitant), maar constateert ook dat in zijn algemeenheid bij woonzorggebouwen nog wel onbenutte kansen liggen. Als het gaat om de spreiding van locaties over de stad, ziet zij zichzelf niet als eerstverantwoordelijke. De corporatie is hierin een partner, maar het is aan de gemeente om te letten op een goede spreiding van voorzieningen, inclusief hun buurtfunctie.

De gemeente maakt zich minder zorgen over de buurtfunctie als wel over de blijvende aanwezigheid van voorzieningen van ouderen in de hele stad. Zij wil graag het beeld doorbreken dat verzorgingshuizen binnen de ring vooral worden vervangen door andere woonfuncties. Daarom heeft ze de beleidsdoelstelling opgesteld om bij deze locaties zoveel mogelijk de zorgfunctie te behouden, voor ouderen of voor anderen. Het instrumentarium wat ze daarvoor ter beschikking heeft (bestemmingsplan, erfpacht) is echter vaak niet toereikend. Met corporaties als eigenaren is het gemakkelijker afspraken maken, omdat de gemeente met hen in voortdurend gesprek is. Met de zorgaanbieders als eigenaren is nu afgesproken het van geval tot geval te bespreken, en geen stadsbrede regel op te stellen. Een van de voorbeelden hoe de zorgfunctie behouden kan blijven, is dat in het geval van het ombouwen van een verzorgingshuis naar zelfstandige woningen, deze (gereguleerde) woningen niet worden toegewezen volgens het stedelijke systeem Woningnet, maar door de zorgaanbieder die meer zicht heeft welke mensen in de buurt zorg behoeven.

### *Aangeboden diensten in het gebouw*

De primaire en aanverwante diensten van de Bogt bestaan uit de zorgfunctie en een aantal voorzieningen, waaronder een kapper, pedicure, fysiotherapeut, een aantal winkels en een bibliotheek (zie figuur gebouwoverzicht). Sommige voorzieningen, zoals het restaurant en de bar, worden ook door buurtbewoners en bewoners van de aanleunwoningen van de Westerbeer gebruikt. De warme maaltijd wordt iedere dag om 12.00 in het restaurant geserveerd en daarna is daarna de bar geopend tot 16.00 (behalve in het weekend).

Sommige zalen worden gebruikt voor het organiseren van activiteiten voor ouderen uit de buurt. Voorheen konden deze gratis meedoen aan de activiteiten. Toen er een nieuwe bekostiging kwam, veranderde dit, externen moeten nu betalen. Zij doen hierdoor minder mee aan activiteiten.

De gebruikersgroepen van de primaire dienst zijn de bewoners van de Bogt, waarvan de zorgindicatie steeds zwaarder worden. Naast de bewoners zijn ook personeel, vrijwilligers en familieleden verbonden aan de primaire dienstverlening. Gebruikers van de aanverwante diensten zijn, naast een aantal buurtbewoners vooral de bewoners van de aanleunwoningen van de Westerbeer. Ongeveer 30 van de totaal 120 bewoners maken dagelijks gebruik van het restaurant, bar, activiteiten en dagopvang. Sectorvreemde diensten zoals de diverse vergaderingen worden gehouden in de grote zaal, bijvoorbeeld door de toneelvereniging of muziekvereniging. Oudere buurtbewoners met een sterke binding aan het huis en de buurt komen veelal voor bingo, optreden, bar en de themadiners, die één keer in de twee maanden plaatsvinden.

#### *Ontmoetingsfunctie en ruimte*

De meeste ontmoetingen vinden plaats binnen de eigen sociale groep (bonding capital) en zijn gerelateerd aan de aanverwante dienstverlening. Er is een aantal ruimtes die een grote ontmoetingsfunctie hebben. Dit is de grote zaal, tijdens koffie drinken en activiteiten als optredens en bingo. Bij het koffiedrinken zijn er 'vaste groepjes' die elkaar dagelijks aan dezelfde tafel ontmoeten. Omdat de bar en de grote zaal in elkaar over lopen zitten er ook mensen in de grote zaal die gebruik maken van de bar. Naast de grote zaal is het restaurant is een belangrijke ontmoetingsruimte, tijdens de warme middagmaaltijd. Een groot deel van de bewoners zit op vaste plekken. Als de mensen, waarbij ze eerst aan tafel zaten, komen te overlijden, dan blijven ze alsnog op die plek zitten.

Een andere ontmoetingsfunctie wordt gefaciliteerd in het rookhok. Ook in de entreehal vinden veel ontmoetingen plaats. Hier staat een tafel met stoelen waar mensen kunnen zitten als zij wachten voor de fysiotherapeut of op bezoek. Buiten, voor de ingang en bij de jeux de boules-baan staat een aantal bankjes die ook veel door ouderen gebruikt worden. De andere hoven rondom het gebouw worden vooral gebruikt door de andere buurtbewoners, zoals kinderen of omwonenden. Zij zijn ook ingericht als achtertuin of speelplek (zie figuur gebouwoverzicht).

Naast de ruimte, is de aanwezigheid van 'verbinders' – bestaand uit vrijwilligers of personeel - sturend in het faciliteren van ontmoetingen in De Bogt. Doordat er een personeelstekort is kunnen de bewoners niet zo vaak meer van hun afdeling gehaald worden om bijvoorbeeld te gaan eten in het restaurant. In combinatie met steeds zwaardere zorg, waardoor mensen ook niet meer zelfstandig van hun afdeling kunnen, heeft dit tot gevolg dat er steeds minder bewoners van De Bogt beneden zitten of naar de activiteiten gaan. Veel bewoners zouden bijvoorbeeld elke dinsdag naar het koffie uurtje willen, maar er is niet genoeg personeel en er zijn te weinig vrijwilligers om iedereen van de kamers te halen. Het gevolg van de steeds zwaardere zorg en personeelstekort leidt ertoe dat er een minder levendige sfeer heerst in de gemeenschappelijke ruimtes in De Bogt, waardoor mensen van buitenaf er wellicht minder snel naar toe zullen gaan.

#### *Relatie met andere functies in de buurt*

De dienstverlening van De Bogt heeft relaties met een aantal andere plekken in de buurt (zie figuur wijkoverzicht). Bewoners van de aanleunwoningen maken vooral gebruik van het buurthuis de Horizon, de winkels en voorzieningen in de Spaarndammerstraat en het Westerpark voor een wandeling.

Ook maken andere organisaties gebruik van De Bogt. Het GGZ, Mentrum en Ingeest leveren in huis diensten aan de bewoners. Ook sommige scholen hebben een relatie, zoals jongeren die taakstraffen moeten doen, speciaal onderwijs op dinsdagochtend en de ROC die stagiaires levert. Daarnaast is er contact met de kerk en ABC, een alliantie van welzijnsorganisaties die actief zijn in de buurt.

Omwonenden maken gebruik van de openbare ruimte die door de gebouwvorm van de Bogt wordt ingesloten. Met name de kinderen uit de buurt gebruiken de daarvoor ingerichte speelpleintjes.

### 3.3 De Evenaar, Rotterdam

#### Ligging in de wijk

De Evenaar ligt in de wijk Oosterflank. Deze uitbreidingswijk van Rotterdam is in de jaren tachtig gebouwd en grenst direct aan Capelle a/d IJssel. Het is een bloemkoolwijk met gemengde laagbouw en appartementen, en heeft ruim 10.000 inwoners. De wijk heeft relatief iets meer lage inkomens dan gemiddeld en kent een gemengde samenstelling in etniciteit. Er wonen relatief veel ouderen.

Alhoewel de Evenaar in het midden van de wijk ligt, is het gebouw niet makkelijk te vinden. Het is een langwerpig gebouw in een gekromde vorm dat een bouwblok omsluit. Aan de voorzijde grenst het aan een winkelplein en een autostraat en aan de achterzijde aan een aantal besloten groene hoven. In de nabijheid bevinden zich een aantal parken.

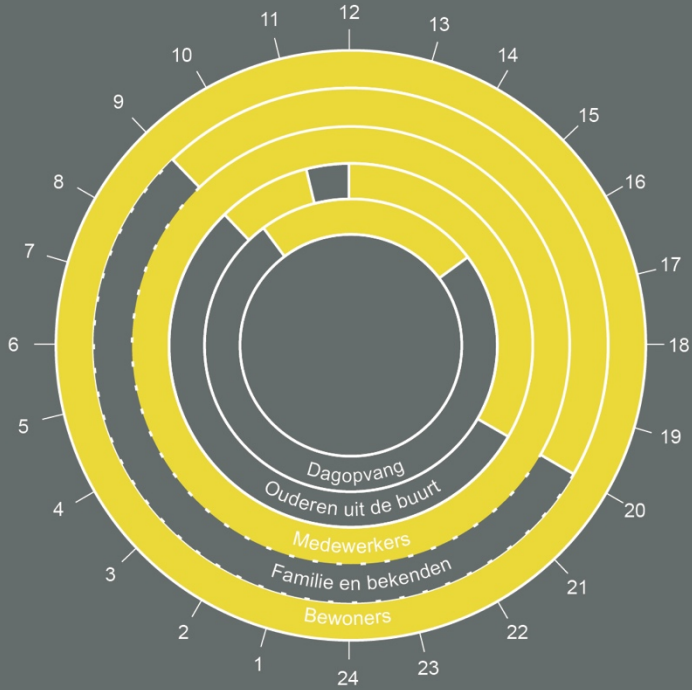
Het gebouw heeft vier lagen en bestaat uit kleine wooneenheden van 25 vierkante meter die via een middengang ontsloten worden. Naast de Evenaar staan 75 aanleunwoningen die een aparte entree hebben. In de plint bevinden een aantal voorzieningen en is ook een restaurant gehuisvest, dat plek biedt aan ongeveer 80 mensen.





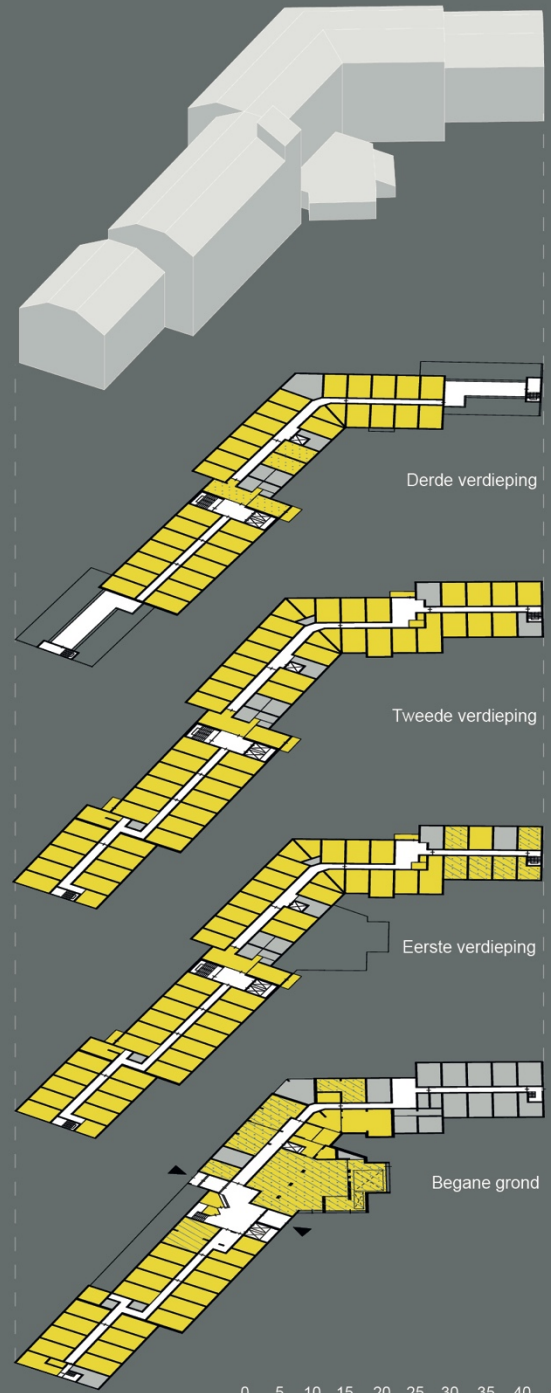
# WOON-ZORGCENTRUM DE EVENAAR

Adres: Vaasahof 75, Rotterdam  
 Bouwjaar: 1985  
 Oppervlakte: 6732 m<sup>2</sup> BVO  
 Woningen: 107 eenkamerappartementen  
 8 tweekamerappartementen  
 Primaire dienstverlener: Stichting Humanitas  
 Vastgoedeigenaar: Stichting Humanitas Huisvesting



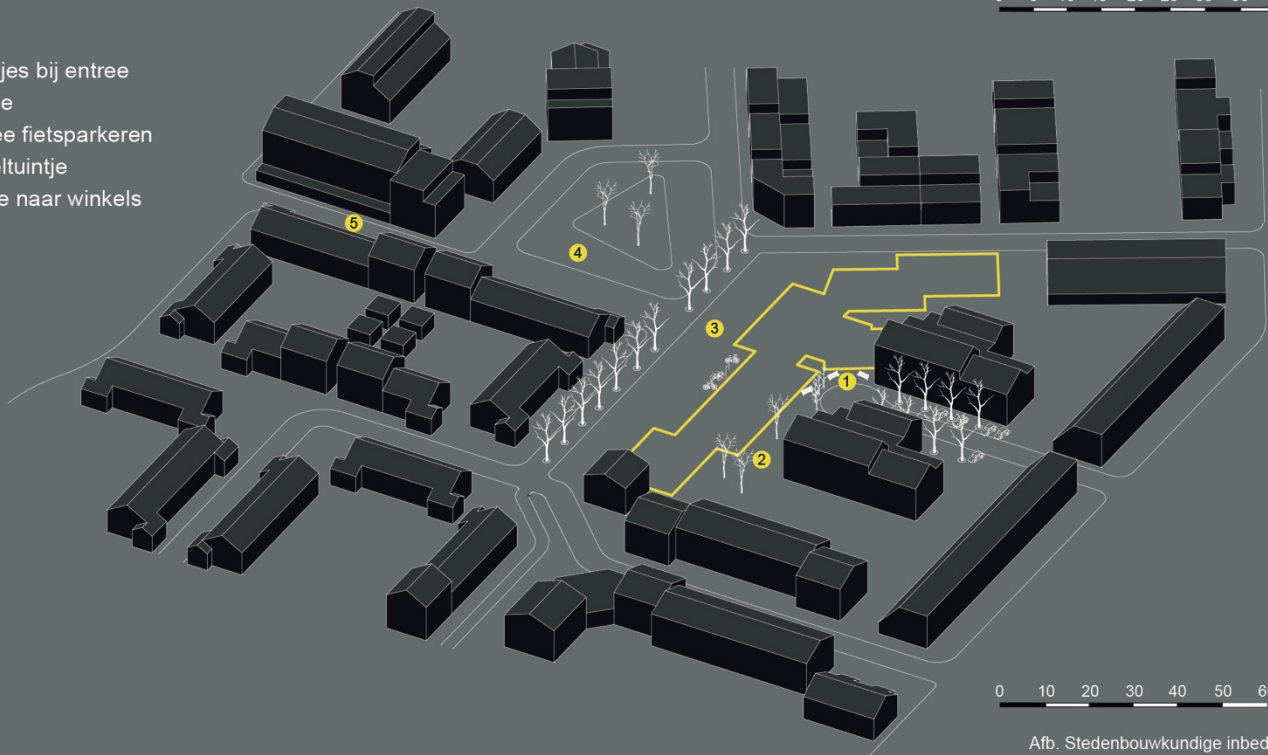
Afb. Bezetting gebouw verschillende doelgroepen gedurende de dag

- Primair
- Aanverwant
- Sectorvreemd
- Service
- Ontsluiting



0 5 10 15 20 25 30 35 40 45 meter

- 1 - Bankjes bij entree
- 2 - Parkje
- 3 - Entree fietsparkeren
- 4 - Speeltuintje
- 5 - Route naar winkels



0 10 20 30 40 50 60 70 meter

Afb. Stedenbouwkundige inbedding gebouw



### *Bestuurlijke context*

Zorgaanbieder Humanitas Zorg huurt onder andere de Evenaar van de corporatie Humanitas Huisvesting. Daarnaast heeft ze twee locaties zelf in bezit. De huidige gehuurde locaties voldoen eigenlijk niet meer aan de eisen van steeds zwaarder wordende zorg, hierdoor is het afstoten van locaties momenteel het onderwerp van discussie, maar gecompliceerd vanwege onder andere lange huurcontracten en boekwaardes die niet afgeschreven kunnen worden. Momenteel wil Humanitas Zorg echter niet meer 'in stenen doen', maar zoveel mogelijk huren en zich op de core business richten, vanuit de overweging dat bezit meer risico's met zich mee brengt, alleen al vanwege demografische veranderingen. Als er sprake is van nieuwbouw dringt ze er bij gemeenten en corporaties ook op aan om flexibel te bouwen, zodat het gebouw makkelijker is aan te passen voor andere doelgroepen. Hoewel locatiebeslissingen op het ogenblik bij Humanitas Zorg niet aan de orde zijn, vindt de organisatie spreiding over de stad wel een belangrijk thema, vooropgesteld dat de zorglocatie zich bevindt in de nabijheid van de doelgroepen. Humanitas wil voorkomen dat mensen die in een gecombineerde woonzorgvoorziening gaan wonen uit hun eigen omgeving moeten verhuizen, en probeert over de hele stad aanwezig te zijn.

Op meerdere locaties van Humanitas is er een restaurant. Die zijn nog uit de tijd dat er veel ruimte zat in de bekostiging om iets te doen met welzijn. Humanitas Huisvesting betaalde deze als corporatie onder andere uit de 'leefbaarheidsgelden'. Nu kijkt Humanitas Huisvesting scherper welke nog in stand gehouden worden. De restaurants zijn moeilijk te exploiteren. Afstoten van het restaurant betekent niet dat ze verdwijnen. Soms kunnen deze gerund worden door vrijwilligers. Zo probeert Humanitas Huisvesting de maatschappelijke buurtfunctie toch in stand te houden.

Humanitas Zorg zou graag invulling geven aan de buurtfunctie door op haar zorglocaties combinaties te zoeken en te integreren met een zogenoemd 'Huis van de Wijk'. Daarvoor is ze echter afhankelijk van de gemeente. Hoewel ze de ervaring heeft dat een dergelijk Huis van de Wijk uiteindelijk vaak op een andere plek terechtkomt, dingt ze wel mee aan een van de aanbestedingen voor een Huis van de Wijk.

De gemeente onderschrijft het sociale belang van verzorgingshuizen. Het streven van langer thuis wonen kan alleen slagen onder de juiste condities, onder andere van voorzieningen in de buurt. In haar beleid kijkt ze daarom niet alleen naar fysieke aanpassingen in woningen, maar ook naar de mogelijkheden voor ontmoeting in de buurt en voorzieningen in plinten van gebouwen. Ze vraagt zich wel af, of het noodzakelijk is deze juist in verzorgingshuizen te behouden. De buurtfunctie die het verzorgingshuis nu op sommige plekken heeft, ziet zij als onderdeel van een breder welzijnsbeleid, waarvoor de 'Huizen van de Wijk' zijn bedacht. Hierin zijn verschillende voorzieningen geclusterd, maar niet alleen voor ouderen maar voor verschillende doelgroepen. Ze ziet hierbij voor zichzelf vooral een regisserende, faciliterende, verbindende rol. De instrumenten die ze heeft zijn onder andere: bestemmingsplanwijziging bij omvorming verzorgingshuizen, een zorgvastgoedteam die aanvragen ondersteunt bij verandering van onzelfstandige appartementen naar zelfstandige appartementen, het bij elkaar brengen van partijen, ontvankelijke houding voor initiatieven. Instrumenten om er sterker op te sturen, met bijvoorbeeld financiële middelen, zijn er nauwelijks.

### *Aangeboden diensten in het gebouw*

Het zijn vooral de aanverwante en sectorvreemde diensten, zoals koffie ochtenden, een dans- en sjoelcompetitie, biljarten en bingo, waarbij ontmoeting plaatsvindt (zie figuur gebouwoverzicht). Deze diensten worden vooral bezocht door de bewoners van de aanleunwoningen en de oudere buurtbewoners. Met name de biljartcompetitie is populair onder buurtbewoners. De bingo wordt ook bezocht door mensen uit Ommoord. Doordat de zorg zwaarder wordt neemt het aantal bewoners dat aan de activiteiten deelneemt af. Slechts enkele bewoners van de Evenaar zijn goed genoeg om aan deze activiteiten deel te

nemen. Daarmee neemt ook het contact tussen bewoners en bezoekers, af. Naast het restaurant zit er ook een kapper/schoonheidsspecialist en een kleine winkel op de begane grond van het gebouw.

Binnen de groep van bewoners gaat het vooral om ontmoetingen tussen huidige bewoners en nieuwe bewoners, waarbij de verbinders, zoals het personeel en de vele vrijwilligers, een bemiddelende rol spelen. Zij plaatsen mensen bij elkaar, proberen gesprekken aan te knopen en conflicten te voorkomen.

Sectorvreemde diensten die gebruikt worden door niet-ouderen zijn er ook – inclusief een kinderdagverblijf. Het gebouw wordt weleens gebruikt voor vergaderingen van de Turkse of Marokkaanse vereniging, deze gebruiken de bibliotheek. Daarnaast zijn er sporadisch optredens, komen ouders met kinderen knutselen in het restaurant, en helpen acht cliënten van Pameijer (verstandelijk gehandicapten) bij activiteiten. De Evenaar is de startlocatie van de fietsvierdaagse die eenmaal per jaar plaats vindt en is ook in gebruik als stemlokaal bij verkiezingen.

#### *Ontmoetingsfunctie en ruimte*

De meeste ontmoetingen vinden plaats binnen de verschillende sociale groepen die gebruik maken van de aanverwante en sectorvreemde dienstverlening. Activiteiten vinden gestructureerd plaats, op vaste plekken, en worden bezocht worden door vaste groepen. Belangrijke ruimtes waar ontmoeting plaatsvindt zijn het restaurant en het terras aan de achterzijde van het gebouw, de activiteitenruimtes, en de entreehal en de entreezone voor het gebouw voor de terloopse ontmoetingen.

#### *Relatie met andere functies in de buurt*

De dienstverlening die plaatsvindt in de Evenaar heeft een geringe relatie met andere plekken in de buurt (zie figuur wijkoverzicht). Er zijn niet veel voorzieningen in de nabije omgeving waar bewoners gebruik van kunnen maken. Ze maken een ommetje in het park, of maken gebruik van de tegenoverliggende supermarkt. Er is regelmatig contact met de supermarkt, bijvoorbeeld voor 'Opzoomer' activiteiten. Ook verleent de supermarkt service door boodschappen te brengen, en is er een wijkontbijt waar buurtbewoners konden ontbijten voor 2,50 euro.

Humanitas werkt samen met verschillende welzijnsorganisaties binnen en buiten de buurt, zoals Pameijer. Daarnaast is er ook een link met Stichting Powerboat, een kunstenaarsgroep die opdracht hebben gekregen om sociale plekken in de wijk meer zichtbaar te maken. Er was bijna een samenwerking met de Oosterwiek (serviceflat, gelegen in Oosterflank), doordat deze Huiskamer van de Wijk zou worden, maar uiteindelijk ging dit niet door. Er wordt nu geprobeerd om de activiteiten en het concept 'Huis van de wijk' in de Evenaar te doen, maar dat lukt nog niet. Omwonenden maken gebruik van de openbare ruimte rondom het gebouw. Dit betreft vooral het gebruik door kleine kinderen en hun ouders, op ruimtes die ingericht zijn als speelplek.

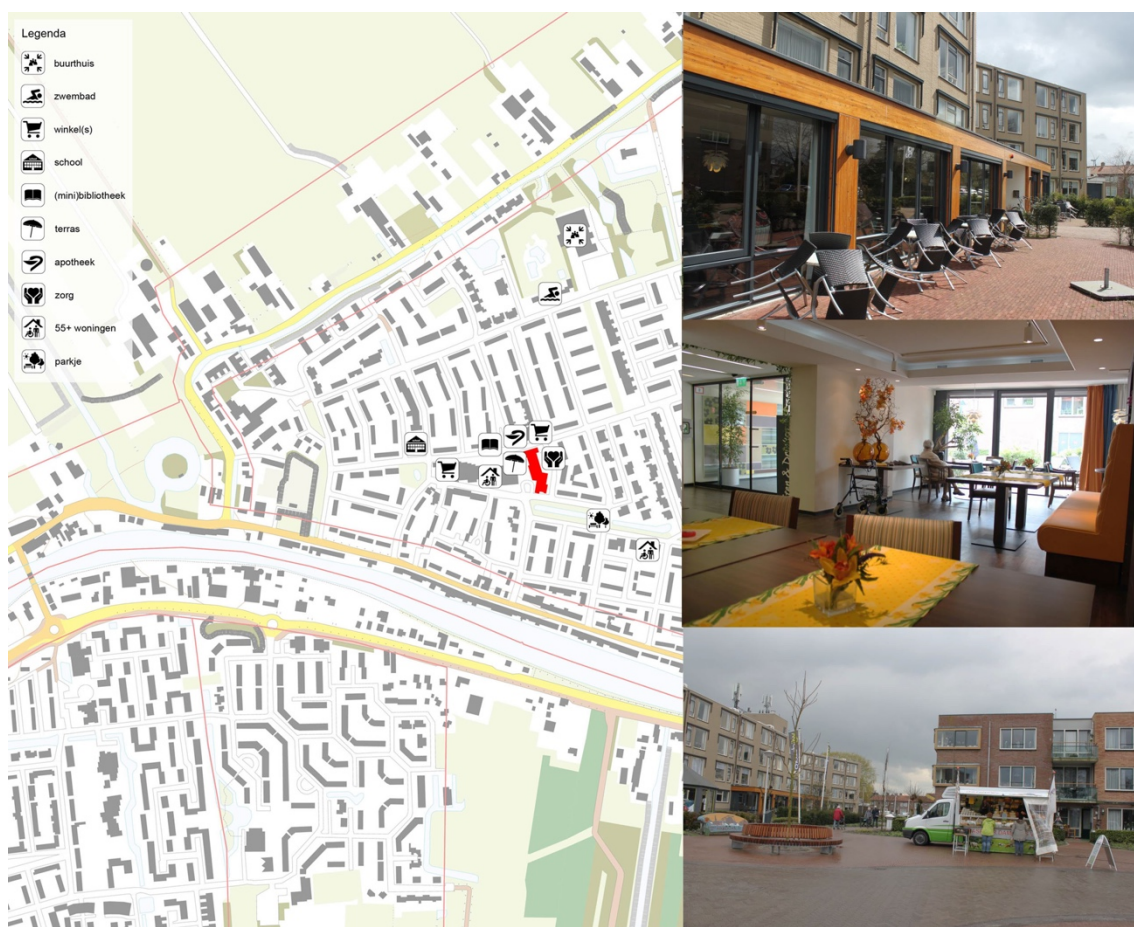
### 3.4 Rhijndael, Koudekerk aan den Rijn

#### Ligging in de wijk

Rhijndael ligt in het dorp Koudekerk aan den Rijn, een kleine kern in Zuid-Holland. Het dorp heeft ongeveer 4300 inwoners en is sinds 1991 onderdeel van de gemeente Alphen aan de Rijn. Het dorp heeft een groeiend aantal bejaarden. De sociaaleconomische status van de bevolking is gemiddeld.

Het gebouw heeft vier verdiepingen en dateert uit de jaren zeventig. In 2012 is het gebouw gerenoveerd en gemoderniseerd. Het gebouw heeft 67 appartementen en 9 cliënten wonen op het gesloten gedeelte. Bezoekers van uit de buurt komen vooral uit de nabijgelegen aanleunwoningen. Een deel van de gebruikers (zoals personeel en bezoekers) komt uit ook uit omliggende kernen als Leiderdorp en Hazerswoude (wordt aangeduid met 'over de brug'). Er zijn maar liefst honderd vrijwilligers actief

Het gebouw ligt in het centrum van het dorp en heeft een prominente plek aan een plein. Het ligt vrij in de ruimte, via een plein gescheiden van winkels, woningen en de 40 seniorenappartementen van het aanleuncomplex 'Albrechtstaete'. Het gebouw is georganiseerd via middengangen, die de kamers ontsluiten. In de plint bevinden zich de meer publieke voorzieningen zoals het restaurant, de multifunctionele ruimte, de activiteitenruimte, etcetera. De receptiebalie bevond zich voor de verbouwing bij de ingang, maar die is in alle huizen van WIJdeZorg verwijderd met het idee dat het gebouw zo minder als een bejaardenhuis oogt.





# ZORGLOCATIE RHIJNDAEL

Adres: Europasingel 1,  
Koudekerk aan den Rijn

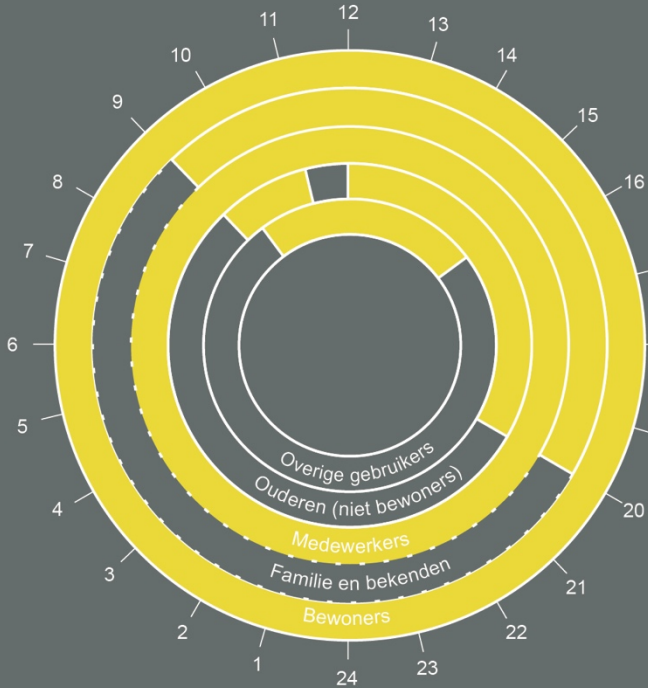
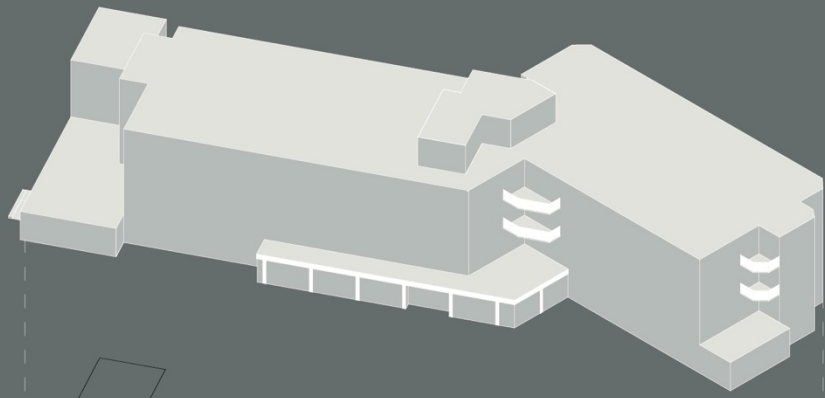
Bouwjaar: 1970

Oppervlakte: 4455 m<sup>2</sup> BVO

Woningen: circa 30

Primaire dienstverlener: WIJdeZorg

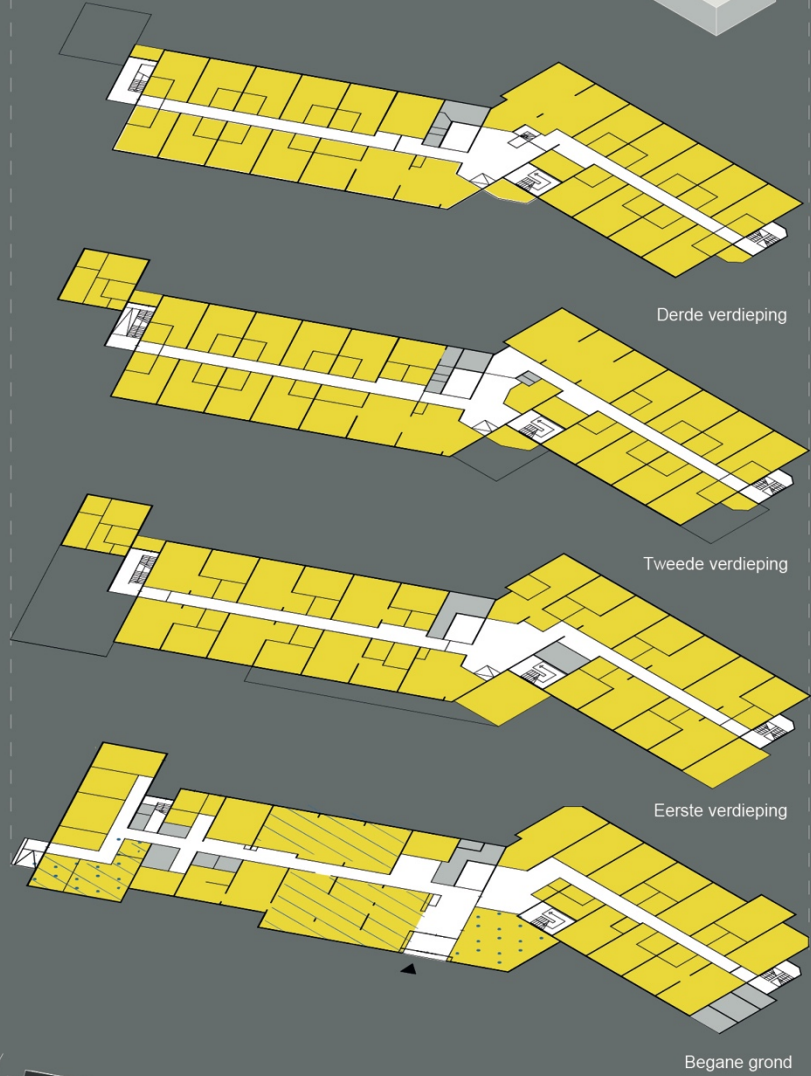
Vastgoedeigenaar: WIJdeZorg



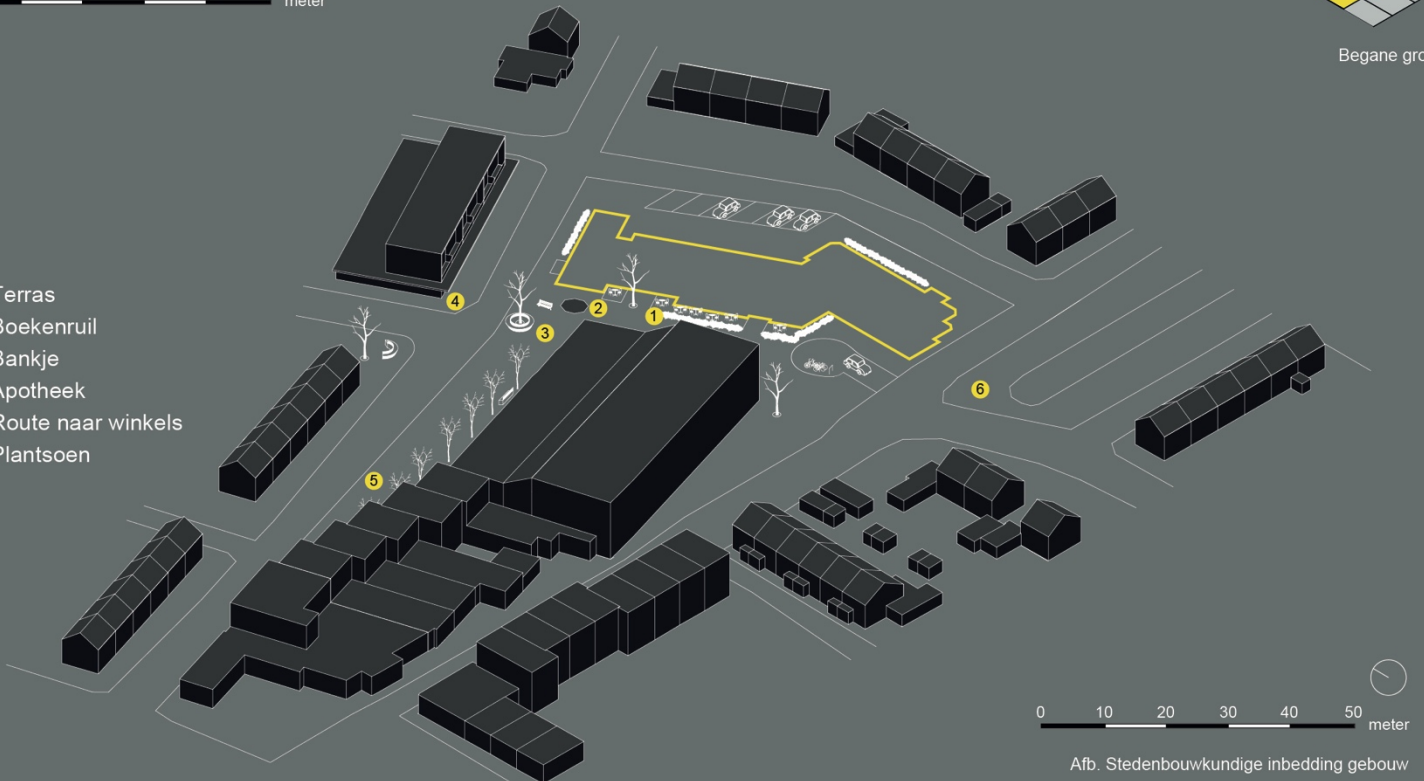
Afb. Bezetting gebouw verschillende doelgroepen gedurende de dag

- Primair
- Aanverwant
- Sectorvreemd
- Service
- Ontsluiting

0 5 10 15 20 25 meter



- 1 - Terras
- 2 - Boekenruil
- 3 - Bankje
- 4 - Apotheek
- 5 - Route naar winkels
- 6 - Plantsoen



0 10 20 30 40 50 meter

Afb. Stedenbouwkundige inbedding gebouw

## Bestuurlijke context

Het gebouw is in eigendom van de zorgaanbieder WIJdeZorg. Deze biedt diensten aan op zeven locaties, waarvan vijf in eigendom zijn. Behalve Rhijndael, dat in 2009 is gerenoveerd, zijn deze gebouwen in de afgelopen 10 jaar allemaal vernieuwd. Ondanks de risico's die eigendom met zich meebrengt, is het onderdeel van het strategisch vastgoedbeleid om huurlocaties op te zeggen. WIJdeZorg prefereert eigendom vanwege de regie op aanpassingen aan het vastgoed op maat van hun specifieke eisen van de bedrijfsvoering. WIJdeZorg wil flexibiliteit hebben om te kunnen reageren op ontwikkelingen hierin.

WIJdeZorg zag de overgang naar scheiden van wonen en zorg aankomen en heeft daarom al vroeg de keuze gemaakt om alle gebouwen geschikt te maken voor de zwaardere zorg in combinatie met zelfstandige wooneenheden. Voor deze laatste streeft de zorgaanbieder naar huren onder de liberalisatiegrens, zodat bewoners in aanmerking komen voor huurtoeslag. WIJdeZorg heeft een strategisch vastgoedbeleid, vastgelegd in een lange termijn huisvestingsplan. Daarbij richt ze zich vooral op de zwaardere ZZP's. Beschut wonen voor lichtere zorg gaat op den duur verdwijnen. WIJdeZorg probeert de risico's (die zij met name ziet in de veranderende regelgeving en financiering) te verkleinen door te verevenen tussen gebouwen; sneller af te schrijven en nieuwbouw te realiseren als 'solids', waardoor het eenvoudiger te transformeren is naar een andere functie.

De buurtfunctie van het gebouw is belangrijk voor WIJdeZorg. In alle locaties is een restaurant gebouwd en een compacte keuken. Mensen van buiten het huis moeten hier gebruik van kunnen maken. Ook de entrees worden zo vormgegeven, dat het uitnodigend is, en je minder een 'drempel' voelt om binnen te komen.

Rhijndael heeft voor WIJdeZorg ook een belangrijke communicatiefunctie. Het gebouw fungeert als een 'uithangbord' voor de organisatie, die ook zorgdiensten aan huis levert. Zo worden vanuit het restaurant van Rhijndael maaltijden aan huis aangeboden. WIJdeZorg wil graag dat ouderen in de buurt een goede associatie met het verzorgingshuis hebben, en daarom eerder voor de zorgdiensten aan huis van de organisatie kiezen dan voor een concurrent.

De gemeente Alphen aan den Rijn hanteert geen formeel 'spreidingsbeleid' van verzorgingshuizen. Het sluiten van verzorgingshuizen is in de gemeente ook weinig aan de orde. De gemeente maakt in haar beleid een omslag: van voorheen aanbodgestuurd woonzorgbeleid voor ouderen naar meer vraagvolgend. Daarmee is ook het oude beleid van de woonzorgservicezones opgegeven. In de praktijk was er lastig van bovenaf te sturen op waar de zorgvraag en voorzieningen terecht kwamen. Ook in de samenwerking met andere partijen wordt deze omslag doorgevoerd. Dat betekent dat de gemeente in overleg treedt op initiatief van de zorgaanbieders, op het moment dat zij plannen hebben met een van hun locaties. De gemeente kijkt dan of ze planologische medewerking kan verlenen, bijvoorbeeld aan een bestemmingsplanwijziging van maatschappelijk naar wonen.

De gemeente hecht groot belang aan voorzieningen die een buurtfunctie c.q. ontmoetingsfunctie voor ouderen vervullen. De gemeente constateert echter dat dergelijke voorzieningen (klaverjas, modeshows ed.) steeds minder in de verzorgingshuizen te vinden zijn, als gevolg van de verzwaring van de zorg die in de huizen plaatsvindt: er wonen steeds meer ouderen met een hoge ZZP. De voorzieningen op andere plekken, bijvoorbeeld in de plint van serviceflats, worden in plaats daarvan steeds belangrijker. De ontmoetingsfunctie moet ook niet alleen gekoppeld worden aan een gebouw, maar gaat ook over zaken als een goed toegankelijke openbare ruimte, waar met bijvoorbeeld een bankje ontmoetingsplekken worden gecreëerd. Dat laatste past ook in het programma dat de gemeente recentelijk heeft om langer zelfstandig thuis wonen mogelijk te maken. Het betreft een breed spectrum aan maatregelen, variërend van aanpassingen in de woning, de openbare ruimte, tot wijk- en buurtvoorzieningen, vrijwilligers werk, en buurtpreventie.

### *Aangeboden diensten in het gebouw*

De primaire en aanverwante diensten van Rhijndael bestaat uit zorg, de vaste activiteiten en het restaurant (zie figuur 3.6). Naast de bewoners van Rhijndael komen hier ook ouderen uit de buurt op af. Er komt een vaste groep bezoekers uit de Albrechtstaete, zij komen voornamelijk voor de koffieochtenden, de activiteiten en de spelletjesmiddagen. Op de spelletjesmiddagen komt ook een vaste groep af uit het wooncomplex aan de Den Tollstraat. Er komt een vaste groep uit Hazerswoude voor de Bingo. En er zijn bezoekers die komen voor het seniorenrestaurant, of bezoekers die sporadisch langskomen voor koffie, een ijsje in de zomer, een zangmiddag.

In het restaurant komt in de ochtend een vaste groep bewoners en bezoekers koffie drinken, de kopjes worden dan al voor iedereen klaargezet op hun vaste plekken. De ruimte wordt ook gebruikt voor activiteiten, zoals het seniorenrestaurant, bingo, spelletjesmiddag en optredens. Ook de Rhijndaelzaal, de multifunctionele ruimte, wordt gebruikt voor activiteiten. Sinds begin 2016 zijn er meer activiteiten bijgekomen, het aanbod wordt daarbij bepaald door de wensen van de bewoners. Door actief te flyer en reclame te maken in de buurt komen er meer ouderen op de activiteiten af. Verschillende ruimtes in het gebouw worden verhuurd, zoals het restaurant voor feesten, of activiteitenruimtes voor andere instellingen uit de buurt.

### *Ontmoetingsfunctie en ruimte*

De voornaamste ontmoetingsplek is het restaurant. Daar worden bestaande contacten onderhouden en bestendigd. Men geeft aan dat er niet vaak nieuwe mensen bijkomen. Indien er nieuwe mensen zijn probeert het personeel interactie te stimuleren, bijvoorbeeld door in het restaurant of tijdens de activiteiten degene voor te stellen aan de groep. Bewoners en bezoekers geven aan dat interactie voornamelijk spontaan gaat; je komt elkaar tegen en maakt een kort praatje. Er is voornamelijk sprake van bonding capital; van mentale en fysieke steun tussen mensen die elkaar al kennen: met elkaar meeleven en even meelopen als iemand slecht ter been is. Zorglocatie Rhijndael ziet de samenstelling van haar bewoners veranderen; het percentage zware zorg neemt toe. Daardoor zijn het relatief meer mensen van buiten die gebruik maken van activiteiten en voorzieningen. Bezoekers ontmoeten elkaar vooral in het restaurant en in de activiteitenruimtes. In de zomer is het terras, dat grenst aan de entree en uitzicht heeft op het plein, ook een plek voor terloopse ontmoetingen. De bankjes schuin tegenover Rhijndael op het plein fungeerden voorheen ook als een ontmoetingsplek, en rustplek bij een wandeling, maar doordat er nu nieuwe bankjes staan waar je niet meer gemakkelijk vanuit kunt opstaan worden deze momenteel niet meer gebruikt.

### *Relatie met andere functies in de buurt*

Bewoners maken gebruik van winkels aan de overzijde van het plein, zoals de bloemist, de bakker, de Albert Heijn, de apotheek en het kaasboertje. Daarnaast gaan bewoners in de zomer naar het zwembad om een ijsje te eten. (Zie figuur wijkoverzicht). Doordat het plein tegenover Rhijndael tijdens de verbouwing drempelloos is ingericht als 'shared space' is het ook voor bewoners die minder goed ter been zijn nog mogelijk om zich zelfstandig te bewegen.

Samenwerking vindt plaats met winkeliers (Albert Heijn sponsort bijvoorbeeld hapjes met activiteiten), TOM (een vanuit de gemeentegeregelde organisatie om mensen te helpen terug te keren in de maatschappij). Ook is er samenwerking met basisscholen en kinderopvang. Rond Pasen komen kinderen langs het verzorgingshuis om daar eieren te zoeken. Er vindt ook samenwerking plaats met buurthuis De Ridderhof. Sommigen gaan daarheen omdat ze daar al jaren komen en het dus zo gewend zijn. Anderen geven aan dat ze voor activiteiten liever naar Rhijndael gaan omdat De Ridderhof een sporthal is en Rhijndael een iets gemoedelijker omgeving biedt.



### 3.5 Wiemersheerd, Loppersum

#### Ligging in de wijk

Wiemersheerd ligt in de gemeente Loppersum, een kern in Groningen van 10.000 inwoners. De gemeente heeft te maken met een krimpende en vergrijzende bevolking en de bevolking heeft een relatief lage sociaaleconomische status. Het verzorgingshuis ligt aan de voorzijde aan een belangrijke ontsluitingsweg, met oprit en parkeerplaatsen, aan de achterzijde grenst het aan een open groene ruimte die toegang biedt tot de kerk en de voorzieningen in het dorp, en een complex met 12 aanleunwoningen.

Het gebouw heeft vier lagen en telt 58 appartementen die ontsloten worden via een middengang. In de plint zitten voorzieningen waaronder een winkel, bibliotheek, kapsalon, recreatiezaal en biljart. Het restaurant bevindt zich ook op de begane grond en heeft een terras aan de voorzijde van het gebouw (zie figuur gebouwoverzicht).

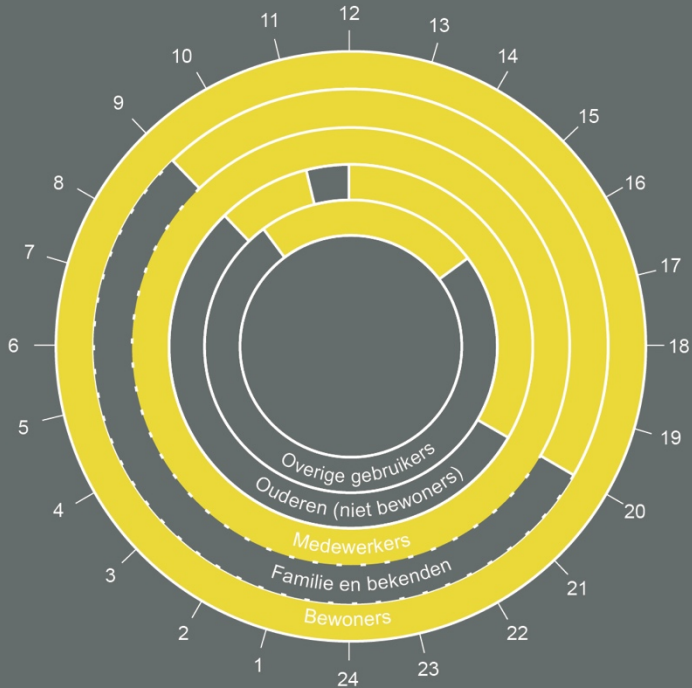
De bewoners, bezoekers, personeel en vrijwilligers komen zowel uit Loppersum als de omringende dorpen, die gemiddeld 15 kilometer verwijderd liggen. Mensen die uit de directe omgeving komen gebruiken veel de fiets, anderen komen met de auto of de regiotaxi. Zonnehuis Wiemersheerd is sterk geworteld in de streek en veel bewoners kennen elkaar van vroeger.





# WOONZORGCENTRUM ZONNEHUIS WIEMERSHEERD

Adres: De Schepperij 2,  
Loppersum  
Bouwjaar: 1973  
Oppervlakte: 2060 m<sup>2</sup> BVO  
Woningen: 50 eenpersoonsappartementen  
8 tweepersoonsappartementen  
Primaire dienstverlener: Zonnehuisgroep Noord  
Vastgoedeigenaar: Stichting Woonzorg Nederland



Afb. Bezetting gebouw verschillende doelgroepen gedurende de dag

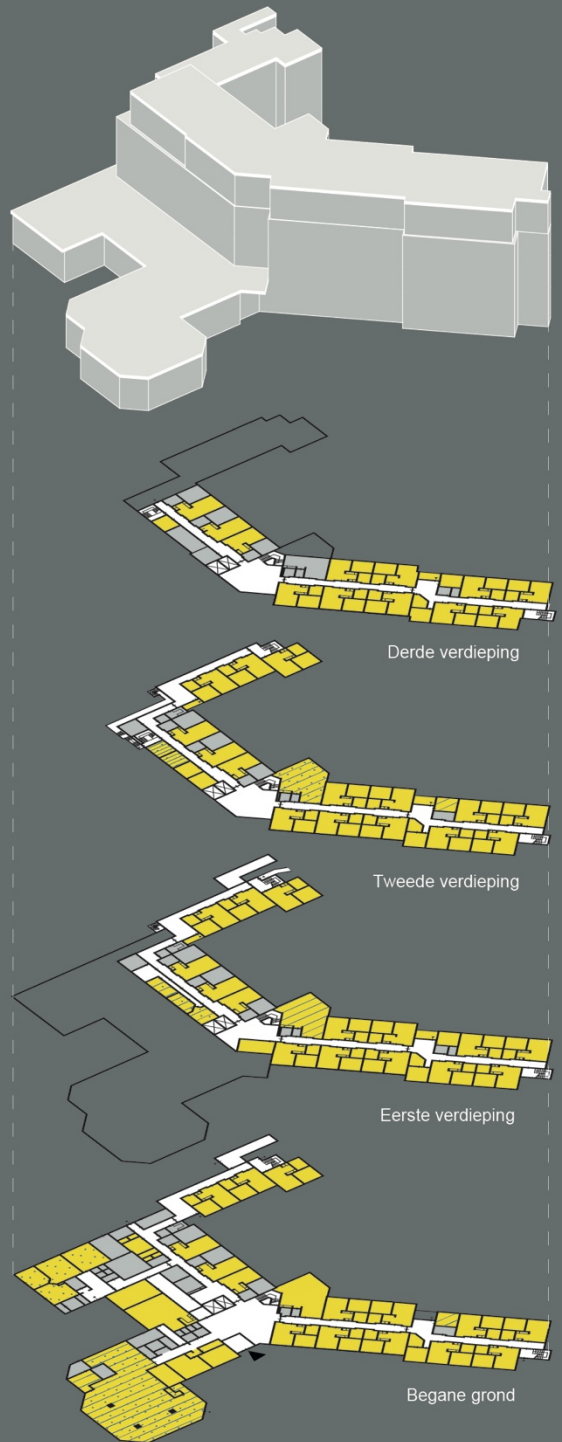
- Primair
- Aanverwant
- Sectorvreemd
- Service
- Ontsluiting

0 5 10 15 20 25 meter

- 1 - Terras
- 2 - Bankje bij entree
- 3 - Doorgang aanleunwoningen
- 4 - Huisje met vogels
- 5 - Openbare tuin



Afb. Stedenbouwkundige inbedding gebouw



### *Bestuurlijke context*

De zorgdiensten in Wiemersheerd worden aangeboden door de zorgaanbieder Zonnehuisgroep. Deze organisatie had in 2014 ongeveer 21 locaties in gebruik: verzorgings- en verpleeghuizen en vijf kleinschalige wooncomplexen. De zorgaanbieder is bezig om 8 locaties af te stoten, dat wil zeggen te verkopen of terug te geven aan de corporatie. Voor het overgebleven vastgoed is de zorgaanbieder tot de conclusie gekomen dat het niet loont om te mikken op het aanbieden van zelfstandige appartementen in deze complexen. In veel krimpdorpen zien ze simpelweg onvoldoende vraag van mensen die de appartementen zouden willen huren. Bij de huizen die ze zelf in gebruik houdt, zet ze volledig in op de hogere ZZP's.<sup>19</sup>

Bij de keuze welke locaties open zouden blijven, heeft Zonnehuisgroep behalve naar de demografische vooruitzichten en de huurkosten van het pand onder andere ook gekeken naar de vraag of in de kern een actieve gemeenschap aanwezig is. Dat is in Wiemersheerd het geval: er is een actieve dorpscoöperatie Zorgcoöperatie Loppersum, in het gebouw is een fysiotherapiepraktijk, en de zorgaanbieder ziet mogelijkheden om ruimte te verhuren aan bijvoorbeeld een huisarts. Ook de aanleunwoningen genereren vraag naar de buurtvoorzieningen. Het aantal vrijwilligers en bestaande samenwerkingsverbanden met de middenstand en kerk spelen ook mee. Ze zien voldoende massa en voorzieningen om het verzorgingshuis in stand te houden.

Eigenaar Woonzorg Nederland is een landelijke corporatie, met als doelgroep senioren en mensen met een beperking. Het heeft zowel woonzorgvoorzieningen voor hoge ZZP's in bezit (onzelfstandig) als seniorenhuisvesting zoals: zelfstandige appartementen, aanleunwoningen, flatgebouw als seniorencomplex etcetera. Hoewel Woonzorg niet zondermeer op deze locatie een nieuw gebouw zou ontwikkelen (vanwege het gebrek aan opvolgende vraag in de toekomst), wil Woonzorg Nederland Wiemersheerd wel als locatie behouden. Ze heeft daarom (nieuwe) huurafspraken met de zorgaanbieder gemaakt. Het gebouw is omgeven door zelfstandige seniorenwoningen van Woonzorg, en er is veel in het gebouw geïnvesteerd. Voor gebouwen die zij in zijn geheel verhuurt, ziet zij in eerste instantie de zorgaanbieder verantwoordelijk voor de eventuele invulling van de buurtfunctie ervan.

Dat is anders voor locaties die zij 'terugkrijgen' van zorgaanbieders, en die in veel gevallen omgebouwd worden tot zelfstandige appartementen. Daar zoekt Woonzorg naar verbinding met dorpsbewoners om het huis voor de buurt te kunnen behouden. In een nieuwe invulling wordt het vaak een woongebouw, waarbij Woonzorg Nederland zich richt op het wonen (verhuur) en het deel welzijn wordt ingevuld door een vorm van burgerparticipatie (dorpscoöperatie), wellicht deels gefinancierd uit de Wmo. Daarbij blijft het moeilijk om de inpandige extra ruimte (voormalige zorginfrastructuur) te bekostigen. Daarnaast constateert ze dat het lastige bij het organiseren van buurtfuncties in het verzorgingshuis in krimpgebieden is, dat er concurrentie optreedt tussen publieke voorzieningen.

De gemeente Loppersum heeft in haar voorzieningenbeleid te maken met het feit dat de gemeente bestaat uit de kern Loppersum met daaromheen 17 hele kleine kernen, soms met niet meer dan 50 inwoners. In deze regio kunnen de afstanden al snel groot worden als een verzorgingshuis gaat sluiten. Als oplossingsrichting kiest men niet voor het brengen van voorzieningen in de buurt van de mensen, maar omgekeerd: de mensen naar de voorziening brengen, door inzet van de regiotaxi, het organiseren van verzamelplekken/ opstapplekken en het zoeken naar slimme koppelingen (vervoer leerlingen en ouderen in zelfde busje). Voor het behoud van buurtfunctie vertrouwt de gemeente op de vanouds sterke zelforganisatie in de kleine kernen. In 16 van de 17 dorpen is een dorpsvisie opgesteld. De gemeente probeert mee te denken en initiatieven te faciliteren. Daarbij moet men denken aan bijvoorbeeld het

---

<sup>19</sup> naast het verlenen van thuiszorg, onder andere op locaties die ze teruggegeven heeft aan corporatie Woonzorg, die deze wel aanbiedt als zelfstandige appartementen voor ouderen.

schenken van leegstaande gebouwen aan de dorpsraden, die deze naar eigen inzicht mogen programmeren, mits zij het gebouw ook onderhouden.

#### *Aangeboden diensten in het gebouw*

De primaire en aanverwante diensten in het gebouw bestaat uit de zorgfunctie en een aantal voorzieningen, zoals een winkeltje, fysiotherapie, een pedicure, kapper en schoonheidsspecialist, en niet te vergeten het restaurant (zie figuur gebouwoverzicht). De voornaamste activiteit waaraan bewoners deelnemen is koffiedrinken en eten. Ongeveer dertig van de circa zestig bewoners worden daarvoor van de kamers gehaald door vrijwilligers. Er zijn vaak niet genoeg vrijwilligers om iedereen naar beneden te brengen.

Door het sluiten van een aantal verzorgingshuizen in de omliggende dorpen zijn er verschillende nieuwe groepen in het huis. Deze zijn over het algemeen georganiseerd naar streek of dorp, mensen zoeken elkaar op omdat ze elkaar van vroeger kennen. De groepen mengen niet echt en iedereen heeft een vaste plek aan tafel. Nieuwe groepen sluiten wel aan bij de koffie en de activiteiten maar het blijven aparte clubs. Het personeel probeert hierin te bemiddelen, maar dat lukt niet altijd.

Ouderen uit het dorp, de aanleunwoningen, maar ook uit andere dorpen maken gebruik van de aanverwante diensten zoals het koffie drinken en eten. De wekelijkse activiteiten (bingo, biljarten, kaarten maken, weeksluiting gezamenlijke kerken, optredens) zijn populair bij deze bezoekers. Sommige ruimtes in het huis worden verhuurd aan derden, zoals bijvoorbeeld aan de bridgeclub (60 mensen) die een keer per maand bijeenkomt. Door de verhuur is het aanbod aan voorzieningen de afgelopen tijd gegroeid. Deze tendens wordt positief gewaardeerd door de gebruikers. Bij grote activiteiten komen ook mensen uit andere dorpen. Bijvoorbeeld het smartlappenkoor komt uit Leermens en die nemen ook weer publiek mee.

Daarnaast zijn er niet-ouderen die bepaalde diensten bezoeken. Zij komen vooral af op de zorgvoorzieningen zoals het consultatiebureau, het bloedprikken, en de logopedie. Dit bezoek is functioneel en gericht op een bepaald doel. Deze mensen blijven niet hangen om bijvoorbeeld even koffie te drinken. Het huis wordt als sociaal toegankelijk ervaren, maar er wordt niet veel gebruik van gemaakt door externen. Men denkt dat dit ook te maken heeft met het imago van een verzorgingshuis, het is voor derden niet aantrekkelijk om er naar binnen te gaan.

#### *Ontmoetingsfunctie en ruimte*

Ontmoeting vindt veelal plaats in het restaurant, hier wordt in de ochtend koffie gedronken, 's middags warm gegeten, en er wordt in de middag thee gedronken. De contacten worden hier vooral binnen de groepen bestendigd. Ontmoetingen die bridging capital zouden opleveren, zijn minder aanwezig. Ze ontstaan niet spontaan, maar worden bemiddeld door personeel en vrijwilligers. In het restaurant vinden ook de meeste activiteiten plaats, zowel overdag als in de avond (bijvoorbeeld een optreden).

Een andere belangrijke ontmoetingsplek is het entreegebied van het gebouw. De hal fungeert als ontmoetingsplek voor een vast groepje uit de aanleunwoningen en uit het huis. Zij komen elke middag samen in de hal bij het aquarium (vlakbij de hoofdingang) na de thee. Deze groep spreekt iedereen aan die binnen komt lopen. En met mooi weer zijn de bankjes voor de ingang ook een plek voor terloopse ontmoetingen. De hal, de entreezones en de tuin zijn de plekken waar de lossere contacten tussen de groepen ontstaan.

#### *Relatie met andere functies in de buurt*

De bewoners uit het huis gebruiken verschillende voorzieningen in de nabijgelegen dorpsstraat, zoals de supermarkt, het restaurant en de kerk (zie figuur wijkoverzicht). Vanwege de relatief centrale ligging van het huis in het dorp kunnen bewoners deze voorzieningen goed bereiken. Ook wordt het naastgelegen en via het wandelpad verbonden dorps huis regelmatig

gebruikt, voor een soos, kaarten, muziek, zangkoren, toneelvereniging, pub, quiz en bruilof-ten. Zonnehuisgroep is in gesprek met het dorpshuis over samenwerking omdat het aanbod aan activiteiten overeenstemt met die van Wiemersheerd, maar sommige inwoners gaan liever naar het dorpshuis omdat het woonzorggebouw wordt geassocieerd met oud worden en doodgaan.

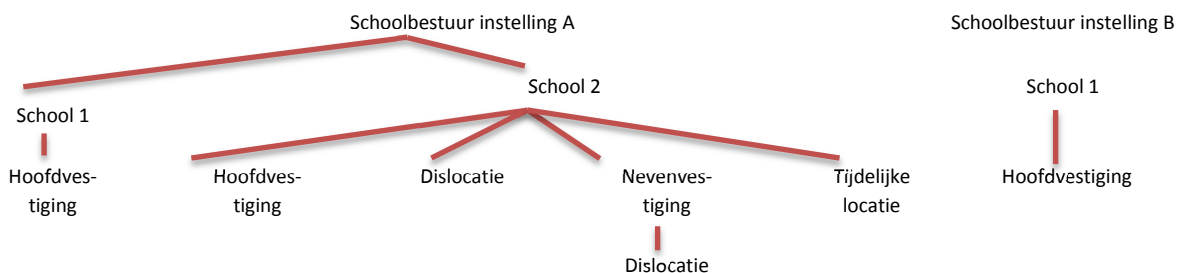
Zonnehuisgroep zoekt actief binding met andere dorpsbelangen, dat is belangrijk voor het voortbestaan van de locatie. Samenwerking wordt gezocht met de middenstand, zoals via het winkeltje dat geëxploiteerd wordt een medewerker van de plaatselijke Albert Heijn. Daarnaast wordt samengewerkt met vrijwilligersorganisaties zoals de kerk, Humanitas, en vrijwilligers van zorgcoöperatie in Loppersum. Ook wil men graag samenwerken met andere voorzieningen, bijvoorbeeld met het hotel en de brasserie. Een en ander is afhankelijk van het gegeven of deze voorzieningen ook in de toekomst gehandhaafd blijven.

# 4 Basisschoolgebouwen

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de gebouwen van het primair onderwijs centraal, het onderwijs aan leerlingen tussen 4 en 12 jaar. De verantwoordelijkheid voor het onderwijs ligt bij het schoolbestuur. Bij het bijzonder onderwijs is dat een stichting of vereniging, bij het openbaar onderwijs de plaatselijke gemeente, die deze verantwoordelijkheid heeft vaak heeft ondergebracht bij een zelfstandige stichting of ander openbaar rechtspersoon. Het bijzonder onderwijs kent een aantal door de overheid erkende 'richtingen', zowel op confessionele basis (katholiek, protestants-christelijk, etcetera.) als op basis van pedagogische stromingen (Montessori, Dalton, etcetera.). Veelal zijn verschillende scholen ondergebracht bij eenzelfde schoolbestuur, waardoor er een schoolinstelling ontstaat voor bijvoorbeeld allemaal protestants-christelijke scholen in een bepaalde regio. Het aantal schoolbesturen neemt sneller af dan het aantal scholen, wat duidt op doorgaand fusieproces van schoolbesturen (OCW 2013). Daarnaast zijn er echter ook nog veel zogenaamde 'éénpitters', dat wil zeggen een schoolbestuur met slechts 1 school.

Een school kan vestigingen hebben op verschillende locaties. Er wordt onderscheiden tussen hoofdvestiging, nevenvestigingen (vestigingen die vroeger ooit een zelfstandige school waren en na een schoolfusie zijn blijven bestaan) en dislocaties (alle gebouwen en ruimtes in gebouwen waarmee ruimtegebrek in het hoofdgebouw wordt opgevangen). Tenslotte zijn er ook tijdelijke locaties, bijvoorbeeld als een schoolgebouw moet worden gerenoveerd. Figuur 4.1 laat een aantal mogelijke constellaties zien.



Figuur 4.1 Voorbeelden van de verhouding tussen schoolbestuur, school en schoolvestiging

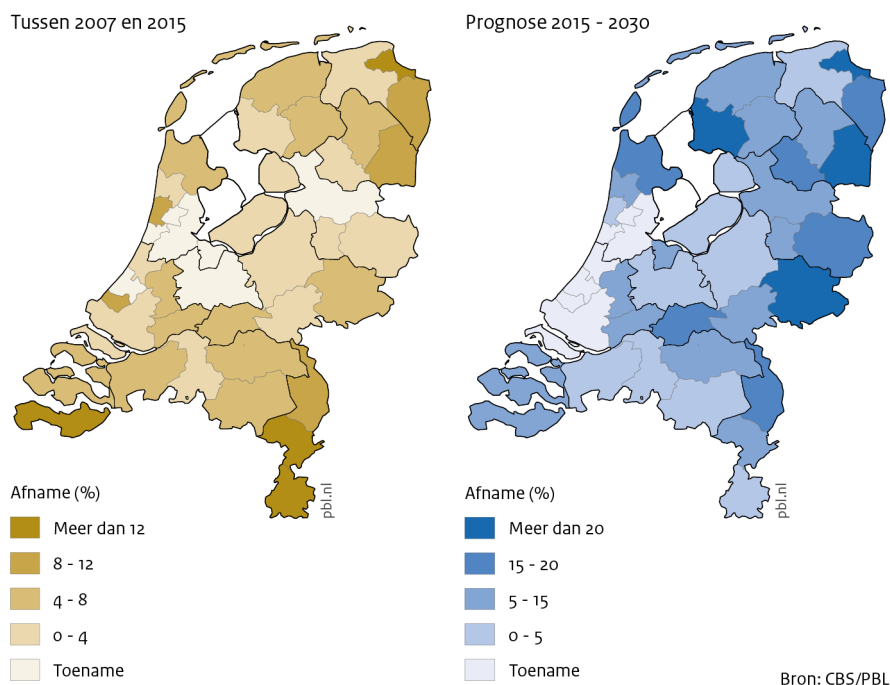
Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, en voor het stelsel van onderwijs als geheel. De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht voor huisvesting van scholen (zie §4.3).

### 4.1.1 Ontwikkelingen die de vraag naar onderwijsruimte bepalen

In veel gebieden heeft het primair onderwijs nu al te maken met dalende leerlingenaantallen - zie figuur 4.2 (zie ook Algemene Rekenkamer 2016). Demografische 'ontgroening' vindt niet alleen plaats in krimp- en anticipeergebieden, maar ook in kernen in overig Nederland, en in specifieke buurten in stedelijke gebieden (Vos 2015). Het gaat daarbij vaak om de iets

oudere nieuwbouwwijken, die over de 'kinderpiek' van de eerste decennia heen zijn, bijvoorbeeld in de groeikernen (EIB 2013, Gerkema 2013). Tot 2030 zal het aantal basisschoolleerlingen in de meeste gebieden, m.u.v. de westelijke Randstad, nog sneller dalen (zie figuur 4.3).

#### Ontwikkeling bevolking 5 t/m 14 jaar per COROP-gebied



Figuren 4.2 en 4.3 Ontwikkeling aantal 5-14-jarigen 2007-2015 en prognose 2015-2030

Naast demografische veranderingen zijn er ook belangrijke maatschappelijk-culturele veranderingen. Hoewel de sector nog trekken heeft van de verzuilde samenleving, is het allang niet meer vanzelfsprekend dat ouders hun kinderen naar de school in hun buurt sturen, die van een bepaalde 'richting' is. Het onderwijsconcept en de gepercipieerde kwaliteit van de school worden belangrijker, en ouders zijn bereid verder te reizen om hun kind naar school te brengen (Onderwijsraad 2013). De concurrentie tussen scholen neemt daarmee toe.

Beleidsmatig is er een ontwikkeling van de integratie van het regulier primair onderwijs met andere sectoren van maatschappelijke dienstverlening. Dat geldt voor het speciaal onderwijs: Sinds de invoering van zogenoemd '*passend onderwijs*' hebben scholen een zorgplicht om een passende plek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, als het kan op de reguliere school. Daarnaast is er sinds 2007 de plicht voor scholen om zodanige voor- en naschoolse *opvang* te bieden of te organiseren, dat ouders tussen 7:30 en 18:30 hun kinderen op school kunnen onderbrengen. Dit sluit aan op een trend om te komen tot '*brede scholen*'. We spreken van een 'brede school' als sprake is van een bredere maatschappelijke functie dan onderwijsgeven alleen, er structureel samenwerking is met voorzieningen voor welzijn, kinderopvang, zorg, sport of cultuur, en als de samenwerking leidt tot een substantiële verbreding van het aanbod (Regioplan 2013).

Meer recent zijn de zogenaamde integrale kindcentra (IKC) opgekomen. Een IKC beperkt zich in vergelijking met de brede school tot aanbod voor kinderen dat direct in het verlengde ligt van het basisonderwijs, dat wil zeggen: kinderopvang, vroeg- en voorschoolse educatie (VVE), tussenschoolse en buitenschoolse opvang. Hiermee is gewaarborgd dat kinderen van 7tot7 op de lokatie terecht kunnen, en kan er een 'doorgaande leerlijn' worden getrokken van peuters tot en met de basisschool.



## 4.1.2 Vastgoedopgaven

Gezamenlijk staan schoolbesturen, gemeenten en Rijk voor een aantal belangrijke vastgoedopgaven die voortvloeien uit deze demografische, maatschappelijke en beleidsmatige veranderingen. Demografische ontgroening op regionale en lokale schaal zorgt ervoor dat veel scholen een lage bezetting van schoolgebouwen hebben, waardoor de exploitatie van het gebouw onder druk staat en er onnodig veel gebouwen in gebruik zijn (Onderwijsraad 2013). Er ontstaat een kloof tussen de noodzaak van vernieuwing van de voorraad en de budgettaire ruimte die grotendeels gebaseerd is op het aantal kinderen. Dit vraagt om herstructurering van de gebouwenvoorraad en vaak ook een ander, meer geconcentreerd verspreidingspatroon.

Tegelijkertijd is er de opgave van het verhogen van de kwaliteit en functionaliteit van de gebouwenvoorraad (VNG 2015), op het gebied van duurzaamheid, binnenklimaat, het geven van passend onderwijs (Peek 2012), en, meer in het algemeen, de aansluiting tussen de opzet van het gebouw en nieuwe onderwijsconcepten. Ook voor de integratie met andere functies in een brede school of een IKC, is gedeeltelijk een ruimtelijk-fysieke opgave, omdat deze functies een plek moeten krijgen binnen eenzelfde gebouw, of moeten worden geclusterd op een terrein of binnen een buurt.

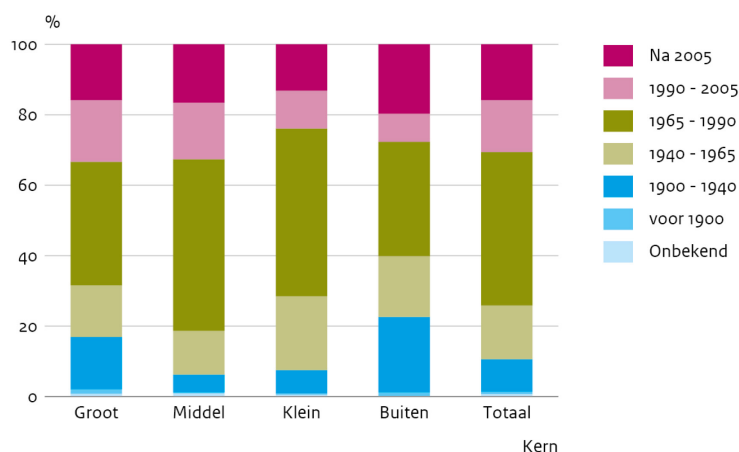
Tenslotte spelen scholen een rol in de leefbaarheid van de wijk of bevolkingskern, alleen al vanwege het primair proces (onderwijs), maar ook vanwege de plek en het draagvlak dat een school schept voor andere voorzieningen (VNG 2015). Dit speelt niet alleen in plattelandsgebieden met krimp, maar ook in stedelijke achterstandswijken. Dit vraagt om een zorgvuldige strategie van locatiekeuze, investeringen in de functionaliteit van het gebouw, en van een zodanig invulling van het gebruik van het gebouw, dat de leefbaarheid wordt ondersteund.

## 4.2 Resultaten GIS-analyse

### 4.2.1 Ontwikkeling gebouwenvoorraad en spreidingspatroon

Er staan in Nederland anno 2015 ongeveer 8000 gebouwen waarin basisonderwijs wordt gegeven. Voor deze analyse baseren we ons voornamelijk op LISA. De meeste staan in middelgrote kernen (figuur 4.5) en stammen uit de periode 1965-1990 (zie figuur 4.4).

Aandeel basisschoollocaties naar bouwperiode en kerngrootte, 2015



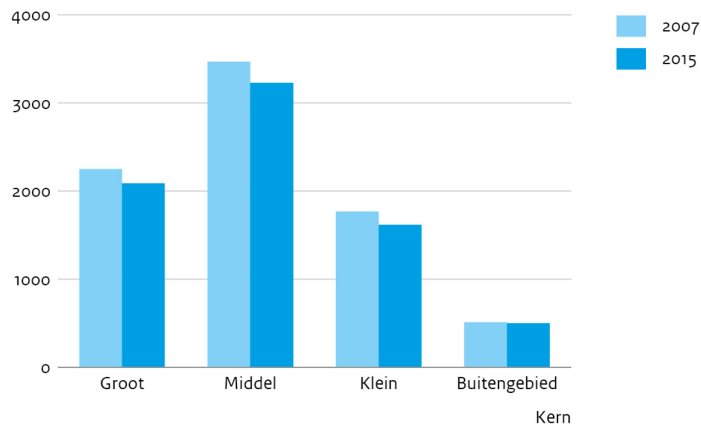
Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuur 4.4 Aandeel basisschoollocaties naar bouwperiode en kerngrootte



De laatste jaren neemt het aantal vestigingen van scholen overall af (zie figuur 4.5). Dit loopt parallel aan een voortdurend fusieproces van scholen (OCW 2013), en in de meeste gebieden een afname van het aantal leerlingen. De verdeling van deze afname verloopt redelijk gelijk over de verschillende gebieden. De afname van het aantal vestigingen gaat gepaard met een grotere schaal van het gebouw: opgeheven locaties zijn gemiddeld duidelijk kleiner dan nieuw gestichte locaties (zie figuur 4.9).

#### Aantal basisschoollocaties naar kerngrootte



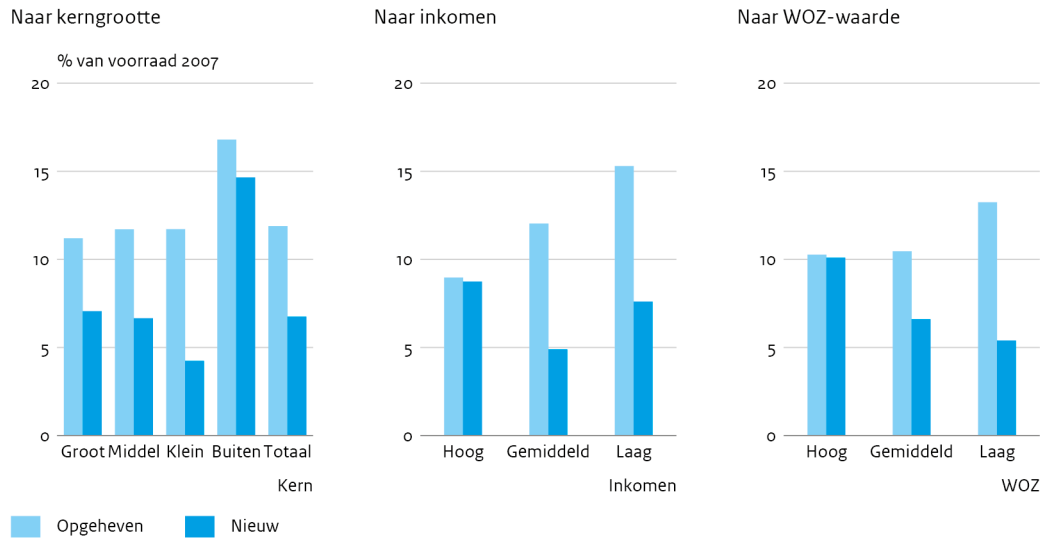
Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuren 4.5 Aantal basisschoollocaties naar kerngrootte

De verandering van het aantal locaties is de som van nieuwe minus opgeheven locaties.<sup>20</sup> In kleine kernen worden relatief minder nieuwe locaties betrokken (zie figuur 4.6). Dit zien we ook terug in de opbouw van de gebouwenvoorraad (figuur 4.4). Als men kijkt naar het aantal heel nieuwe (na 2005) en relatief nieuwe (na 1990) gebouwen, zien we dat er in kleine kernen in de afgelopen jaren minder is geïnvesteerd in nieuwe gebouwen. Dit betekent dat er in kleine kernen een heel ander soort herstructureringsopgave is: tegenover de opheffingen staat maar een beperkt aantal nieuwe scholen. De gevolgen van de opheffingen kunnen maar met een beperkt aantal nieuwe locaties worden opgevangen. Er zijn weliswaar minder kinderen, maar deze leven niet noodzakelijkerwijs minder gespreid. Dat betekent dat kinderen waarschijnlijk verder moeten reizen, vooral in krimp- en anticipeergebieden, zoals we hieronder zullen zien.

<sup>20</sup> Om het aantal opgeheven en nieuwe locaties te bepalen, is een afstand van 150 meter aangehouden. Dat wil zeggen, nieuwe gebouwen binnen een omtrek van 150m vanaf de oude, of opheffingen van gebouwen binnen 150m van een bestaand gebouw, tellen niet mee als opheffingen of nieuwe locaties. Voor een toelichting, zie bijlage 3.

### Tussen 2007 en 2015 opgeheven en nieuwe basisschoollocaties

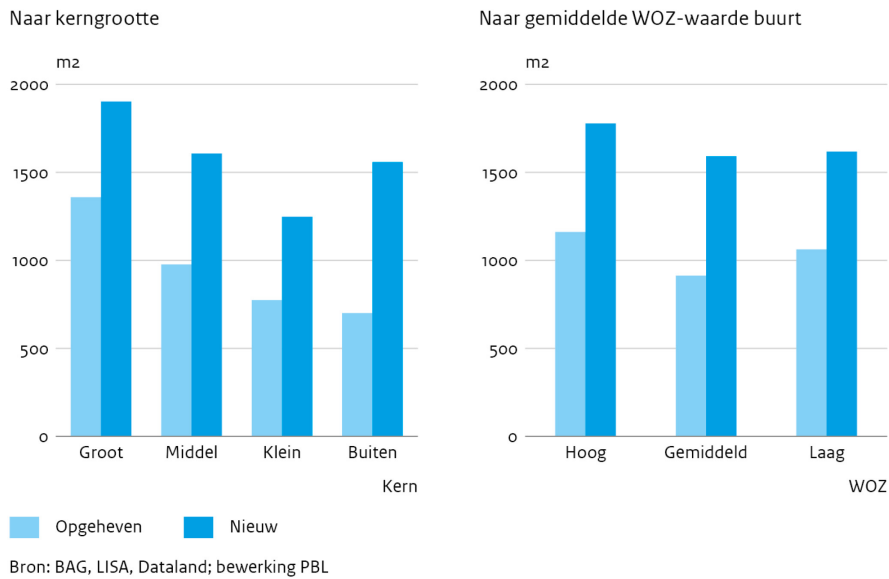


Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

figuren 4.6, 4.7, en 4.8: opgeheven en nieuwe basisschoollocaties naar kerngrootte, gemiddeld inkomen in de buurt, en WOZ-waarde van de buurt

Als we kijken naar cijfers naar inkomen en WOZ, is het opvallend dat in lage inkomenswijken er meer scholen van de bestaande voorraad worden opgeheven (figuur 4.7). Dit geldt ook voor wijken met een (relatief) lage WOZ. Een factor hierin zou kunnen zijn, dat er in lagere inkomenswijken ook vaker sprake is herstructurering, waarbij bestaande scholen worden gebundeld. Daarnaast laat figuur 4.8 zien dat in buurten met een lage WOZ er ook minder nieuwe locaties worden teruggebouwd. Dit zou een reflectie kunnen zijn van het feit dat lage WOZ-waarden meer dan gemiddeld te vinden zijn in kleine kernen, waar minder nieuwe locaties worden gerealiseerd (zie figuur 4.6). Daarentegen zien we dat in wijken met een hoog inkomen en met een hoge WOZ de voorraad scholen het beste op peil blijft: er verdwijnen relatief weinig locaties, en er komen relatief veel nieuwe locaties bij. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit, dat centra, met een relatief hoog inkomen en WOZ, een centrumfunctie behouden en daar relatief weinig scholen verdwijnen. Dit vraagt echter om nader onderzoek, dat buiten het bestek van deze studie valt.

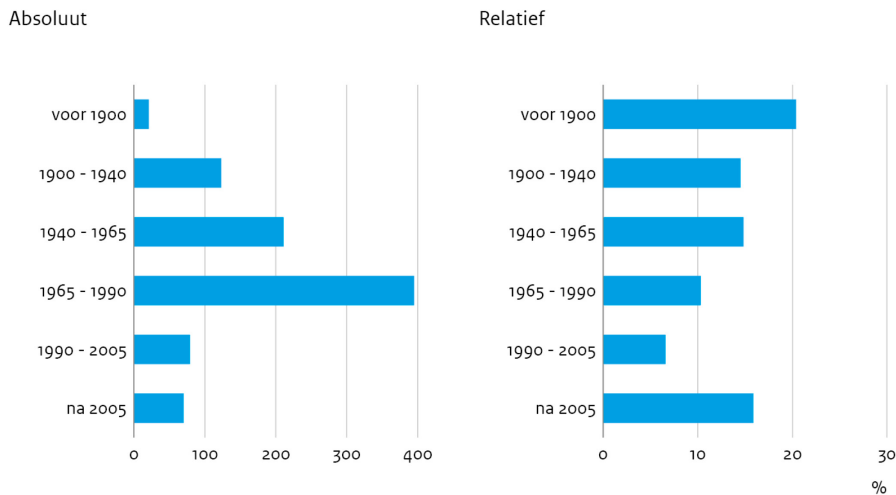
### Gemiddelde grootte tussen 2007 en 2015 opgeheven en nieuwe basisschoollocaties



figuur 4.9 en 4.10 Gemiddelde grootte van opgeheven en nieuwe basisschoollocaties

De meeste opgeheven locaties betreffen gebouwen van de generatie 1965-1990. Gemeten als percentage van de voorraad in 2007 wordt echter duidelijk, dat de schoollocaties in gebouwen uit deze periode niet bijzonder vaak worden opgeheven (zie figuren 4.11 en 4.12). Dat ook nieuwe locaties (na 2005) relatief vaak worden verlaten, heeft waarschijnlijk te maken met het feit, dat voor bijvoorbeeld verbouwingen regelmatig tijdelijke locaties worden neergezet.

### Tussen 2007 en 2015 opgeheven basisschoollocaties naar bouwperiode

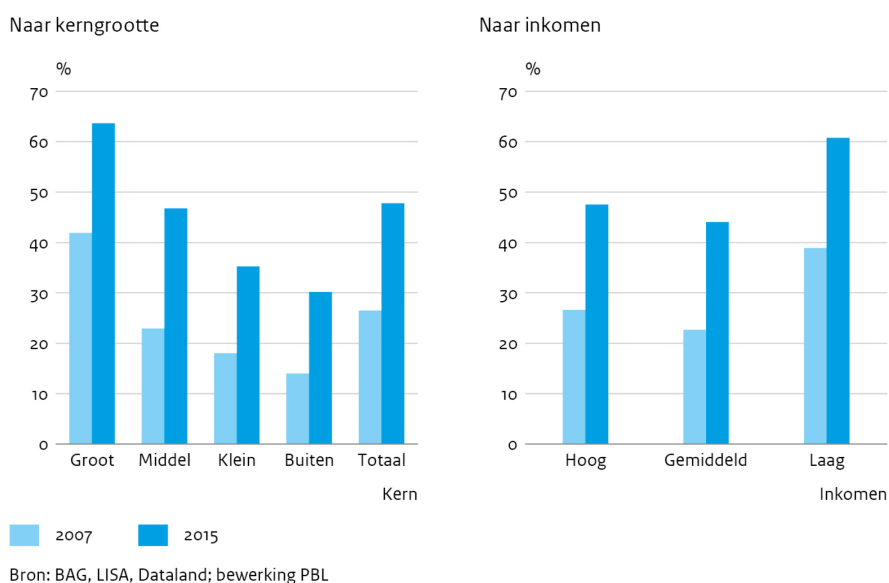


Figuren 4.11 en 4.12 Opgeheven basisschoollocaties naar bouwperiode, absoluut en als % van de voorraad in 2007.

Clustering van dienstverlening binnen het pand kwam tot 2007 bij basisscholen – in vergelijking met woonzorggebouwen, weinig voor (26% vs. 51% van de gebouwen). In de afgelopen jaren is dit echter drastisch veranderd, in 2015 herbergt 48% van de gebouwen een andere

functie. In het overgrote deel van de gevallen gaat het om een combinatie met kinderopvang, zonder verder andere functies.<sup>21</sup> Soms is er echter ook een combinatie met (para)medische praktijken (zoals logopedie) en bijvoorbeeld bibliotheken. Grote en middelgrote steden kennen daarbij meer functiecombinaties dan kleine kernen, en buurten met een laag inkomen meer dan buurten met een hoog inkomen. Een verklaring hiervoor zou, net als bij woonzorggebouwen, kunnen liggen in het feit dat dienstverleningscentra in de grote steden worden ingezet in het kader van wijkenbeleid en herstructureringsoperaties. Toch is het opvallend, dat niet juist ook in plattelandskernen, bijvoorbeeld in krimpgebieden, functiecombinaties niet vaker voorkomen. Nader onderzoek buiten het bestek van deze studie zou daar licht op moeten werpen.

#### Aandeel basisschoollocaties met functiecombinaties in pand



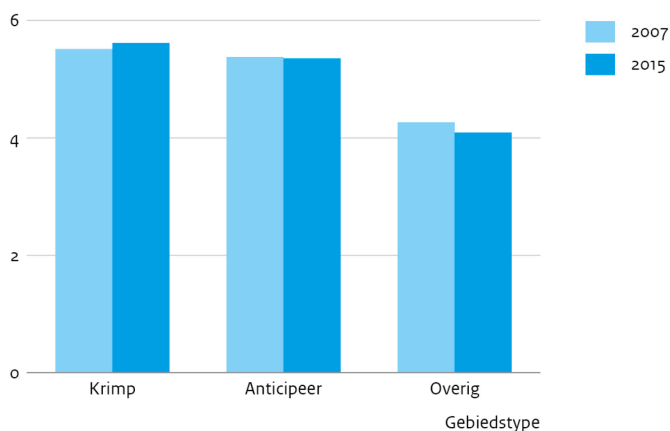
Figuren 4.13 en 4.14 Aandeel basisschoollocaties met functiecombinaties in pand

#### 4.2.2 Basisschoollocaties als voorziening

Afgezet tegen de demografische ontwikkeling van de doelgroep van 4-12-jarigen in gemeenten, is er geen sprake van een afname van de beschikbare locaties. In krimpgebieden is er zelfs een minieme verbetering van de verhouding tussen aantal locaties en omvang van de doelgroep: klaarblijkelijk krimpt het aantal leerlingen nog sneller dan het aantal locaties. Dit is opvallend, want hierboven was geconstateerd dat nieuwe schoollocaties gemiddeld groter zijn dan de opgeheven locaties. Men zou verwachten dat het aantal locaties daarom sneller afneemt dan het aantal leerlingen. Een verklaring zou kunnen liggen in de mate van bezetting van de gebouwen: tegenover nieuwe, grotere locaties met meer leerlingen staan oudere locaties, waar de bezetting afneemt.

<sup>21</sup> Deze cijfers zijn ontleend aan Lisa. Dienstverlening die onbetaald is, of waar de dienstverlener niet op de vestiging staat ingeschreven (denk aan dienstverlening in de culturele sector), is niet meegenomen in deze getallen. Zie bijlage 3 voor een toelichting op de analysemethode van clustering binnen een pand.

### Aantal basisschoollocaties per 1000 4-12 jarigen naar krimpgebiedstype

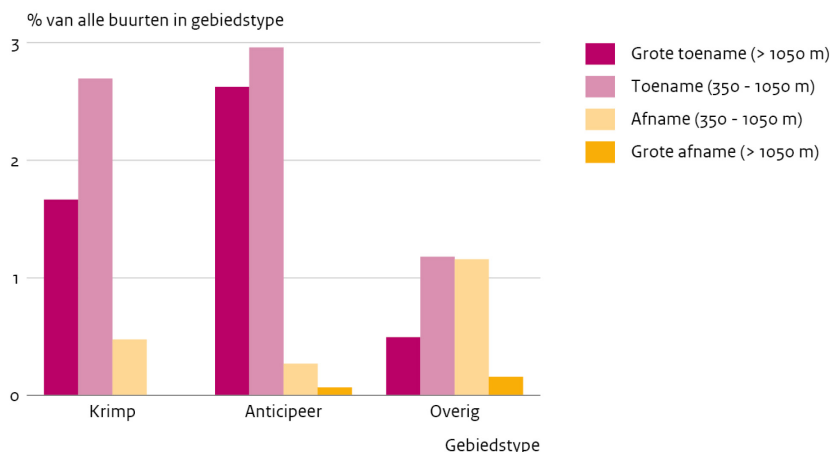


Bron: CBS, BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuur 4.15 Aantal basisschoollocaties per doelgroep

Verrassend genoeg betekent de ruimtelijke herstructurering, die het resultaat is van de opheffing van bestaande en stichting van nieuwe locaties (zie figuur 4.6), voor de allermeeeste buurten (96%) geen grote toe of afname van de afstand tot de dichtstbijzijnde locaties (meer dan 350 meter). Dit wijst op een fijnmazige spreiding van scholen over Nederland (Onderwijsraad 2013). Voor de overige 4% van de gevallen is in figuur 4.16 de verdeling gegeven. Vooral in krimp- en anticipeergebieden is veel vaker sprake van een toename of grote toename van de afstand dan van afname. Per saldo is daarom sprake van concentratie.<sup>22</sup>

### Aandeel buurten met substantiële verandering afstand tot basisschoollocatie



Bron: BAG, LISA, Dataland; bewerking PBL

Figuur 4.16 Aandeel buurten met een substantiële verandering van de afstand tot de dichtstbijzijnde basisschoollocatie

<sup>22</sup> De afstand tot de dichtstbijzijnde school zegt uiteraard nog niets over de vraag in hoeverre kinderen inderdaad verder reizen naar de school van hun keuze. De Boer (2010) laat zien dat de afstand waarover kinderen naar school gaan inderdaad toeneemt, en iets meer voor bijzondere scholen dan voor openbare scholen.

## 4.3 Het systeem van bekostiging

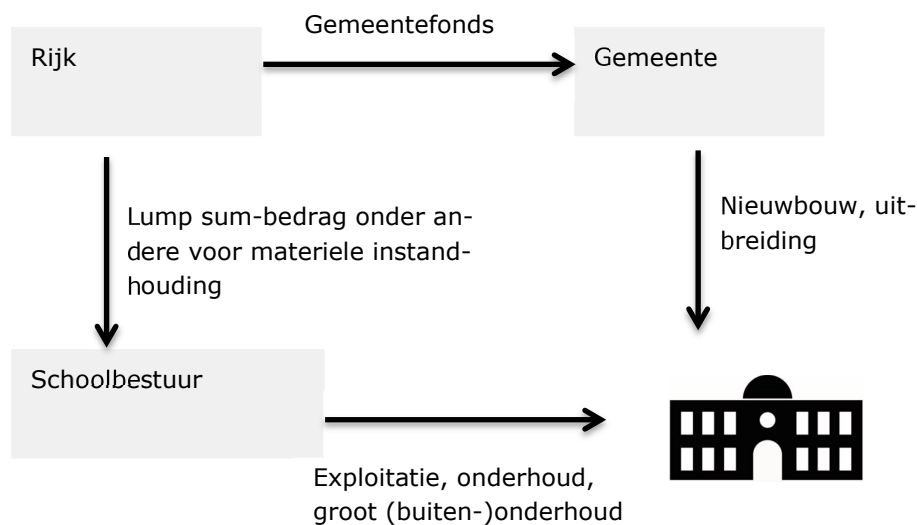
### 4.3.1 Basissysteem

De vastgoedbeslissingen van basisscholen worden vooral genomen in de interactie tussen gemeenten en de schoolbesturen die in die gemeente actief zijn. Hieronder schetsen we eerst het basissysteem van huisvesting en de bekostiging daarvan, en de vastgoedstrategieën ten aanzien van locatiekeuze, opzet en gebruik van het gebouw binnen dit systeem. Vervolgens wordt een alternatief institutioneel arrangement beschreven, zoals die in enkele gemeenten al worden toegepast, namelijk de zogenaamde 'doordecentralisatie' (VNG 2015). Deze institutionele 'experimenten' hebben gevolgen voor de vastgoedstrategieën van betrokken partijen.

In 1997 is de zorgplicht voor het aanbod van onderwijshuisvesting overgeheveld van het Rijk naar de gemeente. De gemeente heeft de wettelijke plicht te zorgen voor een voldoende en kwalitatief goed aanbod van onderwijshuisvesting. Dat betekent dat het aan een schoolbestuur is om een aanvraag te doen voor huisvesting, en de gemeente daaraan - binnen randvoorwaarden - moet voldoen, door bestaande schoolruimte te verdelen, door nieuwbouw en uitbreiding, en door tijdelijke huisvesting als dat nodig is. In een jaarlijkse cyclus wordt bekeken in hoeverre de aanvragen voldoen aan de criteria (bijvoorbeeld het aantal leerlingen), en of ze binnen het budget en de langetermijnplanning passen. Bij het jaarlijkse plan voor de huisvesting van scholen speelt de billijke verdeling van de beschikbare middelen over de verschillende richtingen, en schoolbesturen een belangrijke rol, maar ook de spreiding van het onderwijsaanbod over het territorium van de gemeente.

Om aan de zorgplicht voor huisvesting te voldoen ontvangt de gemeente een bedrag uit het gemeentefonds. Dit bedrag is (onder andere) gebaseerd op het aantal kinderen dat in de gemeente woont. De uitkering uit het gemeentefonds is niet geoormerkt, het budget dat de gemeente vaststelt voor deze taak kan daarom hoger of lager zijn.

Het schoolbestuur is echter zelf verantwoordelijk voor de materiele instandhouding van de gebouwen, dat wil zeggen voor de beheerkosten, het binnenonderhoud en (pas sinds 2015) het groot- of buitenonderhoud. De huisvesting van het onderwijs is daarmee een gedeelde taak van gemeente en schoolbesturen. Het schoolbestuur krijgt een lump sum-bedrag van het Rijk, waaruit zowel het onderwijspersoneel als de materiele instandhouding, namelijk leermiddelen en huisvesting, moeten worden bekostigd. De vergoeding voor de materiele instandhouding kent een vaste voet en wordt daarbovenop onder andere bepaald op basis van het aantal groepen en het aantal leerlingen. Daarnaast bestaat er een toeslag per leerling voor kleine scholen (onder 145 leerlingen). Bovendien worden in de berekening gewichten toegekend aan de leerlingen op basis van mogelijke achterstandsproblematiek, bepaald op basis van het opleidingsniveau van de ouders en het postcodegebied waarin een school staat (Zie Vos 2015).



Figuur 4.17 Het basissysteem van bekostiging van basisschoolgebouwen

Als tot nieuwbouw wordt besloten, is het schoolbestuur in dit basissysteem 'bouwheer'. Dat wil zeggen, dat hoewel de gemeente een budget beschikbaar stelt, het schoolbestuur verantwoordelijk is voor de opdrachtverlening en het bouwproces (Rekenkamer Rotterdam 2013). Na de voltooiing draagt de gemeente in principe de gebouwen over aan het schoolbestuur. Daarmee wordt het schoolbestuur juridisch eigenaar van het gebouw. De gemeente behoudt echter een claimrecht: de gemeente ontvangt het gebouw of ruimtes daarbinnen terug in eigendom als het schoolbestuur deze niet meer wil gebruiken voor onderwijs. Het schoolbestuur is ook aan randvoorwaarden gebonden bij het in gebruik geven of verhuren van ruimtes aan derden. Daarom wordt wel gezegd dat het *juridisch* eigenaarschap weliswaar bij het schoolbestuur ligt, maar dat het *economisch* eigenaarschap bij de gemeente ligt. De gemeente gaat in haar boekhouding uit van een bepaalde levensduur van de school, en boekt de aanvangsinvestering over deze periode af. Op het moment dat tussendoor (levensduur verlengende) investeringen worden gedaan, wordt de boekhoudkundige levensduur navenant verlengd.

Als het aantal leerlingen op een school achteruit gaat, kan het zijn dat dit aantal onder de opheffingsnorm zakt. Deze norm is vastgesteld door het Rijk, en per gebied verschillend. Dat betekent dat de bekostiging vanuit het Rijk (het lump sum-bedrag) voor die school stopt. Er is echter een aantal mechanismen waardoor kleine scholen niet automatisch opgeheven hoeven te worden, bijvoorbeeld omdat wordt geteld naar gemiddelde grootte van scholen die onder eenzelfde bestuur vallen, en grote scholen daarom kunnen compenseren voor kleinere. Daarnaast kunnen gemeenten en schoolbesturen in onderling overleg bepalen, wat de minimaal wenselijke schoolgrootte is en dat is vaak hoger dan de Rijkssluitingsnorm. Als wordt besloten tot het beëindigen van het onderwijs op een bepaalde vestiging, wordt het gebouw teruggegeven aan de gemeente.

De verdeling van verantwoordelijkheden voor het onderwijsvastgoed *binnen* het gemeentelijk apparaat, is heel verschillend vormgegeven. Lang niet altijd ligt dat bij de dienst 'onderwijs' alleen, maar is er een dienst vastgoed (of equivalent) die verantwoordelijk is voor de gehele bouwvoorraad van de gemeente. Deze neemt dan in overleg met de dienst onderwijs de besluiten over het onderwijsvastgoed.



### 4.3.2 Veranderingen in het beleid

Door een recente verandering is het bekostigingssysteem iets meer vraagvolgend geworden. Sinds 2015 zijn de schoolbesturen niet alleen verantwoordelijk voor het binnen- maar ook voor het buitenonderhoud aan het gebouw. Daarvoor is budget overgeheveld van de uitkering aan gemeenten uit het gemeentefonds naar de lump sum uitkering aan de schoolbesturen. Doordat het buitenonderhoud nu betaald moet worden uit de bijdragen die scholen per leerling krijgen, is het financiële risico van schoolbesturen op hun vastgoed groter geworden: als het aantal leerlingen minder wordt, dalen de kosten van het onderhoud immers niet mee. Het gaat hierbij om relatief grote onderhoudskosten in vergelijking met onderhoud aan de binnenzijde van het gebouw. In vergelijking met andere sectoren zoals de ouderenzorg blijft het echter vooral een aanbodgestuurd systeem.

Deze aanpassing ging gepaard met verandering in het gemeentefonds (Algemene Rekenkamer 2016). Omdat werd geconstateerd dat het totaal aan uitgaven voor onderwijshuisvesting van alle gemeenten samen niet aansloot bij het in het gemeentefonds berekende (ongeoormerkte) bedrag daarvoor, is dit bedrag aangepast. Daarnaast is er de zogenaamde zogeheten Buma-uitname geweest, waarbij er een korting is toegepast op het gemeentefonds en deze middelen zijn toegevoegd aan het personele deel van de lump sum bekostiging aan schoolbesturen.

## 4.4 Vastgoedstrategieën

### 4.4.1 Vastgoedstrategieën in het basissysteem

Het basissysteem valt te karakteriseren als een systeem met sterk verdeelde verantwoordelijkheden voor het vastgoed. De overheveling in 2015 van het buitenonderhoud naar de schoolbesturen heeft deze versnippering alleen maar versterkt. Het systeem kent daardoor een sterke onderlinge afhankelijkheid tussen gemeente enerzijds en schoolbesturen anderzijds.

De jaarlijkse cyclus van onderwijshuisvestingsplannen maakt dat er in het huidige systeem bijna voortdurend onderhandelingen gaande zijn tussen gemeente en schoolbesturen over het stichten of opheffen van locaties, de renovatie of sloop-nieuwbouw van bestaande gebouwen, en de invulling van het gebruik van de gebouwen, zoals de verdeling van de scholen over gebouwen. Het schoolbestuur is van de gemeente afhankelijk voor toestemming en voor bouwbudgetten. Maar andersom is de gemeente afhankelijk van de schoolbesturen als het gaat om het vrijspelen van schoolruimte, waardoor schuifruimte of investeringsruimte ontstaat. In omstandigheden van krimpende budgetten en hogere eisen aan schoolgebouwen (VNG 2015), komen deze onderhandelingen onder grotere druk te staan. In het onderhandelingsspel hebben de spelers elk hun eigen strategie als het gaat om de locatie van het gebouw, investeringen in het gebouw, en het gebruik ervan.

#### *Strategie locatiekeuze*

In veel gebieden streeft de gemeente naar een betere bezetting van schoolgebouwen, en daarmee naar een reductie van de voorraad door vestigingen samen te voegen. Ze is daarbij echter afhankelijk van de schoolbesturen (zeker als het gaat om het bijzonder onderwijs). Schoolbesturen kunnen er immers voor kiezen vestigingen met een lage bezetting toch open te houden en de verliezen te compenseren met inkomsten voor andere vestigingen. Zij hebben daarvoor vaak de ouders aan hun zijde. Bovendien is instandhouding van scholen in de lokale politiek veelal een thema dat sterk leeft.

Voor schoolbesturen blijft de locatie van het gebouw essentieel om hun 'marktaandeel' aan leerlingen in het gebied te behouden. De afstand naar school blijft voor ouders immers nog steeds een belangrijke factor in de schoolkeuze (Vos 2015, Gemeente Amsterdam 2003). In gebieden waar sprake is van een druk om het aantal scholen te verminderen,

doordat het aantal leerlingen afneemt en/of omdat er druk is vanuit de gemeente om te komen tot concentratie van vestigingen, zullen schoolbesturen ook bij lage bezetting de vestiging toch niet altijd gemakkelijk opgeven. De ouders uit het 'voedingsgebied' van die vestiging zullen immers niet allemaal overstappen naar een vestiging van hetzelfde schoolbestuur, die misschien verder weg ligt, maar voor een belangrijk gedeelte zich verspreiden over (concurrerende) scholen in de buurt. De onderhandelingen met de gemeente over *gebouwen*, zowel op te heffen als nieuw te stichten, gaan daarom al snel over het herschikking van de *marktaandelen* van verschillende schoolbesturen.

Ook binnen de gemeentelijke organisatie kunnen er verschillende visies zijn ten aanzien van de locatiestrategieën. De schoolgebouwen zijn in een deel van de gemeenten ondergebracht bij de dienst 'vastgoed' (of equivalent). Deze dienst kan andere beleidsvoorkeuren hebben dan dienst onderwijs ten aanzien van opheffing of nieuwbouw van vestigingen, bijvoorbeeld vanwege de alternatieve aanwendbaarheid van de gebouwen of de grond (zie verderop), of omdat de school onderdeel is van een grotere gebiedsontwikkeling of herstructurering.

#### *Strategie investeringen in nieuwbouw, renovatie en onderhoud: split incentive*

Voor schoolbesturen is, na de locatie, de kwaliteit van het gebouw belangrijk. Een gebouw moet functioneel voldoen (groot genoeg zijn, de gewenste onderwijsmethoden mogelijk maken, lage beheerkosten), maar is anderzijds ook van belang voor de uitstraling en aantrekkelijkheid van de school (Vos 2015). Soms is het juist oudbouw die de positieve uitstraling bepaalt, maar in veel gevallen wordt een nieuw schoolgebouw geprefereerd om nieuwe leerlingen aan te trekken (Broekhuizen 2015). Ook kan nieuwbouw helpen een fusieproces tussen scholen te vergemakkelijken. Gemeenten willen zowel zorgen voor kwalitatief hoogwaardige gebouwen – ook om doelstellingen op andere gebieden zoals duurzaamheid te bereiken – maar hebben altijd wel een budgettair belang bij het beperken van de kosten waarvoor zij opdraaien, namelijk nieuwbouw en uitbreiding.

Bij de beslissingen om te investeren in nieuwbouw, uitbreiding of renovatie speelt het probleem dat er een split incentive is ingebouwd in het systeem, en dat de termijnen van de onderhandelingscycli slecht aansluiten bij (strategische) vastgoedbeslissingen.

De split incentive zit hem in het feit dat er voor beide partijen te weinig prikkel ingebouwd is om rekening te houden met de totale kosten van het gebouw over zijn gehele levensduur (Bureau Mevrouw Meijer 2016b). Scholen hebben weinig financiële prikkel om zodanig te investeren in onderhoud, dat nieuwbouw uitgesteld kan worden. Integendeel, ze kunnen juist op de slechte kwaliteit van het gebouw wijzen om aan te sturen op nieuwbouw door de gemeente. Bovendien hebben ze een prikkel om nieuwbouw te verkiezen boven renovatie: nieuwbouw betekent immers vaak hogere bouwkosten, maar lagere beheerkosten bijvoorbeeld lagere energielasten (Bureau Mevrouw Meijer 2016b). Gemeenten hebben op hun beurt binnen het systeem weinig financiële prikkel om hoge aanvangsinvesteringen te doen, die zich wellicht in lagere exploitatielasten zouden terugbetalen. Deze split incentive leidt niet alleen tot patstellingen aan het begin van de levensduur van een gebouw, bij de nieuwbouw, maar ook aan het eind ervan. In sommige gemeenten leidt het tot onenigheid tussen schoolbesturen, die een gebouw willen teruggeven, en de gemeente, die deze gebouwen niet wil terugnemen zonder compensatie voor wat zij zien als achterstallig onderhoud. Verder doet de split incentive zich specifiek gelden bij renovatie van schoolgebouwen de split incentive zich gelden: aangezien het begrip 'renovatie' niet helder is vastgelegd in de wetgeving, ontstaat regelmatig onenigheid in hoeverre de ingreep eigenlijk 'groot onderhoud' is (voor rekening van het schoolbestuur) of 'nieuwbouw' (voor rekening van de gemeente). (Broekhuizen e.a. 2015).

Ook de korte cycli van besluitvorming over investeringen leveren problemen op. Schoolgebouwen worden vaak over een periode van 40 jaar afgeschreven. Dat betekent dat

het noodzakelijk is beslissingen over investeringen in nieuwbouw, uitbreiding en levensduurverlengende renovatie strategisch te bekijken in het licht van de gebouwleeftijden binnen de totale voorraad in de gemeente. Toch wordt hier elk jaar weer opnieuw over besloten, hetgeen een premie zet op najagen van kortetermijnbelangen.

Split incentive en korte cycli leiden samen tot wat door respondenten wel wordt omschreven als een 'claimcultuur' (vanuit gemeentelijk perspectief) of een 'jaarlijkse tombola' (vanuit het perspectief van het schoolbestuur). Elk schoolbestuur probeert afzonderlijk elk jaar weer bij de gemeente het beste resultaat qua investeringen te behalen. De gemeente heeft niet toereikend budget heeft om alle claims te honoreren. En er is weinig afstemming over het grotere geheel tussen schoolbesturen onderling over hun claims, wat hun positie in de onderhandelingen met de gemeente niet versterkt.

Veel gemeenten werken daarom met een meerjarenplanning voor de schoolgebouwen (MJP), vaak opgesteld in overleg met de schoolbesturen. Hierdoor worden investeringen in een langjarig, strategisch perspectief gezet. Het is echter de vraag of dit voldoende remedie is tegen het najagen van kortetermijnbelangen. Aan het MJP kunnen immers geen afdwingbare rechten worden ontleend, en een volgend college van B&W wil het MJP kunnen aanpassen als het andere opvattingen heeft over schoolhuisvesting (Rekenkamer 2016). Omdat op die manier schoolbesturen in onzekerheid blijven, betekent een MJP niet per se een fundamentele breuk met de 'claimcultuur'.

Deze onderhandelingen spelen zich af binnen een situatie, waarin het budget voor investeringen in schoolgebouwen volgens een aantal partijen zoals de VNG (VNG 2015) sowieso te laag is. Of het nu ligt aan het feit dat de uitkering uit het gemeentefonds ontoereikend is; of dat gemeenten deze uitkering onderbenutten bij het vaststellen van het budget voor huisvesting; of dat het VNG-normbedrag per vierkante meter nieuwbouw een update behoeft (EIB 2013, Peek 2012): het feit dat er relatief weinig geld beschikbaar is, is een omstandigheid die de claimcultuur alleen maar versterkt, terwijl het juist een reden zou moeten zijn voor strategisch, langjarig vastgoedmanagement over een grotere portefeuille aan gebouwen en locaties om de vastgoed- en investeringscycli meer op elkaar te stemmen.

#### *Vastgoedstrategie gebruik: het gebouw delen*

Tenslotte is de scheiding van verantwoordelijkheden ook relevant voor vastgoedstrategieën ten aanzien van gebruik van het gebouw. Het combineren van een lagere school met andere functies kan aantrekkelijk zijn vanwege het aantrekken van nieuwe leerlingen en vanwege het positieve effect dat er kan uitgaan op de buurt. Het delen van een gebouw kan voor een schoolbestuur tegelijk ook een strategie zijn om de exploitatie te verbeteren (Gerkema 2013; Niaounakis & Van Hulst 2017) of om te besparen op gemeentelijke gebouwkosten door combinaties van maatschappelijke functies.

Het delen van een gebouw met andere functies is er in verschillende smaken. Het kan gaan om verhuur in de avonden van de ruimtes die overdag in gebruik zijn (zoals de gymzaal voor een sportvereniging, of de aula voor een kerk op zondag), maar ook om gelijktijdig gebruik overdag in ruimtes die op dat moment niet voor onderwijs worden gebruikt. Het kan gaan om 'medegebruik', dat wil zeggen gebruik van onderwijsruimtes door andere maatschappelijke organisaties op niet-commerciële basis, of verhuur aan commerciële partijen. De keuze voor de medegebruiker kan min of meer toevallig zijn, zoals het verhuren aan een bridgeclub voor in de avond, of er kan een bepaalde visie op onderwijs achter zitten, zoals in het geval van een brede school of Integraal Kindcentrum (IKC).

Het verbeteren van de exploitatie door middel van verhuur is sinds de overheveling van het buitenonderhoud voor schoolbesturen nog belangrijker. Bij het delen van een gebouw lopen schoolbesturen, evenals overigens gemeente in de gevallen dat zij eigenaar zijn,

tegen problemen aan, die gedeeltelijk ook te maken hebben met de opgedeelde verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld als voor een betere compartimentering van het gebouw investeringen nodig zijn, waarvoor het schoolbestuur afhankelijk is van de gemeente. Of doordat de gemeente economisch eigenaar blijft en dit beperkingen stelt aan de verhuurvoorwaarden door het schoolbestuur.

In sommige gevallen stuurt de gemeente aan op het delen van een gebouw met een andere school, bijvoorbeeld als een beginnende school nog niet veel ruimte nodig heeft en leegvallende lokalen kan gebruiken, of als invulling van een MFA (zie kader). Dit wordt door schoolbesturen soms als bedreigend ervaren - de ene school zou op de gedeelde plek kunnen groeien ten koste van de ander. Een respondent merkte op: 'Als je drie scholen in een MFA hebt, weet je zeker dat er één omvalt.' Voor ouders is de stap van de ene school naar de andere immers gemakkelijker als de scholen zich op dezelfde locatie bevinden.

#### **Multifunctionele accommodaties (MFA's)**

Een MFA is een specifieke vorm van het delen van een gebouw, namelijk in een gebouw dat speciaal ontworpen is om verschillende functies te herbergen, naast onderwijs niet alleen cultuur, sport, welzijn, maar ook bijvoorbeeld woningen of winkels.

'MFA' valt niet samen met het begrip brede school (brede scholen kunnen in een gewoon schoolgebouw zitten, en een gewone school in een MFA), maar zijn vaak wel ingegeven vanuit de gedachte dat het delen van een gebouw het structureel samenwerken met voorzieningen op het gebied van sport, cultuur en welzijn vergemakkelijkt. In een MFA zou bovendien een betere exploitatie mogelijk zijn door het delen van gemeenschappelijke kosten zoals een conciërge. Het gebouw kan ook optimaal ontworpen worden voor gedeeld gebruik door bijvoorbeeld compartimentering van het gebouw bij gedeeltelijke openstelling. Daarnaast is het voordeel dat het gebouw nog steeds exploitabel ook als de schoolfunctie verdwijnt. Last but not least is een MFA ook een manier om de nieuwbouw van scholen te bekostigen, waarbij in de grondexploitatie de commerciële gedeelten ervan (woningen, winkels) de maatschappelijke delen financieel mogelijk maken. Er zijn naar schatting zo'n 1000 MFA's gebouwd (School facilities 2016).

De laatste tijd is er echter veel kritiek op MFA's (bijvoorbeeld Rekenkamer Rotterdam 2013). De kostenbesparing lijkt tegen te vallen, verschillen in bouw- en inrichtingsnormen ten aanzien verschillende gebruiksfuncties maken de bouw ervan duur en het beheer lastig. Meer in het algemeen is de samenwerking tussen alle verschillende organisaties lastig als er geen duidelijke inhoudelijke visie is op de meerwaarde. Tenslotte vinden schoolbesturen een MFA soms minder aantrekkelijk omdat het vaak de gemeente is die het gebouw in eigendom heeft en zij er geen zeggenschap over hebben.

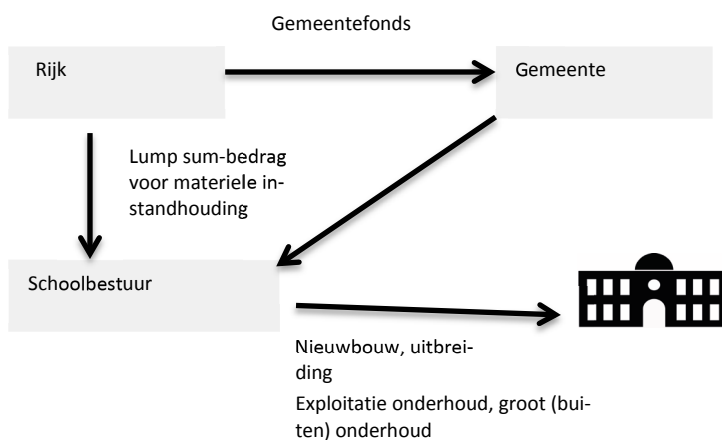
#### **4.4.2 Vastgoedstrategieën bij doordecentralisatie**

Het feit dat verantwoordelijkheden niet in één hand liggen en partijen hun strategieën daarop aanpassen, leidt in het basissysteem tot moeizame processen en soms suboptimale vastgoedbeslissingen omtrent huisvesting, nieuwbouw, renovatie en verhuur. In verscheidene gemeenten heeft men daarom gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid tot een ander arrangement, waarbij de schoolbesturen geheel verantwoordelijk worden voor alle aspecten van de huisvesting. Het budget dat de gemeente heeft voor nieuwbouw en uitbreiding, wordt daarbij 'doorgedecentraliseerd' naar de schoolbesturen. In het kader van deze studie is het om meerdere redenen interessant om te kijken wat in deze gevallen de gevolgen voor vastgoedstrategieën zijn van dit alternatief institutioneel arrangement. Ten eerste werpt het licht op het basissysteem zelf, om te begrijpen wat met de versnipperde verantwoordelijkheid wordt bewerkstelligd. Ten tweede laat het zien waar een meer vraag-

volgend systeem toe zou kunnen leiden. Doordecentralisatie is nog geen vraagvolgende bekostiging, het budget wordt immers nog steeds via de gemeente op eigen voorwaarden doorgegeven, en niet toegevoegd aan de lump sum-bedrag per leerling dat schoolbesturen ontvangen van het Rijk. Maar bij doordecentralisatie zijn, net als het bij een dergelijke volledig vraagvolgende financiering zou zijn, alle taken en budgetten in handen van het schoolbestuur. Daarom is ook binnen de vraagstelling van dit onderzoek naar vraagvolgende bekostiging informatief, welke gevolgen doordecentralisatie voor vastgoedstrategieën heeft.

Naast doordecentralisatie zijn er overigens ook alternatieve institutionele arrangementen te vinden, waarin juist de gemeente alle taken en budgetten in handen krijgt (Zie tekstkader 'recentralisatie')

Doordecentralisatie betekent in praktijk dat de gemeente een privaatrechtelijk contract sluit met schoolbesturen, waarin de voorwaarden staan waaronder de gemeenten over een lange periode een bepaald bedrag ter beschikking stelt. De gemeente blijft een zorgplicht voor het aanbod van onderwijshuisvesting houden.



Figuur 4.18 Doordecentralisatie als variatie op het basissysteem van bekostiging

Volledige doordecentralisatie kent minstens twee verschillende vormen:

- Doordecentralisatie naar afzonderlijke schoolbesturen. Een voorbeeld hiervan is Nijmegen. Daar sluit de gemeente tegelijkertijd een contract af met alle schoolbesturen afzonderlijk, en een prestatieovereenkomst met alle scholen gezamenlijk. De deelname van alle schoolbesturen binnen de gemeente aan dit model is als voorwaarde gesteld door de gemeente, vanuit het idee dat er niet opnieuw een strategisch spel moet ontstaan waarin ook parallel nog met de gemeente kan worden onderhandeld.
- Doordecentralisatie naar een entiteit van schoolbesturen die zich gezamenlijk hebben georganiseerd. Een voorbeeld hiervan is de coöperatie van schoolbesturen in Breda, Bredesaam. Binnen deze coöperatie hebben alle schoolbesturen een even zware stem en beslissen gezamenlijk over de totale portefeuille van het vastgoed. Daarom wordt de invloed van concurrentieoverwegingen tussen scholen op vastgoedbeslissingen kleiner. Deelname aan de coöperatie is niet verplicht, maar de schoolbesturen die niet deelnemen worden geïnformeerd dat het gemeentelijk beleid over scholenhuisvesting volledig zal zijn afgestemd op wat er binnen de coöperatie gebeurt. Deelname heeft daarom het grote voordeel, dat een schoolbestuur daarin een stem heeft.

Uit de interviews komt naar voren dat het alternatieve institutioneel model van doordecentralisatie inderdaad lijkt te leiden tot andere vastgoedstrategieën. Zowel in Nijmegen als in Breda lijkt het schoolbesturen te lukken om vanuit een integrale, langetermijnvisie op de hele gebouwvoorraad scholen efficiënter te huisvesten en investeringen beter op elkaar af te stemmen. Dat mag blijken uit het feit dat er meer schoolgebouwen worden vrijgespeeld

en 'teruggegeven' aan de gemeente dan voorheen het geval was. Tevens worden er meer nieuwbouwprojecten gestart. Respondenten geven aan dat er nu meer ruimte is om een inhoudelijke visie te ontwikkelen op welke schoolconcepten in de gemeente ontbreken en welke gebouwen daarvoor op welke plek in de gemeente zouden moeten komen. Als schoolgebouwen minder functioneren als schakstukken in een strategisch spel over budget met de gemeente, kunnen de inhoudelijke voorkeuren van schoolbesturen ten aanzien van locaties en gebouwen duidelijker naar voren worden gebracht: liever geen dislocaties, en een voorkeur voor clustering en combinaties met voorzieningen boven stand alone scholen. Doordecentralisatie laat in deze gevallen zien dat er gebouwen gemist kunnen worden, en ook welke dat zijn (onder andere oude gebouwen, stand alone gebouwen).

Ook de gemeente moet haar vastgoedstrategie anders vormgeven in de nieuwe situatie. Hoe stuurt zij nu bijvoorbeeld op waar en wanneer nieuwbouw wordt gepleegd? Vroeger had zij als bekostiger van nieuwbouw veel meer zeggenschap over de locatie dan in de nieuwe situatie. De gemeente kan er daarom voor kiezen haar beleidswensen vast te leggen in het privaatrechtelijk contract bij doordecentralisatie en in prestatieovereenkomsten. In Nijmegen is onder andere vastgelegd dat (1) schoolbesturen meedoen aan een gemeentebreed systeem van leerlingtoewijzing, (2) dat een goede spreiding gewaarborgd blijft in die zin dat de laatste school in een wijk niet gesloten mag worden, en (3) dat ze blijven investeren in scholen in sociaaleconomisch zwakke wijken. In het privaatrechtelijk contract wordt gekozen waarop de gemeente per se nog wil sturen en waarop niet, zoals medegebruik en verhuur van het schoolgebouw.

Een belangrijk onderdeel van de privaatrechtelijke overeenkomst bij doordecentralisatie is de vraag wat er gebeurt met het claimrecht van de gemeente. Krijgt het schoolbestuur volledige economisch eigenaarschap, in de zin dat het met de gebouwen die niet meer voor onderwijs worden gebruikt kan doen wat het wil? In zowel Nijmegen als Breda is ervoor gekozen om vast te leggen dat de gemeente het eerste recht van koop heeft. Daarmee blijven de schoolbesturen (gedeeltelijk) afgeschermd van de vastgoedmarkt. Of in de woorden van een respondent: er wordt voorkomen dat schoolbesturen te veel 'projectontwikkelaar gaan spelen'. De vraag is dan natuurlijk, tegen welke prijs de gemeente deze gebouwen terugkoopt. In Breda is afgesproken dat de gebouwen worden teruggekocht voor de boekwaarde.<sup>23</sup> In Nijmegen worden de gebouwen teruggekocht voor de WOZ-waarde. Gegeven het feit dat de WOZ-waarde van gebouwen en grond in principe zouden moeten aansluiten bij de marktwaarde, kunnen 'vastgoed-marktoverwegingen' in dit laatste geval alsnog een rol gaan spelen bij de beslissing van een schoolbestuur welke schoolgebouwen af te stoten.

In veel gemeenten kiest men bewust niet voor doordecentralisatie zoals hierboven beschreven. Redenen die daarvoor in de interviews worden gegeven (zie ook Rekenkamer Rotterdam 2013, PO-raad 2015) zijn onder andere dat men betwijfelt of vooral bij kleine schoolinstellingen voldoende capaciteit is voor een extra taak van strategische vastgoedbeheer. Ook kunnen gemeenten en schoolbesturen het niet altijd eens worden over de 'boedelscheiding', die doordecentralisatie met zich meebrengt. Dan gaat het over de vraag of wel het volledig economische eigendom wordt overgedragen, en over de bepaling van de waarde waarvoor de overdracht plaatsvindt.

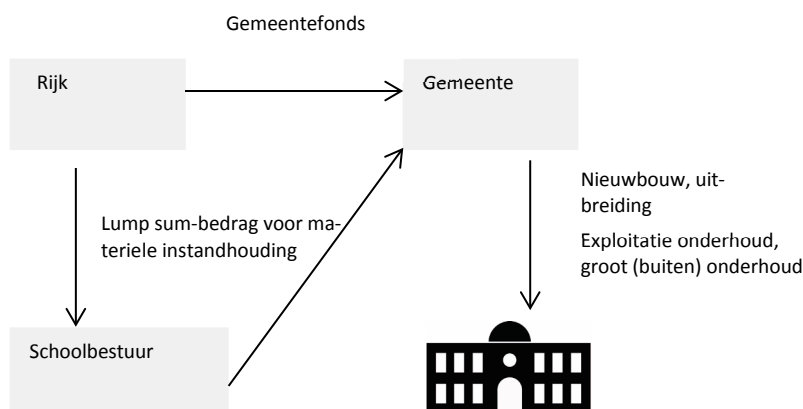
Doordecentralisatie is ook voor financiers een interessante ontwikkeling (ING 2015). Vooralsnog blijft het hoeveelheid financiering dat bijv. een bank als ING in deze sector heeft uitstaan beperkt.

---

<sup>23</sup> Preciezer: de boekwaarde van de opstallen, en de nominale waarden van de gronden, bij overdracht.

### Tekstkader Recentralisatie van taken en budgetten naar de gemeente

Doordecentralisatie is één manier om vastgoedbeslissingen in één hand te brengen. Recentralisatie kiest een radicaal andere manier doordat men de integrale afweging ten aanzien van het vastgoed juist samenbrengt in de hand van de gemeente. Schoolbesturen besteden onderhoudsmanagement uit aan de gemeente, en ook het bouwheerschap bij nieuwbouw en uitbreiding komt weer bij de gemeente te liggen.



Figuur 4.19 Recentralisatie als variatie op het basissysteem van bekostiging

Een voorbeeld van het recentralisatiemodel is te vinden in Zoetermeer. Daar maakt de gemeente in overleg met de schoolbesturen gezamenlijk een langetermijnplanning voor investeringen in nieuwbouw en uitbreiding, maar ook voor onderhoud. Vervolgens besteden de schoolbesturen het binnen- en buitenonderhoud uit aan de gemeente en ontvangen daarvoor een rekening. Schoolbesturen bekijken daarbij wel elk jaar opnieuw of ze het eens zijn met de onderhoudsbegroting die de gemeente voor de betreffende gebouwen in dat jaar heeft opgesteld. Zo ontstaat één integrerend budget voor de hele portefeuille, zodat investeringen in (vervangende) nieuwbouw en onderhoud planmatig worden beoordeeld. Het volledige (juridisch en economisch) eigendom van de schoolgebouwen ligt bij de gemeente. Bij bouwprojecten ligt het bouwheerschap in handen van de gemeente. Meedoen aan deze recentralisatieconstructie is niet verplicht, scholen kunnen er ook voor kiezen volgens het basissysteem te werken.

De recentralisatie leidt tot een aanpassing van vastgoedstrategieën. Zo is het binnen deze constructie wel gelukt om overeenstemming te krijgen over de renovatie van scholen, waar dat in veel andere gemeenten juist op dat onderwerp een patstelling ontstaat. Gemeente en schoolbesturen hebben afgesproken dat de boekhoudkundige levensduur van gebouwen wordt verlengd (afschrijvingstermijn naar 40 of 50 jaar), maar dat elk gebouw na 25 jaar in aanmerking komt voor renovatie, waarbij de kosten worden gedeeld tussen gemeente en schoolbestuur. Bovendien kan de gemeente via het langetermijnplan goed invloed uitoefenen op de spreiding van schoolvoorzieningen, die ze nadrukkelijk in wil steken op wijkniveau (en niet gemeentebreed). Daarnaast komt deze constructie bij de gemeente van pas als ze wil sturen op het delen van gebouwen. Het laten inhuizen van een school bij de andere is makkelijker als de gemeente juridisch eigenaar is en onderhoudskosten gemakkelijker kan laten delen. De gemeente kan ook beter aansturen op combinatie met andere maatschappelijke functies als welzijn, sport en cultuur, omdat de gemeente de exploitatieverantwoordelijkheid voor die gedeeltes van het gebouw overneemt.

Schoolbesturen willen ook binnen deze constructie invloed houden op de opbouw en lay-out van (nieuwe) schoolgebouwen. Daarom is het voor hen belangrijk om, ook als ze geen bouwheer zijn, toch volledig onderdeel uit te maken van het voorbereidings- en bouwproces. In Zoetermeer is daarom een vastgoedmedewerker van een van de schoolbesturen soms onderdeel van het gemeentelijke team van bouwopdrachtgevers.



### 4.4.3 Welke factoren wegen mee bij vastgoedbeslissingen van actoren

Er zijn verschillende factoren die meewegen in beslissingen over locatiekeuze, investeringen in het gebouw, en het gebruik van het gebouw. Deze worden hieronder in volgorde van belang samengevat. De vraag is, of de recente veranderingen in het Rijksbekostigingsstelsel en de meer ingrijpende lokale institutionele experimenten, het relatieve belang van deze factoren doet toe- of afnemen.

#### *Marktaandeel van de instelling*

Omdat de ligging van de school nog steeds een belangrijke factor is in de schoolkeuze van ouders, betekent het investeren in of opheffen van een vestiging op een bepaalde locatie een belangrijke strategische keuze voor een schoolbestuur. Deze beslissing wordt daarom in grote mate bepaald door de overweging of daarmee het aantal leerlingen kan worden behouden of vergroot. Hierbij is het schoolbestuur in concurrentie met andere schoolbesturen. Deze strategische overweging kan betekenen dat een schoolbestuur per se een locatie open wil houden of ergens een nieuwe stichten, maar ook dat een schoolbestuur er strategisch voor kiest ergens niet te gaan zitten. Bijvoorbeeld om niet een MFA met een andere school te delen die een beter imago heeft, en daarom - als ze op dezelfde locatie zouden zitten - de eigen school zou kunnen 'op-eten'.

De recente beleidsveranderingen en de experimenten van doordecentralisatie of recentralisatie veranderen in principe niets aan deze dynamiek. Alleen als wordt gekozen voor een heel ander samenwerkingsmodel tussen scholen zoals de coöperatie in Breda, kan de invloed van concurrentie op vastgoedstrategieën structureel verkleind worden, doordat binnen deze samenwerking is gekozen voor het principe van 'één bestuur, één stem'. Hierdoor wordt de grootte van instellingen en daarmee marktaandeel minder van belang voor invloed op (vastgoed)beslissingen in het geheel.

#### *Demografie*

Demografische vooruitzichten van ontgroening of groei, of het nu heel precieze prognoses zijn of algemene inschattingen, liggen in veel gevallen ten grondslag aan de vastgoedstrategie van gemeenten en schoolbesturen. Het aantal leerlingen is immers van invloed op zowel het budget van de gemeente als de lump sum bijdragen voor schoolbesturen. Toch zijn vastgoedstrategieën geen 1 op 1 vertaling van de vooruitzichten, gezien het belang van de hierboven besproken factor: schoolbesturen kunnen ernaar streven – ondanks ontgroening - hun bezetting op peil houden door een groter marktaandeel te veroveren. In dat geval lopen de strategieën tegengesteld aan die van de gemeente. Overigens doen demografische veranderingen zich niet altijd voor als langzame, autonome ontwikkelingen: gemeentebesluiten om bijvoorbeeld een buurt met hoogbouw te slopen en te vervangen door een veel kleiner aantal woningen, kan een vrij abrupte daling van het aantal kinderen bewerkstelligen.

De recente veranderingen in het bekostigingsstelsel en de experimenten met doordecentralisatie laten het risico van fluctuerende leerlingenaantallen zwaarder doorwerken op vastgoedbeslissingen van schoolbesturen. Hierdoor worden de risico's, die eerst bij de gemeente lagen als het ging om onderhoud en nieuwbouw, meer bij de schoolbesturen gelegd. Hoe meer vraagvolgend het bekostigingssysteem wordt, hoe zwaarder fluctuerende leerlingenaantallen doorwerken in vastgoedbeslissingen. Maar ook de omvang van de instelling is van invloed op deze doorwerking: hoe meer scholen en vestigingen een schoolbestuur heeft, hoe beter een slechte bezetting van een vestiging gecompenseerd kan worden.

#### *Kwaliteit van het gebouw*

De opzet en de staat van de gebouwen kunnen het onderwijsproces hinderen of juist ondersteunen. Bovendien bepalen deze ook de uitstraling van de school, hetgeen belangrijk is voor het marktaandeel. Ook de kwaliteit van het gebouw is daarmee een belangrijke factor in

vastgoedbeslissingen. Gebouwen die een indeling hebben die niet functioneel is voor de huidige manier van lesgeven, en ook niet makkelijk aan te passen zijn; gebouwen die een slecht binnenklimaat hebben qua lucht en licht, of gebouwen met architectuur die als onaantrekkelijk geldt, zullen bij voorkeur worden vervangen of afgestoten. Vooral de gebouwen uit de jaren 70 en 80 worden genoemd. Veel wederopbouwscholen zijn al gesloopt, en veel gebouwen uit de decennia erna zijn al afgeschreven en worden dus makkelijker gesloopt. Bureau Mevrouw Meijer (2016b) laat zien dat er in het huidige systeem ten onrechte een prikkel bestaat bij schoolbesturen om te streven naar nieuwbouw, terwijl oude gebouwen vaak nog volledig naar de nieuwe wensen zijn te renoveren. Daarnaast bestaat ook het omgekeerde probleem, dat de boekhoudkundige levensduur van scholen bij verbouwingen in het verleden steeds is verlengd, terwijl het gebouw functioneel niet meer voldoet.

De kwaliteit van het gebouw lijkt niet doorslaggevend te zijn in vergelijking met de locatie (zie boven). Een slecht gebouw op een goede locatie zal niet snel leiden tot het opheffen van die locatie überhaupt.

Het lijkt erop dat de institutionele experimenten die alle vastgoedbeslissingen in 1 hand brengen, belemmeringen wegnemen om daadwerkelijk ook te investeren in gebouwen en bepaalde gebouwen te renoveren, te vervangen of af te stoten. Met andere woorden: de factor 'kwaliteit van het gebouw' komt dan meer tot uitdrukking in vastgoedbeslissingen.

### *Clustering*

Het al dan niet delen van een gebouw, een schoolplein of een 'mini-campus' met andere scholen of met andere voorzieningen, is een factor van belang voor zowel de motivatie van gemeenten als van schoolbesturen. Voor gemeenten is het een (vermeende) methode om (bouw)kosten te besparen. Maar misschien nog wel belangrijker: het kan onderdeel zijn van het wijkenbeleid, teneinde zowel de leerlingen van de school als de bewoners van de wijk een hoog voorzieningenaanbod te bieden. Bijvoorbeeld omdat het gaat om een sociaal zwakere wijk, of om de leefbaarheid te behouden in een krimpgebied (zie verderop).

Voor schoolbesturen kan het clusteren met andere scholen enerzijds een bedreiging zijn (zie §4.4.1). Anderzijds geldt voor hen ook dat het delen van voorzieningen als speelplein, gymzaal, welzijn en cultuur hen in staat stelt om het onderwijs te verbreden met andere activiteiten en in theorie om de (onderhouds)kosten te drukken. Op basis van de interviews lijkt het of het enthousiasme van schoolbesturen voor IKC's groter te zijn dan voor brede scholen. IKC's zijn exclusief gericht op kinderen, die ook nog eens potentiële leerlingen zijn voor de school. Het delen van een accommodatie met organisaties in het kader van een brede school is ingewikkelder als het gaat om niet-onderwijs-sectoren, waarvoor de beleidsontwikkelingen moeilijk zijn in te schatten.

Doordecentralisatie en vraagvolgende bekostiging betekent dat de eigenaar meer zeggenschap krijgt over het al dan niet clusteren in een gebouw of op een kleinschalige campus. De eigenaar kan bepalen wie er in komt, en heeft ook de zeggenschap over mogelijke fysieke investeringen die noodzakelijk zijn voor het multifunctioneel gebruik. Dat kan enerzijds betekenen dat clustering met andere activiteiten afneemt, bijvoorbeeld omdat een schoolbestuur echt alleen nog maar kostendekkende huur vraagt, waar het vroeger niet zo op de kosten hoefde te letten. Maar het kan ook betekenen dat er meer slagkracht is om de gewenste clustering te bereiken.

### *Alternatieve aanwendbaarheid en grondwaarde bij herbestemming*

De alternatieve aanwendbaarheid van een schoolgebouw wordt door de gesprekspartners niet als hoog ingeschat - net als van veel ander maatschappelijk vastgoed (Tazelaar e.a. 2011). Schoolgebouwen zijn meestal incurant, uitzonderingen zijn vooroorlogse of nog oudere gebouwen op goede locaties, maar deze maken slechts een klein deel van de voorraad uit. Alternatieve aanwendbaarheid speelt daarom ook geen grote rol in vastgoedbeslissingen.

De waarde *van de grond onder het gebouw* is daarentegen wel degelijk een belangrijke factor in het beslissingsproces - vooral voor het grondbedrijf van de gemeente. Ten

eerste omdat bij het afstoten van het gebouw de waarde van de onderliggende grond voor een andere bestemming kan worden ingezet. Er kunnen bijvoorbeeld winstgevendende locaties voor woningen vrijkomen. Zeer ruim opgezette, enkel-laags scholen kunnen meer-laags teruggebouwd worden, zodat een gedeelte van de ruimte met woningen kan worden bebouwd. Met de opbrengsten kan scholennieuwbouw worden bekostigd, maar het kan ook terugvloeien in het algemene budget van de gemeenten. Het maximaliseren van de grondopbrengsten en onderwijshuisvestingsbeleid kan in volledige harmonie met elkaar zijn, maar het eerste zou ook ten koste kunnen gaan van het laatste. Dit belangenconflict is niet zelden ook langs organisationele lijnen ingebakken, wanneer gemeenten, zoals hierboven beschreven, het schoolvastgoed onderbrengen bij een 'dienst vastgoed', die de totale portefeuille aan vastgoed van de gemeente beheert. Deze dienst maakt zijn eigen afwegingen omtrent het onderwijsvastgoed, en dat kan de plannen voor bijvoorbeeld het opheffen van schoolgebouwen beïnvloeden.

Ten tweede zijn gronden voor schoolgebouwen ook onderdeel van de grondexploitatie in nieuwbouwingebieden. Welke locaties worden gereserveerd voor schoolgebouwen, is daarmee de uitkomst van het onderhandelingspel tussen gemeente en ontwikkelaars. Niet alleen overwegingen van voorzieningenplanning of van stedenbouwkunde spelen dan een rol, maar ook opbrengstpotenties voor andere functies zoals woningbouw en kantoren.

Schoolbesturen profiteren in het basissysteem niet van eventuele grondverkoopwinsten. Grondwaardes spelen voor schoolbesturen daarom hoogstens indirect een rol, in het kader van de onderhandelingen met gemeenten.<sup>24</sup> Ook in de experimenten met doordecentralisatie die voor deze studie onderzocht zijn, spelen grondwaardes nog steeds geen of slechts een beperkte rol in vastgoedbeslissingen, afhankelijk van de afspraken die privaatrechtelijk zijn gemaakt tussen gemeente en schoolbesturen over de terugverkoop bij buitengebruikstelling, een soort doorontwikkeling van het claimrecht zoals dat in het basissysteem geldt.

#### *Het belang van lokale omstandigheden*

Bovenstaande factoren werken per gebied verschillend door, in de verschillende contexten van krimp of groei, van hoge of lage grondwaardes. Krimpgebieden lijken misschien te worden gekenmerkt door stagnatie, maar er is juist een grote dynamiek in locatieveranderingen in vergelijking met overig Nederland, alleen wordt deze meer gedreven door de opheffing van scholen en minder door nieuwbouw. Ook, juist, in krimp- en anticipeergebieden is daarom sprake van een herstructurering van het spreidingspatroon van scholen.

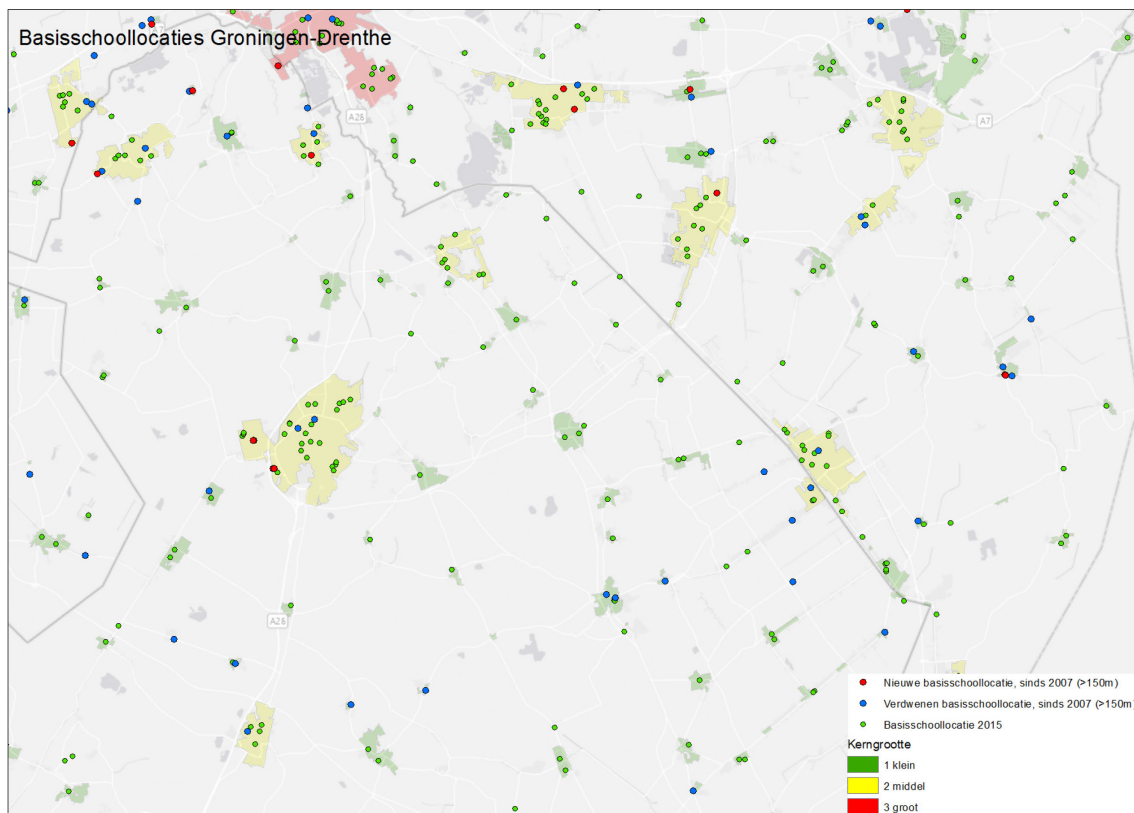
In krimpgebieden valt de demografische ontgroening samen met het feit dat ook andere voorzieningen voor cultuur, welzijn en sport, onder druk staan. De opheffing en nieuwbouw van schoolvestigingen valt daarmee binnen een bredere agenda van het behouden van leefbaarheid in de regio. Dat betekent niet alleen dat zowel gemeenten als schoolbesturen zich rekenschap geven van de sociale impact wanneer in een kleine kern de school dreigt te verdwijnen. In een krimpgebied als de casus Borger-Odoorn proberen gemeente en schoolbestuur juist ook actief de krimp te begeleiden door concentratie na te streven van voorzieningen in specifieke, grotere centrale kernen, zodat het draagvlak dat er is voor deze voorzieningen wordt gebundeld (zie figuur 4.20). De factor 'clustering' van lagere scholen met andere voorzieningen, ook breder dan IKC's, lijkt op grond van het case-onderzoek daar dan ook meer leidend te zijn voor vastgoedbeslissingen dan in steden en in kernen in groei-gebieden.

Maar niet alleen de demografische krimp bepaalt de noodzaak tot concentratie en clustering, ook Rijksregelgeving op het gebied van opheffingsnormen, kleine scholen-toeslag

---

<sup>24</sup> Het 'vrijspelen' van scholen die aan de gemeente teruggegeven worden, is onderdeel van hun onderhandelingen met de gemeente, en schoolbesturen kunnen rekening houden met de ontwikkelpotentie van verschillende gronden.

en de verhouding tussen vaste voet en leerlinggebonden bekostiging. Ook deze systemische, institutionele factoren werken in gebieden met ontgroening harder door dan elders. Samenwerking tussen scholen en gemeente en tussen scholen onderling is daarom extra noodzakelijk, maar komt vaak moeizaam van de grond (Onderwijsraad 2013).



Figuur 4.20 Opgeheven en nieuwe basisschoollocaties in het grensgebied Groningen-Drenthe

Lokale omstandigheden bepalen ook welke rol de grondwaarde speelt als factor in vastgoedbeslissingen. In gebieden met een lage grondwaarde is het bijvoorbeeld voor gemeenten lastiger om nieuwbouw te financieren uit inkomsten van de grondverkoop van de opgeven locaties. Ook is het lastiger om gemengde complexen, waarin woningbouw samengaat met de nieuwbouw van een school, te gebruiken als bekostigingsmodel: marktpartijen stappen in deze gebieden minder snel in. Deze belemmeringen zijn extra lastig, omdat juist in krimpgebieden ook nieuwbouw van scholen noodzakelijk is om de krimp te begeleiden door middel van concentratie en clustering.

In gebieden met een hoge grondwaarde zijn weliswaar hoge inkomsten uit grondverkoop mogelijk, maar zijn ook de grondprijzen voor nieuwe locaties navenant hoog. Als de gemeente niet al een grondpositie uit het verleden in de buurt heeft, is het ook daar lastig om nieuwbouw op een nieuwe locatie te realiseren.

## 4.5 Voorzieningslogica blijft dominant

Als we kijken naar bovenstaande factoren die vastgoedstrategieën bepalen, komt het beeld naar voren dat in het primair onderwijs de voorzieningslogica dominant blijft. Schoolbesturen en gemeenten proberen vooral om te reageren en te anticiperen op demografische veranderingen, tegelijkertijd een goede spreiding en keuzemogelijkheid te bieden, en (wat betreft de schoolbesturen) het aandeel in onderwijsaanbod in een bepaald gebied te behouden of uit te breiden.

De bekostiging van gebouwen is grotendeels als aanbodgestuurd te karakteriseren: Over nieuwbouw, uitbreiding en überhaupt het aanbod van huisvesting aan (nieuwe) scholen wordt door de gemeente besloten, en uit gemeentelijk budget betaald. In het primair onderwijs gaat aanbodgestuurde bekostiging dus samen met een voorzieningslogica, waar in de ouderenzorg een vraaggestuurde bekostiging samengaat met een dienstverlenings- en rendementslogica.

De overheveling van het budget voor buitenonderhoud naar het lump sum-bedrag dat rechtstreeks van het Rijk naar de schoolbesturen gaat, maakt het bekostigingssysteem van het primair onderwijs meer weliswaar meer vraagvolgend, maar dit lijkt niet te leiden tot een fundamentele verandering van de manier waarop over het vastgoed wordt beslist.

Daarom is het veelzeggend om te zien dat in de gevallen waarin als gevolg van doordecentralisatie de volledige verantwoordelijkheid voor het vastgoed in één hand, namelijk die van de schoolbesturen komt, er wel sprake lijkt van een verandering in hun omgang met het vastgoed. Daar lijkt eerder sprake van een verschuiving richting een dienstverleningslogica, waarin 1) het efficiënt benutten van de beschikbare ruimte belangrijker wordt, blijkens het vermogen om meer dan voorheen gebouwen af te stoten 2) er meer ruimte lijkt te komen om meer vanuit een vakinhoudelijke visie - aan welke onderwijsconcepten is behoefte in deze gemeente? - een langjarige vastgoedstrategie te ontwikkelen.

Het denken in termen van vastgoedrendementen, de rendementslogica, lijkt in deze sector nog niet zijn intrede te hebben gedaan, zoals dat in de ouderenzorg wel het geval is. Sterker nog, door de manier waarop privaatrechtelijk afspraken zijn gemaakt bij doordecentralisatie, vooral met betrekking tot het recht van eerste aankoop van het vastgoed door de gemeente, wordt deze manier van denken ook expliciet ontmoedigd. Dat neemt niet weg, dat voorzieningslogica en rendementslogica weleens in conflict kunnen komen binnen de gemeente zelf, vooral in het geval dat de gebouwen zijn ondergebracht bij een aparte vastgoedafdeling.

De ruimtelijke gevolgen van een dergelijke dienstverleningslogica - stel dat doordecentralisatie overal in Nederland toegepast zou worden - zijn moeilijk in te schatten op basis van de ervaringen van enkele gemeenten. Daarvoor zijn de gekozen arrangementen teveel geënt op de specifieke lokale situatie. Maar met alle voorbehouden als gevolg van het tentatieve karakter van deze exercitie, kan verwacht worden dat het in één hand brengen van de verantwoordelijkheden leidt tot meer dynamiek in locatiebeslissingen.<sup>25</sup> Het behoud van 'marktaandeel' op een bepaalde locatie zal belangrijk blijven, maar de afweging zal vaker doorslaan naar het opheffen van een locatie om redenen van leerlingenaantallen, en misschien ook vaker om gebouwtechnische redenen. Dit zal nog eerder het geval zijn als doordecentralisatie gepaard gaat met een grotere samenwerking tussen schoolbesturen en concurrentie een minder belangrijke factor wordt, zoals in het Bredase model, en er meer gemeente- of gebiedsbreed naar schoolaanbod gekeken kan worden in plaats dat wordt gecconcurrereerd op het niveau van de buurt.

Wat betekent dit voor de ruimtelijke spreiding van scholen? Een dergelijke doordecentralisatie komt bovenop de trend van een dalend aantal scholen (figuur 4.5). Een afnemend aantal scholen leidt in de allermeeeste buurten tot nu toe niet tot een substantiële toename van de afstand tot de dichtstbijzijnde school. Ook met minder scholen is bereikbaarheid goed te garanderen (Onderwijsraad 2013). Maar het betekent uiteraard wel een kleinere keuze in mogelijke scholen. En een gemiddelde zegt uiteraard weinig over individuele buurten of gebieden, waar de situatie wel degelijk substantieel kan verslechteren.

---

<sup>25</sup> Los van de vraag of kleinere schoolbesturen in staat zouden zijn om goede vastgoedstrategieën te maken en te implementeren, een van de bezwaren tegen dit model (zie §4.4.2).

Over de ruimtelijke gevolgen op de schaal van de wijk en de regio is het vanwege de beperkte casuïstiek en tentatieve karakter van deze doordenking niet goed mogelijk conclusies te trekken. Op het schaalniveau van het gebouw zelf zou het landelijk toepassen van doordecentralisatie enerzijds kunnen leiden tot meer nieuwbouw: het opheffen van locaties gaat niet zelden samen met een ruimtelijke herstructureringen, waarbij juist een nieuwe locatie gevonden moet worden en nieuwbouw noodzakelijk is. Anderzijds kan het zijn dat de afweging tussen nieuwbouw en renovatie verandert ten gunste van renovatie, omdat de split incentive wordt opgeheven (Bureau Mevr. Meijer 2016).

Wat betreft het gebruik voor de buurtfunctie: Doordecentralisatie zou een incentive betekenen om het gebouw beter te benutten, en kan dus leiden tot meer verhuur en medegebruik van onbenutte lokalen. De praktische bezwaren (moeilijk te organiseren binnen het gebouw) blijven echter bestaan en het lukt lang niet altijd om de ruimtes kostendekkend te verhuren.

## 4.6 Stelselwijzigingen en ruimtelijke sturing

Er is momenteel discussie of er een hervorming van het bekostigingssysteem moet komen, die alle verantwoordelijkheden in één hand brengt. Het huidige systeem van gedeelde bekostiging wordt door veel betrokken partijen ervaren als een obstakel voor slagvaardigheid (VNG 2015, Broekhuizen e.a. 2015). Doordecentralisatie is een van de oplossingen, maar sommigen gaan een stap verder en werpen het idee op van een op den duur volledig vraagvolgende bekostiging doordat het budget voor nieuwbouw, uitbreiding en renovatie geïntegreerd zou worden in het lump-sombedrag (Den Besten 2016).

De vraag is, wat de gevolgen van dergelijke stelselwijzigingen zouden zijn voor de manier waarop voorzieningen door de (gemeentelijke) overheid ruimtelijk gestuurd zou kunnen worden, teneinde naast het publieke belang van doelmatigheid ook de publieke belangen van toegankelijkheid en positieve externe effecten te waarborgen. Dit waarborgen blijft noodzakelijk, individuele schoolbesturen kunnen deze taak moeilijk overnemen van de gemeente (Algemene Rekenkamer 2016). Bovendien heeft het Rijk al bij de stelselwijziging in 2012 er voor gekozen om huisvesting naar gemeenten over te dragen omdat huisvestingsbeleid geïntegreerd zou worden met maatschappelijk voorzieningen in het algemeen (Rekenkamer West-Brabant 2012). Bijvoorbeeld in gevallen waar sprake is van een ruimtelijke herstructurering van een (kleiner aantal) voorzieningen, zoals in krimpgebieden, zou begeleiding van dit proces door ruimtelijke sturing positieve externe effecten kunnen realiseren.

Als we bij wijze van gedachtenexperiment het model van doordecentralisatie naar heel Nederland doortrekken, betekent dat dat gemeenten in principe inboeten aan grip op de beslissing in welke kernen of buurten scholen worden gevestigd of opgeheven. Toch blijft ook dan de bekostiging een aangrijpingspunt voor ruimtelijke sturing door gemeenten. Via het privaatrechtelijk contract bij doordecentralisatie kan de gemeente, als ze dat wenst, toch invloed uitoefenen op de locatiekeuze en de investeringen in het gebouw.

Dit aangrijpingspunt verdwijnt bij een verdergaande stelselwijziging, waarbij ook nieuwbouw, uitbreiding en renovatie in het lump-sombedrag opgenomen zouden worden. In dat geval zou de gemeente, net als in de ouderenzorg (§2.6) alleen nog zeggenschap hebben over de schoollocaties via de weg van de ruimtelijke ordening door middel van het omgevingsplan en omgevingsvisie, of de weg van het grondbeleid, en niet meer via het sectorale onderwijsbeleid (zie ook figuur 15 in Bevindingen). De gemeente kan dan nog steeds proberen om lange-termijn afspraken met de schoolbesturen te maken ten aanzien van spreiding en toekomstige investeringen. Maar anders dan in het geval van doordecentralisatie heeft de gemeente niet meer als tegenprestatie een budget te vergeven.

De vraag of ruimtelijke ordeningsinstrumentarium voldoende is of dat aanvullend sectoraal instrumentarium nodig is, is op zichzelf geen onderwerp van dit onderzoek geweest. Net als bij de ouderenzorg is er echter een aantal argumenten waarom dit niet het

geval zou zijn, namelijk omdat voor bepaalde vastgoedbeslissingen geen bestemmingsplanwijziging nodig is (met name het opheffen van locaties), omdat sturen met grondbeleid in een aantal gevallen niet mogelijk of wenselijk is, en omdat de kans bestaat dat de afweging tussen locaties te laat in het besluitvormingsproces aan de orde komt, als de afwegingen al zijn gemaakt.

Als vastgoedbeslissingen meer dan nu in één hand gebracht moeten worden, en als dat in de handen van het schoolbestuur zou moeten zijn,<sup>26</sup> dan is het dus de vraag of het instrumentarium van de ruimtelijke ordening voldoende is. Het in samenwerking tussen schoolbesturen en gemeente - of bij gemeentegrensoverstijgende problematiek met meerdere gemeenten - opstellen van spreidingsplannen (VNG 2015) of gebiedsplannen (PO-raad 2015) betekent een versterking van het instrumentarium. Bij een meer vraagvolgende bekostigingssysteem zou dit eerder voor alle gebieden noodzakelijk zijn, niet alleen krimpgebieden.

Indien gewenst kan in aanvulling op het ruimtelijk-ordenings-spoor in het sectorale spoor een aangrijpingspunt voor sturing bij de bekostiging behouden kunnen worden. Binnen de doordecentralisatie zou dat de vorm aan kunnen nemen dat de (samenwerkende) gemeente ervoor kiest om privaatrechtelijk voorwaarden te stellen. Bij een één-bedrag-systeem is een dergelijk aangrijpingspunt lastiger te organiseren, maar denkbaar is bijvoorbeeld om het gezamenlijk opstellen van een ruimtelijke visie (of zelfs een prestatieovereenkomst analoog aan die tussen gemeenten en corporaties) voorwaardelijk te maken voor de uitkering van het lump-sumbedrag.

De gestelde voorwaarden moeten daarbij uiteraard dermate open zijn, dat het voordeel van de flexibiliteit van vraagvolgende bekostiging nog kan worden verzilverd. En wellicht is het noodzakelijk dat in het nationale systeem aanvullende vrijheidsgraden worden gecreëerd, zoals dat nu bijvoorbeeld het geval is met de kleine-scholentoeslag (in de toekomst wellicht krimpgebiedentoeslag geheten) en met de ruimtelijke differentiatie van de opheffingsnorm.

---

<sup>26</sup> De verantwoordelijkheden kunnen ook worden gerecentraliseerd naar de gemeente (zie tekstkader Recentralisatie van taken en budgetten naar de gemeente).



# 5 Vier basisscholen in hun buurt

## 5.1 De buurtfunctie van basisscholen - een beschrijving in vier cases

In een viertal cases hebben we onderzoek gedaan naar basisscholen in hun lokale context. Welke buurtfunctie hebben deze scholen? Welke rol speelt deze in de vastgoedbeslissingen van belanghebbenden? Welke kansen en bedreigen vormen de beleidshervormingen voor de buurtfunctie in basisscholen? De cases zijn gesitueerd in verschillende gebieden. Er zijn twee stedelijke gebieden in de Randstad, maar met een relatief hoge en relatief lage ruimtelijke druk (Amsterdam en Rotterdam), en twee kleine kernen, één in een echt krimpgebied (de gemeente Borger-Odoorn in Drenthe) en één in een gebied met hogere druk, namelijk het Groene Hart (gemeente Alphen a/d Rijn). We vatten de bevindingen samen, voordat we de individuele cases beschrijven.

### *De buurtfunctie van scholen*

In alle cases hebben de schoolgebouwen nog steeds een buurtfunctie. Deze ligt voor de verschillende cases in heel vergelijkbare zaken, vooral in de ontmoeting rond primaire dienst (het onderwijs) en soms ook de aanverwante dienstverlening, als er buitenschoolse opvang of crèches in het gebouw gehuisvest zijn. Sectorvreemde dienstverlening komt maar incidenteel voor. Het gaat dan om groepen mensen of instanties (kaartclub, yoga) die een persoonlijke connectie hebben met de school en het gebouw om niet mogen gebruiken. Commerciële verhuur voor sectorvreemde diensten komt in de onderzochte cases vrijwel niet voor, onder andere omdat het gebruik van het schoolgebouw tijdens maar ook na lesuren praktische problemen oplevert. De schoolgebouwen zijn moeilijk te compartimenteren en er is geen 24-uurs bezetting. In sommige scholen met een lage bezetting worden lokalen gebruikt door naburige scholen.

De sociale context van scholen is anders dan die van verzorgingshuizen. Kinderen zijn natuurlijke verbinders. Hun onderlinge interactie, zoals het samen spelen, zorgt ervoor dat ouders en andere begeleiders met elkaar in gesprek komen. Dit wil niet zeggen dat dit ook altijd gebeurt. Contacten van ouders bestaan enerzijds uit 'bonding', bijvoorbeeld bij het ophalen van elkaars kinderen of uitwisselen van informatie, maar ook uit 'bridging', bij nieuwe vriendjes of het assisteren bij activiteiten in de klas.

Belangrijkste ontmoetingsruimtes zijn meestal de centrale hal, de entreepartijen en het schoolplein. In deze 'publieke ruimtes' van het gebouw vinden de meeste 'bridging'-ontmoetingen plaats. De aanwezigheid van goed geplaatst zitmeubilair, aangename plekken terzijde van de looproutes en beschutte speelplekjes, faciliteren deze ontmoetingen. Daarnaast vinden ook 'bonding'-ontmoetingen plaats. Deze worden vooral gefaciliteerd door de speciale ouderkamers, die op de twee scholen in Rotterdam en Amsterdam aanwezig zijn. Deze worden gebruikt door een beperkt aantal groepen, die elkaar steunen met praktische zaken zoals kinderopvang of het invullen van formulieren. De onderzochte scholen in het landelijk gebied hebben geen ouderkamer.

In de cases lijkt het al dan niet ontstaan van ontmoetingen onder meer te zijn gereleerd aan de homogeniteit van de populatie. In onze cases hebben stad en land een duidelijk verschil in populatie: de scholen in de stad lieten een zeer gemengde populatie zien met meerdere nationaliteiten, waarbij ontmoeting als heel belangrijk werd gezien. De scholen in de dorpen hadden een veel homogener populatie, met een beperkt aantal groepen die veelal georganiseerd waren langs de confessionele of lokale lijnen (uit het dorp of 'import'). In deze cases wordt de school minder belangrijk gevonden als ontmoetingsplek in het dorp, omdat men hechtere structuren heeft (kerk, sportclub etcetera.) waar men elkaar al ontmoet. Ook het 'regime' dat de school hanteert hoe vrij de ouders zich mogen bewegen in het schoolgebouw, draagt al dan niet bij aan de ontmoetingsfunctie.

In sommige gevallen heeft de school ook een communicatiefunctie. In Rotterdam zagen we bijvoorbeeld dat de politie en de gemeente er voorlichtingsavonden voor de buurt gaven.

De basisscholen zijn onderdeel van een groter netwerk van functies in de buurt. De primaire dienst (het onderwijs) wordt regelmatig verlegd naar andere delen van de buurt door het gebruik van bibliotheken, zwembaden, gymzalen en speeltuinen.

#### *Buurtfunctie en vastgoedbeslissingen*

De aanwezige buurtfunctie speelt vooral in de cases in landelijk gebied een rol in de locatiebeslissingen van gemeenten en schoolbesturen. Het gaat dan het om het behoud van leefbaarheid: niet alleen in een kleine kern waar de laatste school wordt behouden, maar ook in het geval er scholen moeten worden opgeheven. Dan gaat het om het behoud van leefbaarheid in groter gebied door concentratie van de schoolgebouwen in combinatie met andere functies in een grotere, centrale kern. In de stedelijke cases is de buurtfunctie - die wel degelijk aanwezig is - minder belangrijk als het gaat om locatiebeslissingen.

Ook in beslissingen aangaande het *gebruik* van het vastgoed is de rol van de buurtfunctie in de cases niet nadrukkelijk aanwezig. Schoolbesturen lijken eerder aan te sturen op IKC's, waar de nadruk meer ligt op de (toekomstige) eigen leerlingen, dan op het aanbod voor de buurt. Combinatie met sectorvreemde dienstverlening om daarmee het voorzieningenaanbod te vergroten wordt behalve in de krimp-case study niet als een taak van het schoolbestuur gezien, en het enthousiasme voor de MFA als specifieke vorm daarvan is vaak beperkt (zie bijvoorbeeld Rekenkamer Rotterdam 2013). Dat betekent niet dat er helemaal geen sprake is van verhuur of medegebruik in de schoollokalen. Ruimtes worden tijdelijk 'uitgeleend' aan bijvoorbeeld een yogastudio of in gebruik genomen als extra knutsellokaal. Er ontstaat hier op kleine schaal sectorvreemde dienstverlening. Overigens laat de krimp-case study zien dat het niet vanzelfsprekend is dat hiervoor gegadigden (huurders) voor te vinden zijn.

#### *Kansen en bedreigingen als gevolg van beleidshervormingen*

De beweging richting vraagvolgende bekostiging is in de sector primair onderwijs tot nu toe nog heel voorzichtig, met het overhevelen van de verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud naar de schoolbesturen. Er is echter wel een discussie om meer in die richting te gaan. Uiteindelijk zal dat een incentive zijn om het gebouw efficiënter te gebruiken. Dit versterkt nog verder de reeds aanwezige effecten van demografische ontgroening: vestigingen zullen verdwijnen, en in sommige gevallen gaat het dan om de laatste vestiging in een buurt of een dorpskern. De buurtfunctie van scholen, die vooral bestaat uit de ontmoetingsfunctie tussen ouders van schoolgaande kinderen, is dan verdwenen. Anderzijds kan het betekenen dat - zoals in onze krimp-cases - partijen juist meer aandacht hebben voor de buurtfunctie van het gebouw op de overblijvende, geconcentreerde locaties. De school wordt een belangrijk instrument om de leefbaarheid op peil te houden, door haar met andere voorzieningen te combineren.

Een eventuele, toekomstige trend richting meer vraagvolgende bekostiging zou - los van het *aantal* vestigingen - de buurtfunctie van schoolgebouwen minder aantasten dan in

de ouderenzorg, omdat deze buurtfunctie meer dan bij ouderenzorg ligt in de ontmoetingsfunctie rond het primaire proces van dienstverlening, waarvoor het budget zal blijven bestaan.

## 5.2 De Arentschool, Rotterdam

### *Ligging in de wijk*

De Arentschool ligt in de wijk Kralingen-West, vlak ten zuiden van de Kralingse plas. Het is een gemengde wijk van ruim 15.000 inwoners met verschillende culturele achtergronden. Van oorsprong behoort de wijk tot een van de betere Rotterdamse wijken, maar er wonen ook relatief veel laag opgeleide allochtone en autochtone gezinnen, met name in de wederopbouw- en stadsvernieuwingsbuurten.

De school is in 1907 opgericht en in 1987 herbouwd tijdens de stadsvernieuwing. Het ligt middenin een bouwblok, dat daarvoor gedeeltelijk gesloopt is en heeft een voor- en achterplein. Het gebouw is niet goed zichtbaar vanaf de openbare weg en ligt aan een doodlopende weg, waardoor de toegang voor auto's lastig is. Kinderen komen veelal lopend naar school, sommigen met de fiets en een enkeling wordt met de auto gebracht. Het gebouw heeft twee lagen en ligt vrij in de ruimte met rondom verschillende speelpleinen en van alle zijden toegangen (zie figuur gebouwoverzicht). Centraal in de gebouwopzet staat een dubbelhoge hal, met directe entrees naar de twee schoolpleinen. Aan de hal liggen lange gangen die toegang bieden tot de schoollokalen.

Tijdens de stadsvernieuwingsoperatie is ook in andere delen van de wijk ruimte gemaakt door bebouwing te vervangen door parken en pleinen, met daaraan gekoppeld verschillende voorzieningen, zoals sportzaaltjes, speeltuinen en buurthuizen. (zie figuur wijkoverzicht hieronder).



# DE ARENTSCHOOL

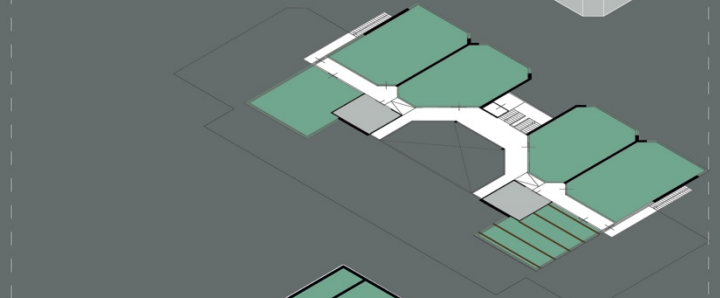
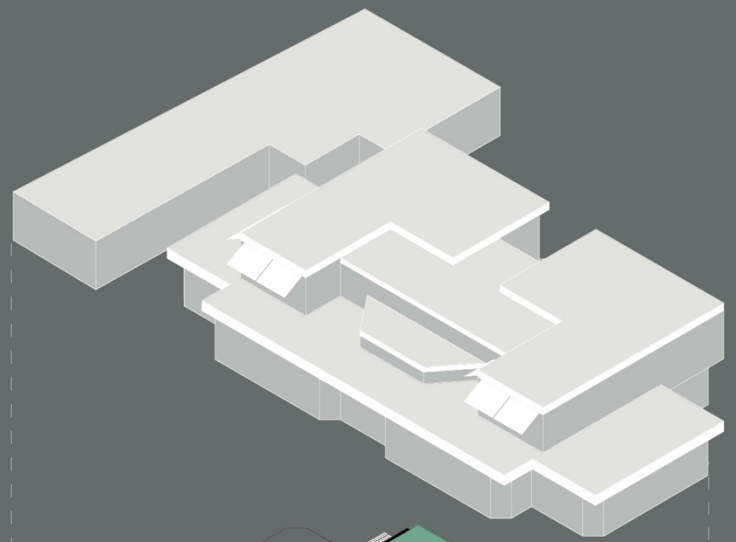
Adres: Jaffahof 75, Rotterdam  
 Bouwjaar: 1988  
 Oppervlakte: 1319 m<sup>2</sup> BVO  
 Leerlingen: 375 (2016)  
 Primaire dienstverlener: De Arentschool  
 Schoolbestuur: "Kind en Onderwijs Rotterdam"  
 Vastgoedeigenaar: Gemeente Rotterdam



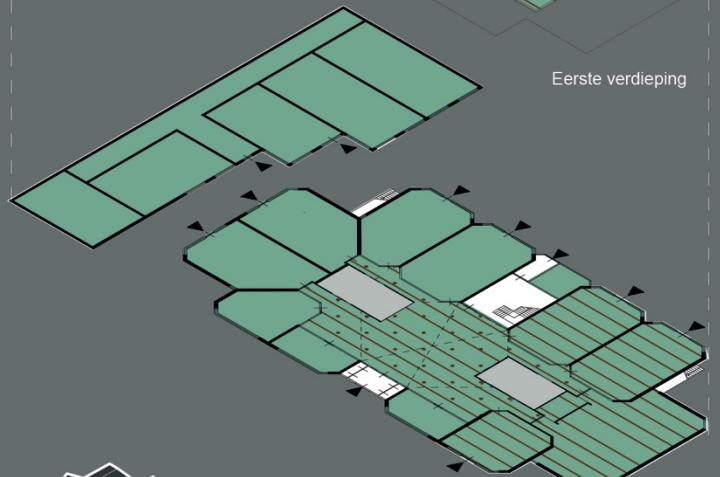
Afb. Bezetting gebouw verschillende doelgroepen gedurende de dag

- Primair
- Aanverwant
- Sectorvreemd
- Service
- Ontsluiting

- 1 - Afgesloten speelplein
- 2 - Speelplein peuters
- 3 - Openbaar speelplein
- 4 - Bankjes ouders
- 5 - Fietsparkeren
- 6 - Doorgang bouwblok

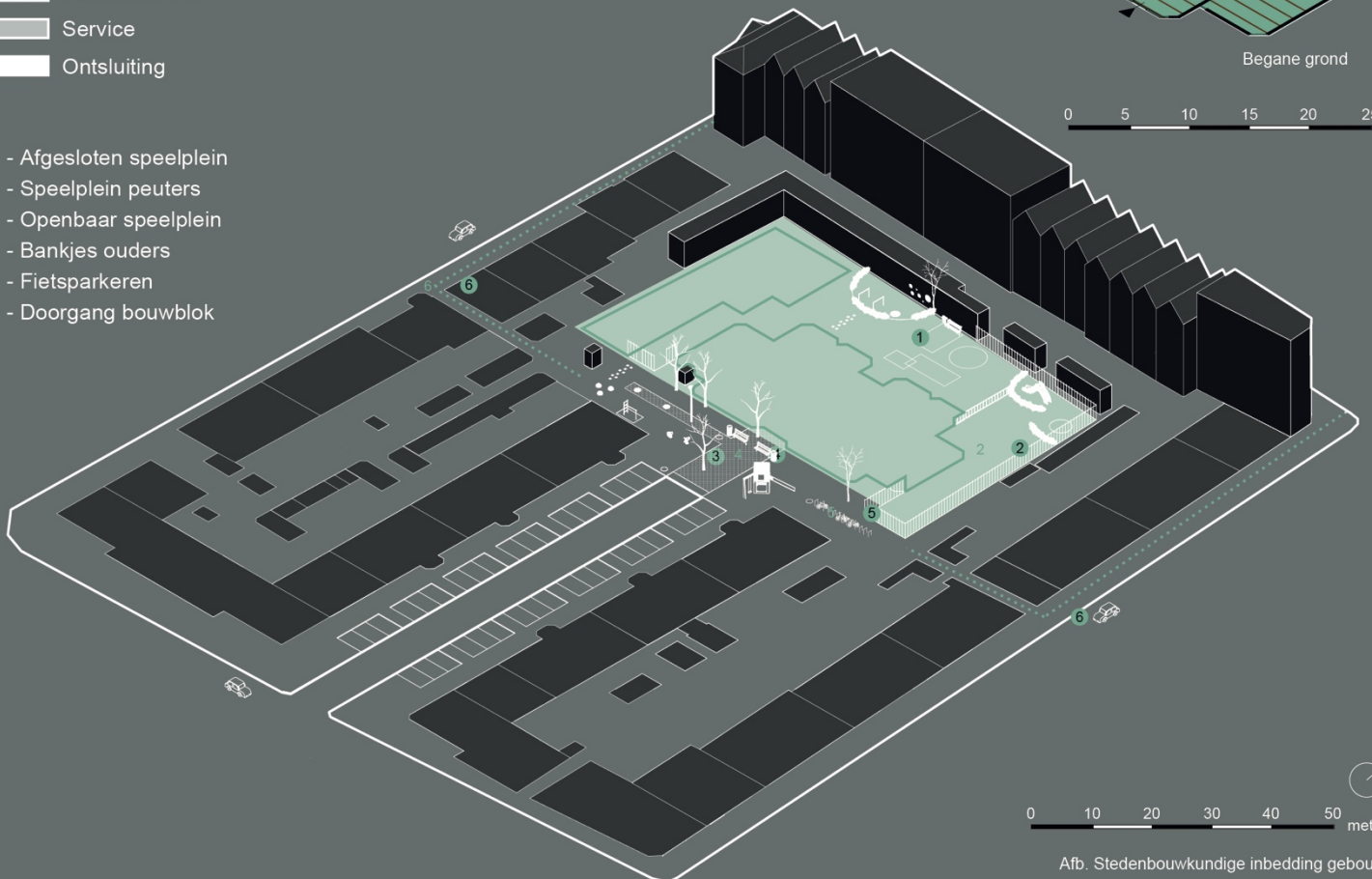


Eerste verdieping



Begane grond

0 5 10 15 20 25 meter



0 10 20 30 40 50 meter

Afb. Stedenbouwkundige inbedding gebouw



### *Bestuurlijke context*

De eigenaar van de Arentschool, Stichting Kind en Onderwijs (SKO) is een Protestants-Christelijk schoolbestuur, voor 25 scholen met bij elkaar 28 gebouwen in de Rotterdamse regio. In Rotterdam is de rolverdeling tussen schoolbesturen en gemeente conform het basissysteem, er is niet besloten tot doordecentralisatie. Een van de beleidsdoelen van de gemeente is om te komen tot optimaal gespreide, levensvatbare scholen. Dit wil ze bereiken langs verschillende wegen (Gemeente Rotterdam 2014). Ten eerste door het aantal kleine schoolgebouwen, waarvan Rotterdam er naar eigen zeggen relatief veel heeft, terug te brengen. Daarnaast kunnen scholen efficiënter gehuisvest worden, in eerste instantie door een betere verdeling over bestaande gebouwen. Medegebruik en verhuur van leegstaande lokalen kan het gebruik efficiënter maken, evenals de verhuur van lokalen na schooltijd, aan bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang.

Bij de beoordeling van een aanvraag van een schoolbestuur voor investering in nieuwbouw of renovatie, speelt behalve de leerlingenprognose ook het Integraal Huisvestingsplan een rol, dat samen met de schoolbesturen is opgesteld. Dit is gebaseerd op een gezamenlijke bestandsopname van de technische en functionele kwaliteit van alle schoolgebouwen in de voorraad. Op basis daarvan is een prioritering gemaakt: de meest dringende bouw- en renovatieprojecten worden het eerst opgepakt, en tegelijk moet het uitvoeren van het plan leiden tot een reductie van het aantal schoolgebouwen.

Ook de Arentschool is ingedeeld op deze lijst van dringende bouw- en renovatieprojecten, en krijgt een nieuw gebouw op dezelfde locatie. Deze nieuwbouw is onderdeel van een integrale vernieuwingsoperatie van de buurt, waarbij sociale woningbouwblokken worden vervangen door rijwoningen in de koopsector.

De buurtfunctie van de school speelt geen grote rol in vastgoedafwegingen, hoewel de gemeente zich bewust is van de rol die de school speelt als onderdeel van het sociale weefsel van de wijk. Het schoolbestuur ziet graag een bredere functie van de school, maar vooral in de zin dat kinderen er van 7 tot 7 terecht kunnen. Aanverwante functies als kinderopvang – waarbij ook kinderen uit de buurt terecht kunnen – hebben daarbij de voorkeur boven sectorvreemde dienstverlening. Omdat het schoolbestuur andere sectoren dan onderwijs minder goed kan overzien, is ook het risico op bijvoorbeeld het onverwacht wegvallen van de vraag in deze sectorvreemde diensten groter. Ook verhuur in de avond (na zevenen) zou een invulling kunnen zijn van de buurtfunctie, maar blijkt in de praktijk ingewikkeld: de extra beheerkosten zoals verwarming wegen vaak niet op tegen de huuropbrengsten.

### *Aangeboden diensten in het gebouw*

De gebruikerspopulatie van de primaire dienst (het onderwijs) is de afgelopen jaren veranderd. Een ouderinitiatief in 2007 heeft ertoe geleid dat de school is gaan groeien en is getransformeerd van een zwarte school naar een gemengde school. Momenteel is er een grote diversiteit aan leerlingen en ouders. Het grootste gedeelte bestaat uit een lagere middenklasse van Nederlanders en tweede generatie Marokkanen en Turken, daarnaast is er een groep hoger opgeleiden, veelal autochtonen.

In het gebouw zit ook een kinderdagverblijf (aanverwante dienstverlening). Deze gebruikt twee lokalen en heeft een eigen ingang aan het achterplein. Deze functie is kleinschaliger dan de schoolfunctie en er zijn dan ook minder gebruikers. Sectorvreemde diensten die in het gebouw worden aangeboden zijn de wekelijkse klaverjasavond van buurtbewoners in de centrale hal, het gebruik van een van de schoollokalen als stemlokaal, of bijeenkomsten voor de nieuwe bouwplannen in de buurt. Er is geen overlap in gebruik met de primaire en aanverwante dienst omdat de activiteiten veelal in de avond plaatsvinden (zie figuur gebouwoverzicht).

De school wordt ook ingezet om bepaalde zaken naar de buurt toe te communiceren. Enerzijds worden ruimtes gebruikt voor bijeenkomsten van andere instellingen, zoals de politie, het kind-ouder-centrum of voorlichting en inspraak van bewoners inzake de sloop- en

nieuwbouwplannen. Anderzijds wordt het adressenbestand van de school gebruikt om bepaalde diensten aan te bieden of programma's te promoten, zoals gemeentelijke en landelijke acties ten aanzien van sport en gezondheid.

#### *Ontmoetingsfunctie en ruimte*

De primaire dienstverlening in het gebouw, onderwijs, en de ondersteuning daarvan (docenten, ouders, vrijwilligers) heeft de grootste ontmoetingsfunctie. Op piektijden vinden veel ontmoetingen plaats zowel tussen als binnen de sociale groepen van de ouders, die gevormd worden door verschillen en overeenkomsten in opleiding en etniciteit. Ontmoetingen tussen verschillende groepen (bridging capital) zijn gerelateerd aan afspraakjes tussen kinderen, aan ouderparticipatie, of het napraten op het schoolplein. De 'bridging' -ontmoetingen vinden vooral plaats in de gemeenschappelijke ruimten van de school en op de meest publieke en drukke gedeelten van het schoolplein. Daarnaast zoeken de mensen binnen de eigen groep met elkaar contact (bonding capital). Dit zijn bijvoorbeeld de hoger opgeleiden (bij de fietsstalling) en de lager opgeleiden (bij het bankje voor de school), of de Berberse moeders die gebruik maken van de ouderruimte die door de school is ingericht. De 'bonding' -ontmoetingsplekken zijn iets meer besloten en liggen vaak terzijde van de publieke ruimtes. Het bonding capital dat uitgewisseld wordt is per groep verschillend. In de ouderkamer bestaat het uit oppassen, samen eten en het helpen bij het invullen van papieren in de Nederlandse taal. Bij hoger opgeleiden betreft het vaker professioneel netwerken.

Ook bij de aanverwante dienstverlening is sprake van een ontmoetingsfunctie, zij het op beperkte schaal. Het betreft vooral contact tussen ouders bij het halen en brengen van kinderen. Er is weinig contact tussen de school- en de KDV-gebruikers. Het kinderdagverblijf heeft andere piekmomenten, een eigen afgesloten schoolplein en een eigen toegang. (zie fig gebouwoverzicht). Tijdens sectorvreemde activiteiten zoals de klaverjasavond worden vooral relaties binnen de sociale groep bestendigd.

De buurtbijeenkomsten worden bezocht door een brede groep mensen en hier worden zowel contacten gelegd binnen als tussen groepen.

#### *Relaties met andere functies in de buurt*

Het primaire dienstverlening wordt soms verlegd naar andere plekken in de buurt (zie figuur wijkoverzicht). Het betreft voornamelijk sportactiviteiten, zoals schoolzwemmen en een bezoek aan de gymzaal, maar ook wordt er soms met de klas buiten gespeeld in de speeltuin aan de Oude Dijk. Een aantal aanverwante diensten, zoals de voor- en na schoolse activiteiten wordt niet in het schoolgebouw, maar in de buurt aangeboden. De verplaatsing naar deze plekken gaat via de langzaam verkeersroutes (zie figuur wijkoverzicht). Ook spreken ouders na schooltijd af in de speeltuin in het park of in de speeltuin aan de Oude Dijk. Maar de school trekt ook andere gebruikers naar zich toe. Buiten schooltijden functioneert het voorplein als speelplek voor kinderen uit de buurt.

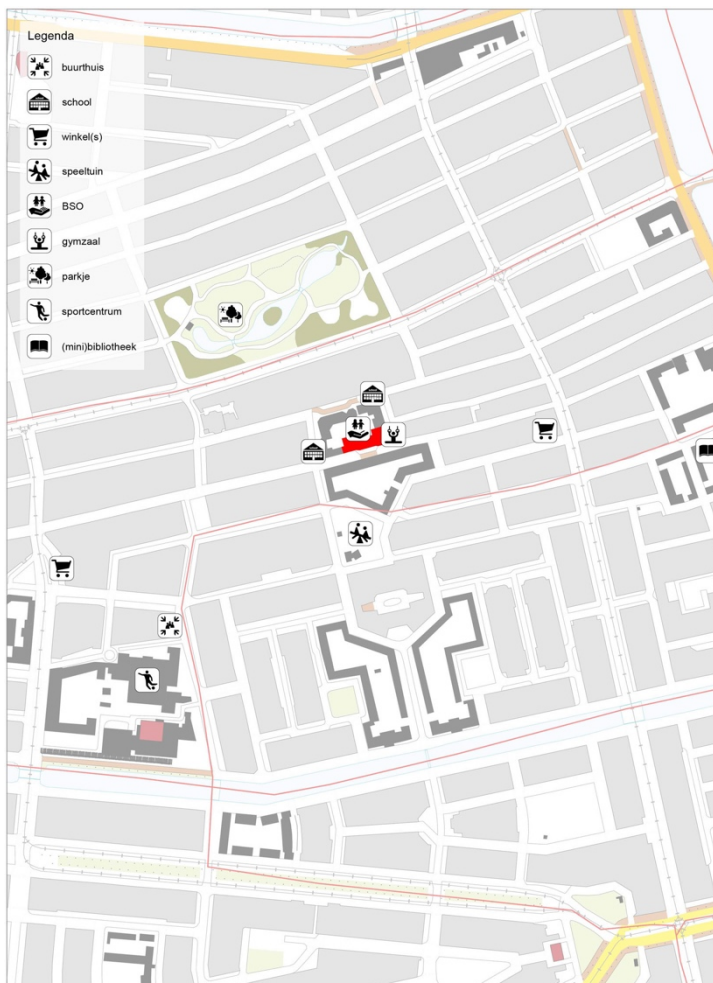


## 5.3 De Avonturijn, Amsterdam

### *Ligging in de wijk*

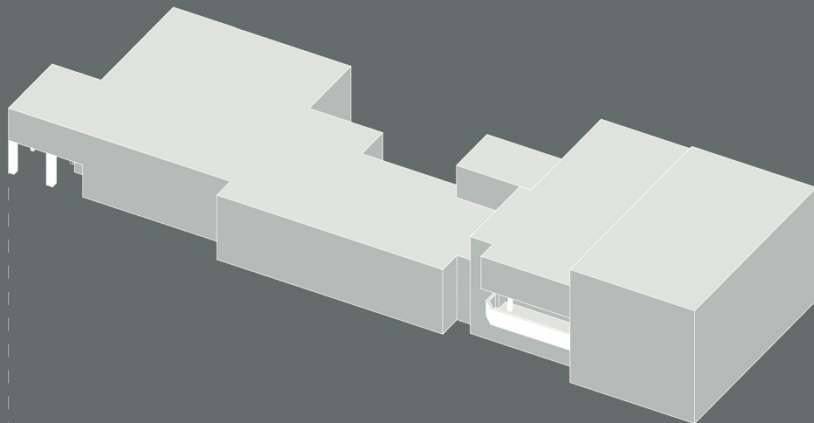
De Avonturijn ligt in de Pijp te Amsterdam, een stedelijke wijk met naast een lagere autochtone middenklasse veel yppen, allochtonen en studenten. De wijk heeft ongeveer 30.000 inwoners. De wijk zit momenteel in de lift en heeft veel kleine winkels, restaurants en cafés. Het is een omgeving met smalle straten omgeven door 19<sup>e</sup>-eeuwse bebouwing. Er is tijdens de stadsvernieuwing weinig nieuwe openbare ruimte gemaakt door gebouwen te slopen (zie figuur wijkoverzicht).

De school is in de jaren 70 gebouwd tijdens een stadsvernieuwingsoperatie. Het ligt aan de rand van een bouwblok, en biedt via een poort toegang tot een binnenplein, dat in gebruik is als schoolplein en gedeeld wordt met twee andere scholen. Het hek in de poort is alleen open tijdens schooltijden, waardoor het plein alleen gebruikt kan worden door de schoolkinderen. De straat aan de voorzijde van het gebouw is autovrij gemaakt en de stoep is ingericht als speelplek. Kinderen komen veelal lopend naar school, sommigen met de fiets en een enkeling wordt met de auto gebracht. Het gebouw heeft twee lagen en is georganiseerd rondom een binnengang, die twee entrees heeft, een voor de kleuters en een voor de basisschoolleerlingen (zie figuur gebouwoverzicht). Op de kop van het gebouw ligt een dubbelhoge sportzaal.

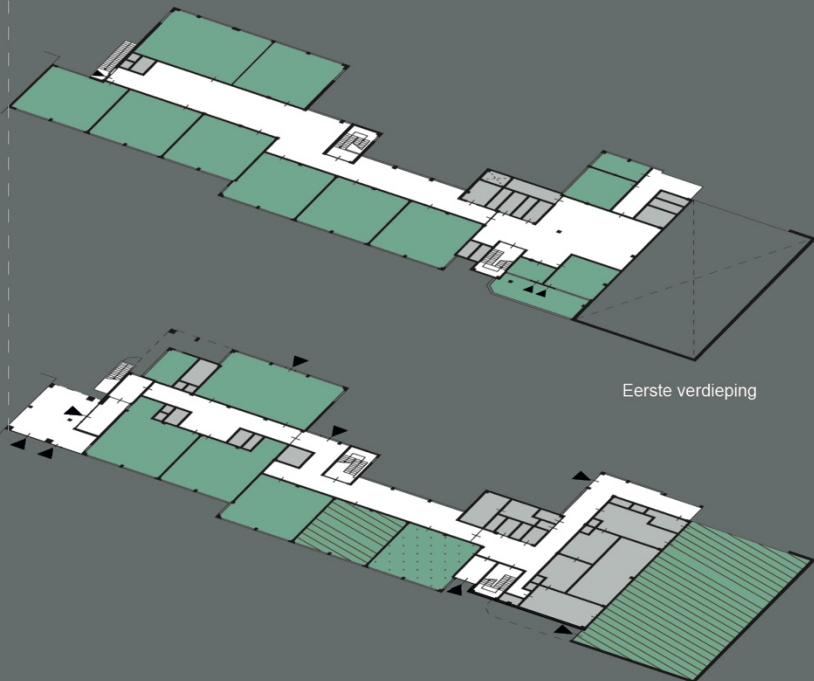


# DE AVONTURIJN

Adres: Rustenbergerstraat 236, Amsterdam  
 Bouwjaar: 1978  
 Oppervlakte: m<sup>2</sup> BVO  
 Leerlingen: 137 (2014-2015)  
 Primaire dienstverlener: De Avonturijn  
 Schoolbestuur: ASKO Scholen  
 Vastgoedeigenaar: Gemeente Amsterdam

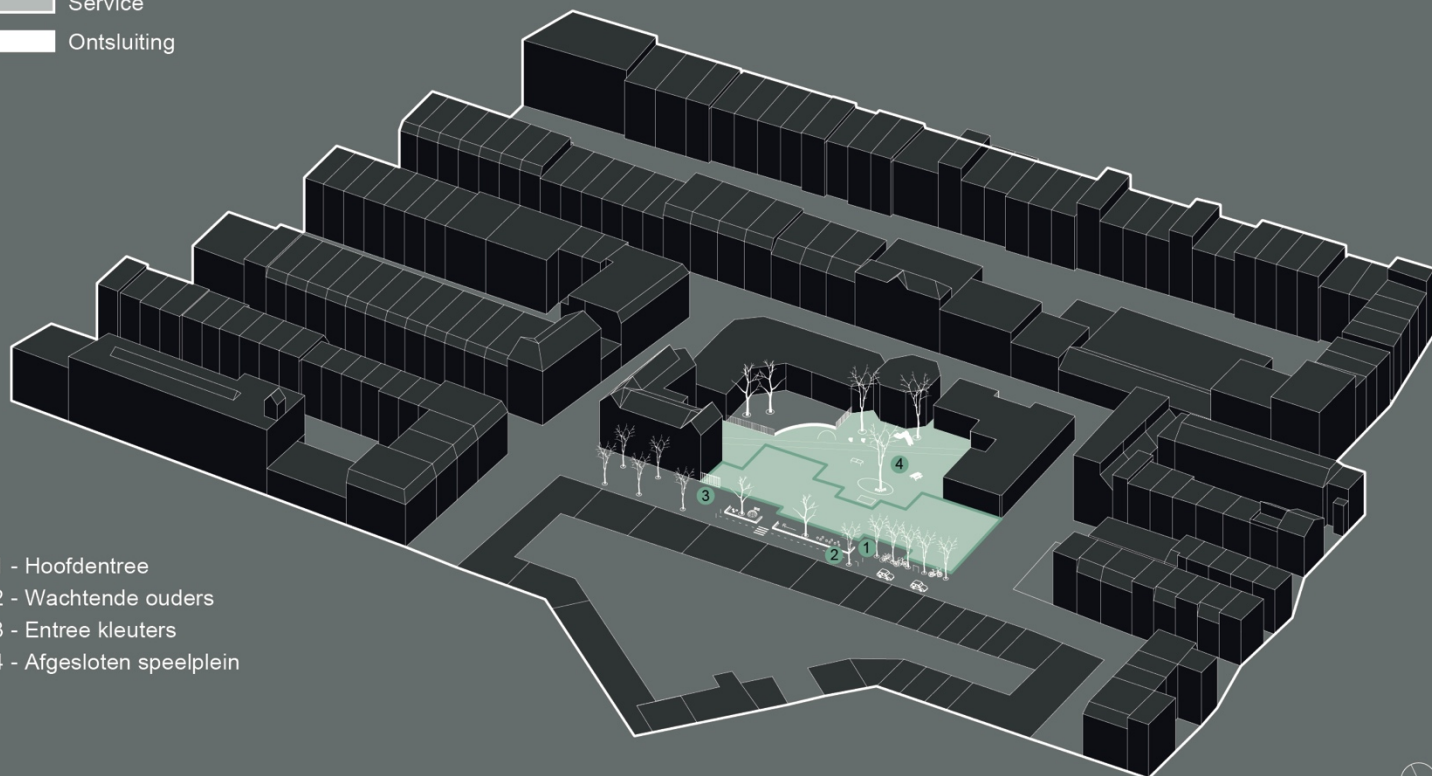


Afb. Bezetting gebouw verschillende doelgroepen gedurende de dag



- Primair
- Aanverwant
- Sectorvreemd
- Service
- Ontsluiting

0 5 10 15 20 25 30 35 meter



- 1 - Hoofdentree
- 2 - Wachtende ouders
- 3 - Entree kleuters
- 4 - Afgesloten speelplein

0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 meter

Afb. Stedenbouwkundige inbedding gebouw

### *Bestuurlijke context*

De eigenaar van de Avonturijn is Asko, de Amsterdamse Stichtingen voor Katholiek Onderwijs, een koepelorganisatie van 32 scholen in Amsterdam en omstreken. In Amsterdam is onderwijshuisvesting geregeld volgens het basissysteem. De gemeente heeft te maken met een groei van het aantal kinderen, maar er zijn ook wijken die krimpen. Daar moeten keuzes worden gemaakt om scholen te fuseren, te verplaatsen of te sluiten. Daarnaast is er de normale leerlingenfluctuaties in gebouwen door de onderlinge competitie tussen scholen en door nieuwe stichtingen. Volgens de gemeente is er sprake van in totaal 10% (normatieve) leegstand van het oppervlak van gebouwen. Om te komen tot efficiënte huisvesting gaat de gemeente in gesprek met schoolbesturen om te komen tot grotere scholen. Dat is niet gemakkelijk, omdat de gebouwenvoorraad uit relatief veel kleine gebouwen bestaat en het vanwege de stedelijke omgeving niet makkelijk is om nieuwe grotere locaties te vinden.

Het is in Amsterdam soms voordelig om lage schoolgebouwen te slopen en op een kleiner oppervlak hoger terug te bouwen (of elders nieuwbouw te plegen). Daarnaast wil de gemeente ook een kwaliteitsslag maken en onder andere gebouwen die met donkere lokalen, lage plafonds en weinig uitstraling langzaam vervangen.

Voor zowel gemeente als schoolbestuur speelt de buurtfunctie vooral een rol in beslissingen rond gebruik, namelijk het verhuren of in medegebruik geven, niet in locatiebeslissingen. Zowel de gemeente als ASKO streven naar het Alles-in-1-school-principe, het combineren van kinderopvang, VVE, en tussen- en naschoolse opvang, zoals in een IKC. Dit is gunstig voor de eigen leerlingen, voor leerlingen uit de buurt, maar helpt ook leegstand bij de leerlingenfluctuaties op te vangen. Overigens voeren zowel gemeente als ASKO aan dat voor gedeeld gebruik ook investeringen in de opzet van het gebouw nodig zijn, namelijk om door compartimentering gelijktijdig gebruik mogelijk te maken, maar ook om het mogelijk te maken 's avonds alleen delen van het gebouw, zoals de gymzaal, te gebruiken.

De gemeente is zich bewust dat ook de plek van het gebouw in de wijk van belang is voor de buurtfunctie. Bij nieuwbouwwijken zouden scholen niet meer aan de rand van de wijk moeten liggen. Bovendien probeert de gemeente de schoolpleinen niet meer af te sluiten maar te integreren met openbare ruimte, bijvoorbeeld een park.

### *Aangeboden diensten*

De Avonturijn is een gemengde school met veel leerlingen van laagopgeleide en allochtone ouders. Er zijn op school ongeveer 20 verschillende etnische achtergronden aanwezig. Omdat de school krimpt worden lokalen verhuurd aan andere gebruikers. Aanverwant gebruik betreft de peuterspeelzaal en de naschoolse opvang, die in twee lokalen van het pand gevestigd is. De opvang maakt gebruik van de gymzaal, de speelzaal en het beeldende vorming lokaal - 'het atelier'. De Franse school huurt ook een aantal lokalen. Daarnaast maken verschillende nabijgelegen scholen gebruik van de gymzaal.

In de avonduren wordt de school niet verhuurd. Wel worden in de gymzaal na schooltijd extra sportactiviteiten georganiseerd voor de schoolkinderen van de verschillende scholen uit de buurt. De BSO en de andere aanverwante diensten hebben andere gebruikers dan die van de primaire dienst, want naschoolse opvang wordt nauwelijks gebruikt door allochtone ouders.

De communicatiefunctie van de school voor de buurt is gering, en bestaat uit het participeren in een gemeentelijk programma over voeding en bewegen, en het aanbieden van brochures en inschrijfformulieren ten aanzien van verschillende maatschappelijke zaken.

### *Ontmoetingsfunctie en ruimte*

De primaire dienstverlening in het gebouw, het onderwijs en de ondersteuning daarvan (docenten, ouders, vrijwilligers) heeft de grootste ontmoetingsfunctie. Er is onderling weinig menging tussen de verschillende etniciteiten. Men zoekt elkaar op langs de lijnen van etniciteit en opleidingsniveau.

Ontmoetingen tussen verschillende groepen (bridging capital) zijn gerelateerd aan het halen en brengen van kinderen, bij de ingangen van de school en in de halletjes, het lezen op de gang. Ontmoetingen binnen de sociale de groepen (bonding capital) vinden plaats in het gebouw,

bijvoorbeeld in de ouderkamer, die op reguliere ochtenden vooral door Turkse en Marokkaanse moeders gebruikt wordt. Men helpt elkaar bijvoorbeeld met het invullen van papieren als iemand niet goed Nederlands spreekt, of wisselt informatie uit over opvoedkundige thema's. Maar ontmoetingen binnen de groep vinden ook daarbuiten plaats, door het opvangen van elkaars kinderen, in het park, of in de speeltuin op het Henrick de Keijser plein. Ook de ontmoetingsfunctie van de aanverwante dienstverlening bestaat uit het aan het contact tussen ouders bij het halen en brengen van kinderen. Er is geen overlap in gebruikers van de primaire en aanverwante dienstverlening.

#### *Relatie met andere functies in de buurt*

De primaire dienst van de Avonturijn verlegt zich niet naar andere plekken in de buurt. De school heeft wel contact met een aantal aanverwante diensten, zoals de bibliotheek, de sporthal, het buurthuis en de andere scholen in de buurt. De verplaatsing naar deze plekken gaat veelal lopend over de stoepen. Ook spreken ouders na schooltijd af in het Sarphatipark of in de speeltuin op het Hendrik de Keijserplein, of doen zij onderweg naar school nog even boodschappen in de supermarkt (zie figuur wijkoverzicht).



## 5.4 Sint Michael, Hazerwoude-dorp

### *Ligging in de wijk*

De St Michaelschool ligt in Hazerwoude Dorp, een kleine kern van 5.700 inwoners, onderdeel van de gemeente Alphen aan den Rijn. De school bestaat circa honderd jaar en is momenteel gevestigd in een gebouw uit 1970, en ligt direct naast de katholieke kerk. Het is de enige katholieke school in het dorp en heeft ongeveer 190 leerlingen.

Een drukke provinciale weg doorsnijdt het dorp en deelt het gevoelsmatig in tweeën (figuur wijkoverzicht) De meeste leerlingen van de St. Michaelschool komen van de kant waar de school staat. De ouders van kinderen die 'van de andere kant' komen hebben een bewuste keuze gemaakt voor de school. De meeste kinderen komen lopend of op de fiets. Er komt ook een aantal kinderen uit de omliggende dorpen, die ongeveer vijf kilometer verwijderd liggen. Deze kinderen worden meestal gebracht met de auto.

De school heeft twee verdiepingen en een centrale hal met een aula. De lokalen liggen aan een aantal korte gangen, die ook een eigen ingang hebben. De hoofdentree, aan de voorkant van de school wordt gebruikt door de ouders. Er zijn twee achter-entrees: een voor de kleuters en een bij de fietsenstalling (zie figuur gebouwoverzicht)



# ST. MICHAËLSCHOOL

Adres: Vincent van Goghstraat 18,  
Hazerswoude Dorp

Bouwjaar: 1985

Oppervlakte: 1217 m<sup>2</sup> BVO

Leerlingen: 188 (2014)

Primaire dienstverlener: St. Michaëlschool

Schoolbestuur: De Groeiling

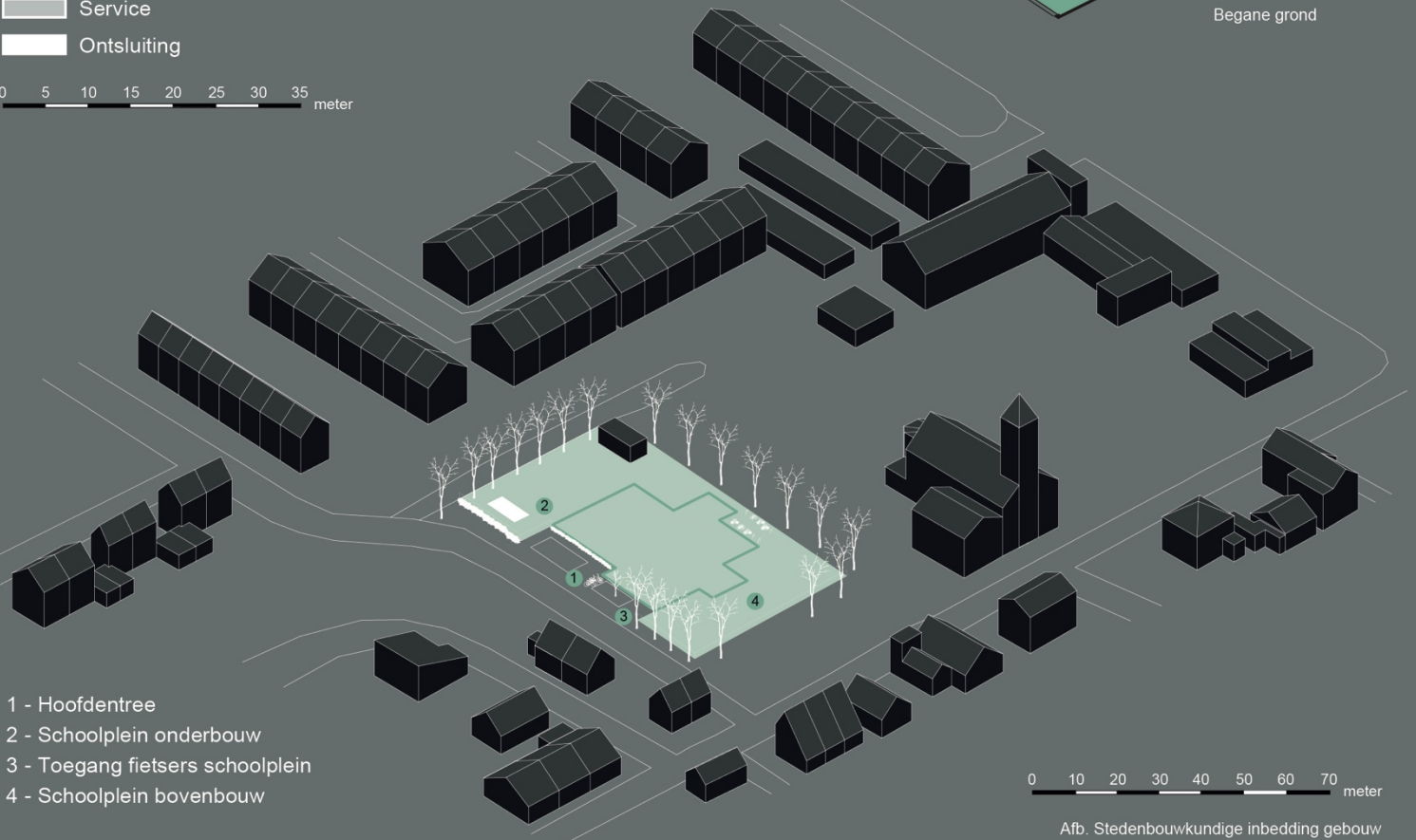
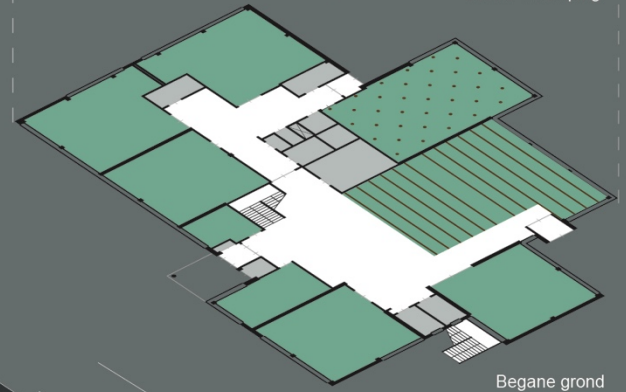
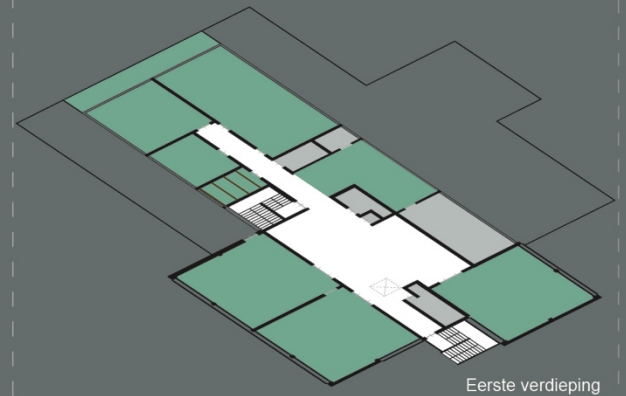
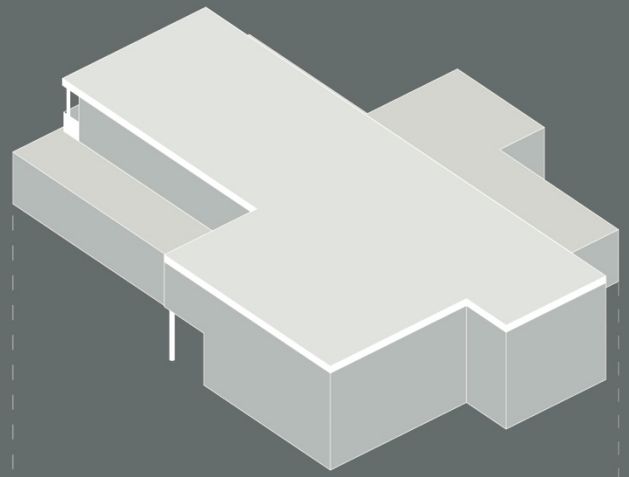
Vastgoedeigenaar: Gemeente Alphen aan den Rijn



Afb. Bezetting gebouw verschillende doelgroepen gedurende de dag

- Primair
- Aanverwant
- Sectorvreemd
- Service
- Ontsluiting

0 5 10 15 20 25 30 35 meter



- 1 - Hoofdentree
- 2 - Schoolplein onderbouw
- 3 - Toegang fietsers schoolplein
- 4 - Schoolplein bovenbouw

0 10 20 30 40 50 60 70 meter

Afb. Stedenbouwkundige inbedding gebouw

### *Bestuurlijke context*

De eigenaar van St Michael is De Groeiling. Dit bestuur vertegenwoordigt het katholiek onderwijs in 7 gemeenten en heeft 22 scholen onder haar hoede. Zij wordt lokaal geconfronteerd met ontgroening en krimp. In haar vastgoedbeslissingen met betrekking tot locaties speelt de buurtfunctie van de school wel degelijk een rol. Een van haar locaties heeft ze niet gesloten, hoewel deze ruim onder de (intern gehanteerde) norm zou vallen. Om de sociale functie van die school op die locatie niet te verliezen, houden ze deze school overeind door middel van verevening binnen de grotere vastgoedportefeuille. Overigens zou deze beslissing anders uitgevallen zijn als de kwaliteit van het onderwijs door het geringe aantal leerlingen achteruit zou zijn gegaan.

Verder zou het schoolbestuur de buurtfunctie van een school graag meer recht doen door de potenties van meervoudig gebruik van een gebouw beter te benutten. In veel MFA's (niet in eigendom van het schoolbestuur) ontwaart het bestuur weinig inhoudelijke programmatische visie, en ook in veel normale schoolgebouwen zou verhuur en medegebruik te vaak op pragmatische, financiële gronden gebeuren in plaats van inhoudelijke gronden. Uitzondering is de verhuur aan een kinderopvangorganisatie, waarmee de Groeiling een strategische samenwerking heeft.

De gemeente beziet de scholenvastgoedportefeuille in het kader van huidige en toekomstige krimp. Ook voor haar is de buurtfunctie zowel van belang voor beslissingen over locatie, als over gebruik van het gebouw. De gemeente rekent het tot haar taak, omdat zij het meeste overzicht heeft, om grip te houden op de toegankelijkheid van het onderwijs. Soms betekent dat gericht investeren: in een kleine kern waar de voorlaatste school verdween, wordt de overgebleven school gecombineerd in een gebouw met een bibliotheek en sportfaciliteiten in een nieuw wijkcentrum. Maar het liefst vult de gemeente niet zelf in hoe het moet gebeuren, maar faciliteert ze actieve inwoners die zelf ideeën hebben hoe leegstaande ruimte te gebruiken. Soms betekent het behouden van 'grip' op toegankelijkheid juist het aansturen op concentratie, door bijvoorbeeld drie scholen samen te brengen in twee gebouwen, die vlak tegenover elkaar staan. Daarbij sorteert de gemeente voor op verdere krimp: mochten er in de toekomst nog minder kinderen zijn, kan een van de gebouwen volstaan terwijl de locatie behouden blijft.

### *Aangeboden diensten*

De aanverwante dienst betreft de peuterspeelzaal, die vier ochtenden in de week geopend is, en zit in het lokaal van een voormalige kleuterklas. Het is beleid van de Groeiling om op elke lokatie een voorschool aan te bieden, dat houdt het leerlingenaantal op peil. Daarnaast is er een overblijffaciliteit en een logopediepraktijk. De sectorvreemde dienst betreft de yogalessen op maandag, woensdag en donderdag, in een leegstaand lokaal. Ook wordt het gebouw gebruikt voor stemmen. De school heeft een netwerkfunctie voor de nabijgelegen parochie en de kerk, waarmee het nauwe banden onderhoudt. Een andere netwerkfunctie is die voor het Rijksoverheidsprogramma van SchoolGruiten, waarin kinderen groente of fruit meenemen voor de ochtendpauze. Het jongerenhuis Stek komt ook flyereren op school om kinderen op de hoogte te stellen wat er gaande is.

### *Ontmoetingsfunctie en ruimte*

De meeste ontmoetingen zijn gerelateerd aan de primaire dienst, het onderwijs, en vinden plaats in de centrale aula. Alle ouders wachten daar op hun kinderen. Volgens de directeur is het fijn om zo'n hal te hebben, het geeft mogelijkheden en ouders hebben de ruimte. De ouders van de kleuters wachten daar ook, anders moeten ze voor de lokalen wachten en dat leidt af. Daarnaast vinden ontmoetingen ook plaats in de klas van de kinderen, bijvoorbeeld als ouders helpen of als ze hun kind naar de klas brengen, of onderweg naar school. Er is een vrij hoge betrokkenheid van ouders bij de school en een hechte kern van mensen die heel actief is.

De gebruikers van de primaire dienst, het basisonderwijs, vormen een goede afspiegeling van de bewoners in het dorp. Etnische scheidlijnen zijn hier niet relevant: er zijn weinig tot geen allochtonen, behalve een enkele Syrische familie. Sociale groepsgrenzen bestaan eerder tussen hen die er al hun hele leven wonen, en mensen van buitenaf. Bridging capital betreft het opvangen van el-



kaars kinderen. Doordat het een dorp is, is dat redelijk gebruikelijk. Maar ook wisselt men informatie uit en geeft elkaar adviezen, bijvoorbeeld over middelbare scholen. Bonding capital betreft bijvoorbeeld het carpoolen van ouders die in andere dorpen wonen.

De ontmoetingen gerelateerd aan de aanverwante en sectorvreemde diensten vinden over het algemeen ook in de aula plaats, maar liggen op andere tijden dan de basisschoolfunctie. Daardoor is er tussen de groepen die gebruik maken van de verschillende diensten geen ontmoeting.

#### *Relatie met andere functies in de buurt*

De primaire dienst van de St Michelschool verlegt zich soms naar andere plekken in de buurt (zie figuur wijkoverzicht). De school heeft een hechte relatie met de nabijgelegen kerk en parochie. De kerk geeft lessen op school, er zijn adventprojecten van de kerk waarin de school in meedoet, en vieringen van school vinden plaats in de kerk. Daarnaast gymmen de leerlingen in de sporthal Landvliethal aan de andere kant van het dorp. Ook wordt wel gebruik gemaakt van de bibliotheek en het jongerenhuis Het Stek.

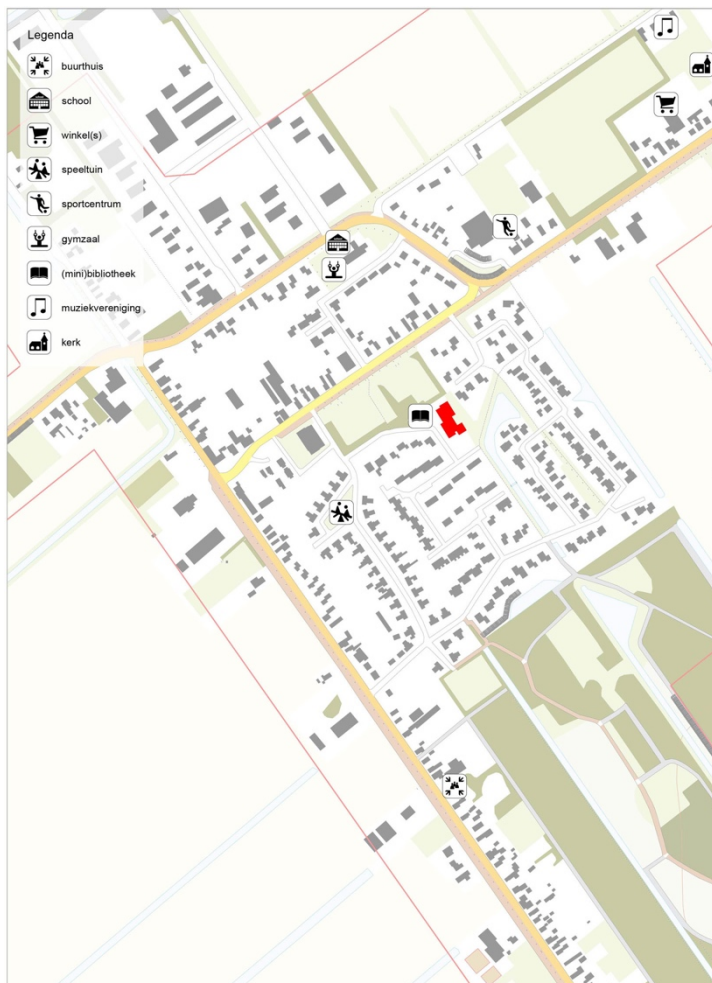
Ouders die met de auto komen combineren hun rit naar school veelal met boodschappen doen. Een ander contact met Albert Heijn, is die van de ouderraad, ze krijgen korting met feesten en partijen. Kinderen gebruiken veel het speeltuintje achter de school, dat net is opgeknapt. En het schoolplein wordt buiten schooltijden ook gebruikt door buurtkinderen om op te spelen.

## 5.5 De Wegwijzer, Tweede Exloërmond

### *Ligging in het dorp*

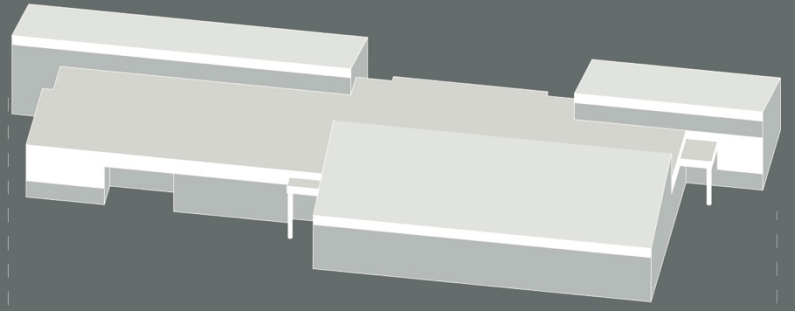
De Wegwijzer werd in 1978 gebouwd in een woonwijk in Tweede Exloërmond. Dit is een kleine kern in Drenthe met ongeveer 2400 inwoners. Het is aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw ontstaan als veenkolonie en heeft zich ontwikkeld langs een zes kilometer lang lint. Het dorp heeft te maken met krimp en de inwoners hebben een lage sociaaleconomische status. Er zijn weinig tot geen allochtonen. De school heeft ongeveer 80 leerlingen. Bijna alle kinderen komen uit Tweede Exloërmond, een aantal uit Musselkanaal en Exloërveen. Veel kinderen komen zelfstandig met de fiets, maar ook een groot aantal wordt gebracht met auto, omdat het dorp relatief lang is en de afstand tot school voor kleine kinderen groot is.

Het schoolgebouw is één laag hoog en de lokalen zijn gerangschikt langs een lange gang, met verschillende entrees. De school heeft twee speelpleinen, één voor de kleuters en één voor de midden- en bovenbouw. Achter de school is een grasveld waar in de zomer, gespeeld kan worden. De school heeft drie ingangen, een links van het gebouw, een hoofdingang in het midden en een rechteringang aan het kleuterplein. Er staan geen bankjes voor het schoolplein, dit is bewust gedaan om te verhinderen dat de ouders hier blijven hangen.

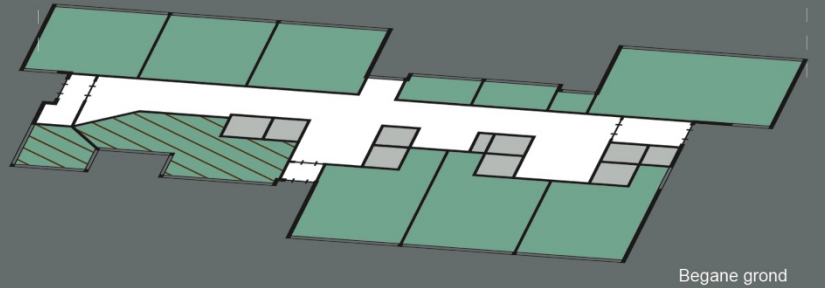


# DE WEGWIJZER

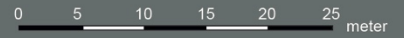
Adres: Harm Tiesingstraat 74,  
2e Exloërmond  
Bouwjaar: 1978  
Oppervlakte: 904 m<sup>2</sup> BVO  
Leerlingen: 85  
Primaire dienstverlener: De Wegwijzer  
Schoolbestuur: Stichting CONOD  
Vastgoedeigenaar: Gemeente Borger-Odoorn



Afb. Bezetting gebouw verschillende doelgroepen gedurende de dag

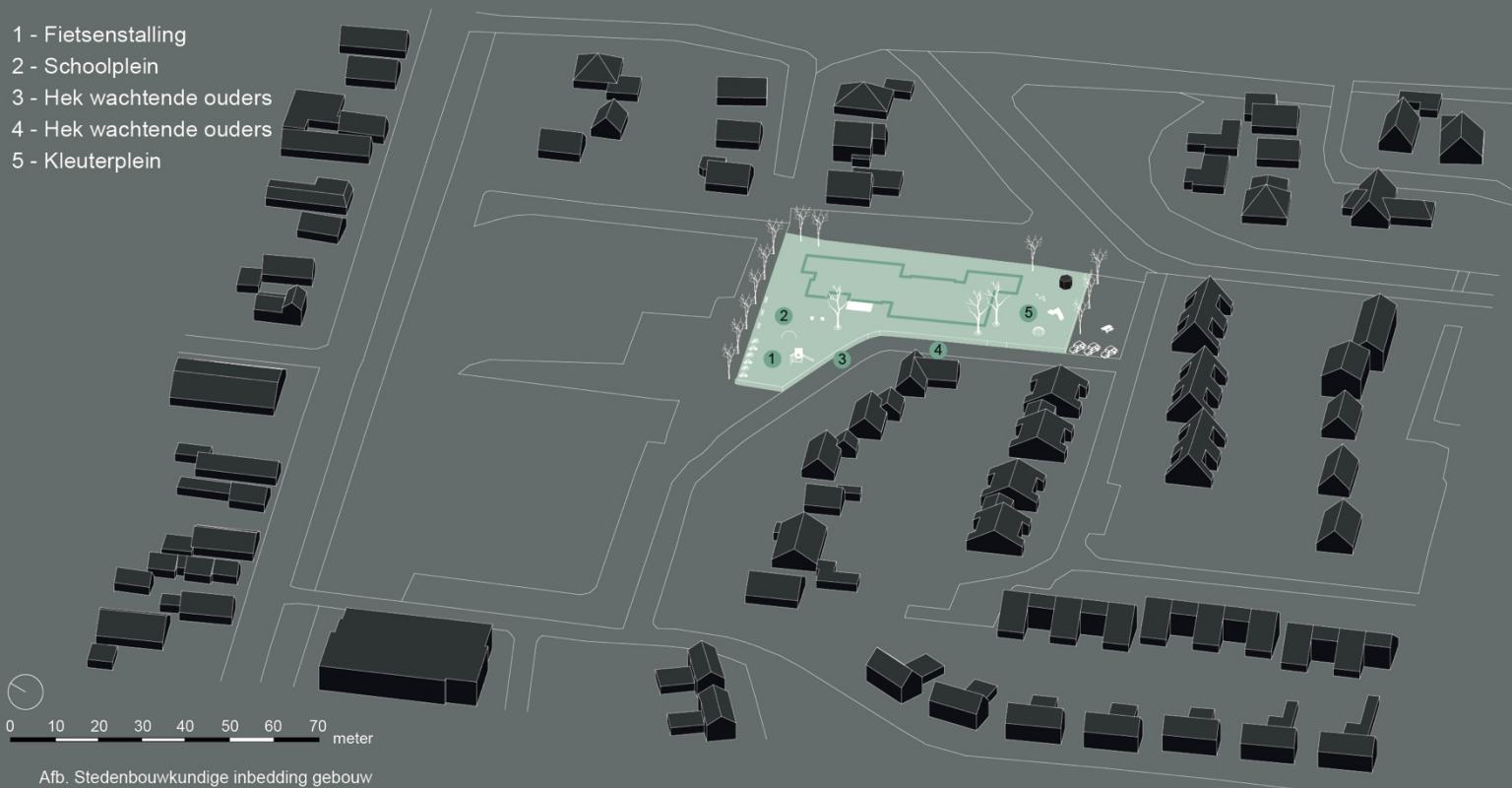


Begane grond



- Primair
- Aanverwant
- Sectorvreemd
- Service
- Ontsluiting

- 1 - Fietsenstalling
- 2 - Schoolplein
- 3 - Hek wachtende ouders
- 4 - Hek wachtende ouders
- 5 - Kleuterplein



Afb. Stedenbouwkundige inbedding gebouw

### *Bestuurlijke context*

De eigenaar van De Wegwijzer is de vereniging Conod 'Christelijk Onderwijs in Noord- en Oost-Drenthe'. Dit bestuur heeft twaalf scholen onder haar hoede. In de regio verdwijnen scholen in rap tempo. Dit betekent een 'herschikking' van kinderen in de regio. De herschikking pakt zo uit, dat de scholen in Conod-bezit in toenemende mate een bovenlokale functie krijgen. Met haar vastgoedstrategie wil Conod hierop inspelen. Ze wil middels nieuwbouw (of 'vernieuwbouw') komen tot relatief grote schoolgebouwen in de grotere kernen, en andersom niet investeren in kleine scholen, als deze niet in grotere kernen liggen. Het doel van deze concentratie-slag is een situatie waarin juist in de grotere kernen schoolgebouwen vlak naast elkaar staan (bijvoorbeeld een christelijke en een openbare), en faciliteiten delen.

De buurtfunctie is een essentieel onderdeel van deze locatie-strategie. Middels deze strategie wil het schoolbestuur - in lijn met de gemeentelijke strategie - het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid in de regio op peil houden. Die leefbaarheid wordt in dit gedachtengoed niet gewaarborgd door in elke kleine kern de scholen open te houden, maar door in de grotere kernen juist gecombineerd voorzieningen aan te bieden (het liefst in MFA's), die het draagvlak voor elkaar scheppen en voor andere voorzieningen scheppen. De scholen zouden gecombineerd kunnen worden met een bibliotheekfunctie, een zaal waar bijvoorbeeld toneelvoorstellingen en andersoortige bijeenkomsten plaats kunnen vinden, en sport voor het dorp in de gymzaal. Daarnaast streeft het schoolbestuur met het concentratiebeleid en de doelstelling van relatief grote scholen een scholenvoorraad na, die robuust is ten opzichte van mogelijke toekomstige veranderingen in de regelgeving. Mocht de opheffingsnorm worden aangepast, of er komt een systeem van volledig vraagvolgende bekostiging, dan is met een dergelijke voorraad de kans kleiner dat er vestigingen moeten worden opgeheven.

De gemeente Borgen-Odoorn, waar Tweede Exloërmond toe behoort, is een van de grootste gemeenten in Nederland qua oppervlak, met 26000 inwoners in 25 kernen. In haar vastgoedstrategie speelt zij nadrukkelijk in op de situatie van krimp. Ook schoolgebouwen ziet zij als onderdeel van het beleid om ondanks de krimp de leefbaarheid in het gebied in stand te houden. Daarom heeft de gemeente op haar grondgebied vier leefgebieden aangewezen, waarbinnen de voorzieningen uiteindelijk georganiseerd zullen moeten worden. Het streven is om in elk van deze leefgebieden uiteindelijk de voorzieningen te concentreren in de grotere kern, maar wel in elke kleine kern een dorps huis te houden (ook al is dat niet meer in handen van gemeente). Elk gebied zou één (of twee) lagere scholen moeten hebben, IKC's maar uitgebreid met andere functies (sport, dorps huis, bibliotheek...) De leefgebieden zijn gemeentegrens-overstijgend. Sommige kernen liggen ook vlakbij grotere steden in een andere gemeente (Stadskanaal, Emmen), en maken gebruik van de voorzieningen daar.

Omdat de gemeente weinig mogelijkheden tot investering heeft, komt dit ruimtelijk patroon vooral tot stand door het opheffen van locaties. Maar de gemeente ziet graag dat dit organisch ontstaat, twee scholen gaan bijvoorbeeld eerst management en administratie delen, voordat een van de locaties echt definitief wordt opgeheven.

De gemeente heeft weinig inkomsten uit de verkoop van gronden. Ook markt-investeerders stappen niet snel in. In een van de dorpen is met een particuliere investeerder gesproken over het ontwikkelen van een MFA met woningen, maar de investeerder durfde het op de huidige markt toch niet aan. In twee van de vier leefgebieden is het wel mogelijk geweest te investeren (Borger en Nieuw-Buinen): daar zijn MFA's gerealiseerd door een corporatie, nog vóór de nieuwe woningwet-Woningwet, en de gemeente huurt de ruimtes voor het onderwijs. Maar bij elkaar is het tempo van investeringen in schoolgebouwen nu lager dan voor de crisis.

### *Aangeboden diensten*

De aanverwante dienstverlening bestaat uit muzikles voor de kinderen van groep 6 en groep 7 in het overblijflokaal. De bibliotheek in het gebouw is open op dinsdagmiddag en donderdagmiddag vanaf half drie tot ongeveer half vijf. Er vindt geen sectorvreemde dienstverlening plaats in het gebouw. Er is geprobeerd om de leegstaande ruimtes te verhuren aan een logopedist en een radiozender, maar dit is uiteindelijk niet doorgegaan.

De school heeft een netwerkfunctie wat betreft een aantal gezondheidprogramma's zoals het Cool2befit sportprogramma en het SchoolGruiten eetprogramma.

#### *Ontmoetingsfunctie en ruimte*

De ontmoetingen gerelateerd aan de primaire dienst blijven beperkt tot de hoogst noodzakelijke. Ouders kennen elkaar al vanuit het dorp en niemand heeft er erg behoefte aan om de deur bij elkaar plat te lopen. De ontmoetingen vinden plaats tijdens het wachten bij het hek of op het schoolplein (ouders moeten buiten wachten) of in de gang tijdens de koffie-inloop.

De gebruikersgroep is vrij homogeen, het betreft Nederlandse kinderen van laagopgeleide of werkloze ouders, al komen er meer ouders die HBO-opgeleid zijn. Groepjes worden vooral gevormd bij het ophalen, waar ouders vooral met een vast groepje omgaan, een enkele op basis van een gedeelde geloofsovertuiging. Contact tussen groepen betreft veelal het uitwisselen van praktische informatie, bijvoorbeeld over waar de kinderen op zwemles moeten. Het bestendigen van de contacten binnen de groep betreft het oppassen op elkaars kinderen en het naar school brengen van elkaars kinderen. De interactie neemt af wanneer kinderen in de hogere klassen zitten en zelfstandiger worden.

#### *Relatie met andere functies in de buurt*

Kinderen uit groep 6 en 7 van De Wegwijzer en kinderen van de verderop gelegen OBS De Westhoek uit groep 6 krijgen op woensdag samen muziekles op De Wegwijzer. Dat gebeurt in het overblijflokaal. Voor de sportlessen wandelen de kinderen naar de gymzaal van OBS De Westhoek. Verder participeert de school in een project van de muziekvereniging en heeft het contact met een peuterspeelzaal in Exloërkuil. Kinderen van de school maken wel gebruik van de nabijgelegen gymzaal, voetbal en tennisvelden in Tweede Exloërmond. Kinderen uit de buurt spelen op het schoolplein na school. Hek gaat wel op slot, maar ze klimmen er overheen.



# Literatuur

Aalbers, S, & L. Heijnders (2013), Enorme besparingen mogelijk op maatschappelijk vastgoed, *Vastgoedmarkt*, november, pp.22-24.

Aanjaagteam Langer Zelfstandig Wonen (2015), *Voortgangsrapportage Aanjaagteam Langer Zelfstandig Wonen*.

Actiz (2016), *Resultaten kwalitatieve analyse Leegstand Verzorgingshuizen*. Utrecht: Actiz

Actiz/Aedes (2015), *Notitie Leegstandsrisico van verzorgingshuizen, een reactie op onderzoek van het Kadaster en CFV*. Utrecht: Actiz/Aedes

Aedes (2016), *Woningwet in de praktijk: zorgvastgoed*. Den Haag: Aedes

Algemene Rekenkamer (2016), *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

Arkesteijn, M. & H. De Jonge (2012), *Eigendom vastgoed rijksmusea, lessen voor een eventuele overdracht*. Delft: TUD, Afdeling real estate & housing.

BBN Adviseurs (2011), '*Cijfers maatschappelijk vastgoed 2011*', website bouwstenen voor sociaal [www.bouwstenen.nl](http://www.bouwstenen.nl)

Blommesteijn, P.J. (1990), *Ouderenbeleid in Nederland 1955-1985*. Enschede: Universiteit van Twente.

Boer, E. de (2010), *School concentration and school travel*. Delft, DUP.

Bos, A. en W. van Tijen (1940), *De stad der toekomst, de toekomst der stad*. Rotterdam: A. Voorhoeve.

Bos, D., Wekker, F. & Duyvendak J.W. (2013), 'Thuis best: over het Nederlandse ideaal van zorg met behoud van zelfstandigheid'. In: Kampen, T. & Verhoeven, I. & Verplanke, L. (red.) *De affectieve burger*. Jaarboek Sociale Vraagstukken, pp. 133-151.

Bourdieu, P. (1986), 'The Forms of Capital'. In: John G. Richardson (ed), *Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education*. New York, Greenwald Press.

Broekhuizen (2008), *School gemaakt, ontwerp en achtergronden van Brede Scholen in Rotterdam*. Rotterdam: Air Foundation.

Broekhuizen, D. (red.) (2015), *Scholenbouwatlas. Verbouwen als nieuwe opgave voor basisscholen en kindcentra*. Rotterdam, nai010 publishers.

Broekhuizen, D. A. Mol, M. Geertse, & M. van Zandwijk (2015), *Scholenbouw stroomlijnen, knelpunten in wet- en regelgeving bij de verbouw van basisscholen en kindcentra*. Rotterdam/Den Haag.



- Buffel, T. S Demeere, L. De Donder & D. Verté (2011), Fysieke, sociale en psychologische dimensies van de woonomgeving: Ouderen aan het woord over hun verbondenheid met de buurt. *Tijdschrift voor Sociologie* (1), p. 59-87.
- Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel & J. Tennekes (2012), *Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen van organische stedelijk herontwikkeling*. Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving /Urahn Urban Design.
- Bureau Mevrouw Meijer (2016a), *Nieuw leven voor bestaande scholen in Haarlem Schalkwijk*. Amsterdam: Bureau mevrouw Meijer.
- Bureau Mevrouw Meijer (2016b), *De school voor kind en gemeenschap*, te verschijnen.
- Cammen, H van der & L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot vinexwijk*. Houten: Uitgeverij Spectrum.
- Campen, C. van, Kooiker, S. & Boer, A. de (2016), 'Zorgen, hoe gaan we als samenleving zorgen voor de groeiende groep ouderen?'. In: SCP (eds) *De toekomst tegemoet: Sociaal en Cultureel Rapport 2016*. Den Haag: SCP.
- Castelijns, E, A. Van Kollenburg, W. Te Meerman (2013), *De vergrijzing voorbij*. Utrecht: Stichting fundatie Berenschot.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting CFV (2015), *Themaonderzoek Zorgvastgoed*. Baarn: CFV.
- Den Besten, R. (2016), Den Besten pleit voor nieuwe scholen en andere bekostiging. *School facilities*, september, pp. 4-5.
- DiPasquale, D. & W.C. Wheaton (1996), *Urban Economics and Real Estate Markets*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall.
- Donk, W. van de (1997). *De arena in schema: een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*. Proefschrift Universiteit van Tilburg. Tilburg: Tilburg University.
- Economisch Instituut voor de bouw (EIB) (2013), *Bouwen voor het onderwijs, perspectief voor de Nederlandse bouw*. Amsterdam: EIB.
- EIB Economisch Instituut voor de Bouw (2015), *Beleggen in zorgvastgoed: perspectief voor beleggers*. Amsterdam: EIB.
- Evers, D., J. Tennekes & F. van Dongen (2015) *De veerkrachtige binnenstad*. Den Haag: PBL.
- Galle, M. & M. van der Wagt (2007), Oude mensen zwakste schakel in woonomgeving, *City Journal*, nr.9, pp. 26-27.
- Gemeente Amsterdam (2003), *Schoolkeuzemotieven, Onderzoek naar het schoolkeuzeproces van Amsterdamse ouders*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Rotterdam/ FOKOR (2014), *Integraal huisvestingplan Onderwijs 2015-2019*. Rotterdam,

- Gerkema, R. (2013), *Het wordt steeds stiller in de klas... Basisonderwijs in de groeikernen Purmerend, Nieuwegein en Spijkenisse*, Bachelorscriptie Planologie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Granovetter, M. (1973), The strength of weak ties. *American Journal of Sociology* 78 (6), pp. 1360-1380.
- Hajer M, Reijndorp A (2001), *In Search of New Public Domain*. Rotterdam: NAI Publishers
- Ham, C. van den, Jansen, J., Klijn, E.H. (1989), *Planning onder druk. Een onderzoek naar de inhoud en totstandkoming van de provinciale en grootstedelijke bejaardenoorden*. Delft: Faculteit Bouwkunde Technische Universiteit Delft.
- Hamers, D. & J. Tennekes (2014), Will enclosed residential domains affect the public realm of Dutch cities? Three theoretical perspectives, *Planning theory* (14, 3), pp. 227-247
- Hazeu, C.A., N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil, P. Winsemius (2005), *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004*. Amsterdam: Pallas publications.
- Heinen, J., Sijsling, H. & Groen, M. (2012), *Zorgarchitectuur, zorgvastgoed: strategie en concept voor rendement en waarde*. Utrecht/Den Haag: TNO/Sdu.
- Hermus, J. & Veuger, J. (2015), Waardering zorgvastgoed. In Veuger, J. et al. (red.) *Barometer Zorgvastgoed 2015*, pp. 75-96. Assen: Van Gorcum.
- Hornis, W. (2013), *Multiplicities. Het ommeland in meervoud*, thesis. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Huijsman, R. (2013), *Hoe slaagt de MOL? Management, organisatie en leiderschap voor toekomstige ouderenzorg. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam*. Rotterdam: EUR.
- ING (2015), *Naar betere schoolgebouwen in primair en voortgezet onderwijs, van frictie naar realiseerbare ambitie*. Amsterdam: ING Economisch bureau.
- IPD (2014), *Benchmark gemeentelijk vastgoed 2013*. <http://www.bouwstenen.nl/fileswijkplaats/Marktpresentatie%2026%20juni%202014%20-%20Resultaten%20IPD%20Benchmark%20Gemeentelijk%20Vastgoed.pdf>
- Jager, J., & Naus, M. (2012), Onderzoek Kadaster en Vitale stad; Inwoner Enschede bezit meeste maatschappelijk vastgoed, *Vitale Stad*, 15 (januari), pp. 22-37
- Jong, R. de (2015), 'De glorie-dagen van maatschappelijk vastgoed zijn voorbij: typisch Nederlands fenomeen of druk door internationale ontwikkelingen?' In: Veuger, J. et al. (red.) *Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2015*, pp. 243-248. Assen: Van Gorcum.
- Josemans, E. (2011), *Festivals als bindmiddel van de samenleving: Een onderzoek naar de maatschappelijke betrokkenheid van stedelijke kunstfestivals*, scriptie. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Karsten, S., Roeleveld, J., Ledoux, G., Felix, C. en Elshof, D. (2002), *Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Kempinga, W en T. Wessel (2013), *Maak van de 'gewone' school een monument*. Platform voer.nl

- Kooiman, N., Jong, A. de, Huisman, C., Duin, C. van & Stoeldraijer, L. (2016), *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016-2040: sterke regionale verschillen*. Den Haag: PBL & CBS.
- Leent, M. van (2008), Waarom hebben gemeenten vastgoed? Vier strategische opties. *Real Estate*, 60, pp. 19-21.
- Leent, M. van (2012), *Publiek Vastgoed: Analyse, Concepten, Voorbeelden*. Haarlem: Trancity.
- Leent, M. van (2013), Exploitatie vastgoed vaak struikelblok, *Facility management magazine*, februari, pp. 38-41.
- Leent, M. van (2014), *Vier bedrijfsmodellen voor de plint. Verkenning financiering van algemene voorzieningen verzorgingshuizen na scheiden wonen/zorg*. Den Haag/Utrecht: Platform31 / Aedes-Actiz.
- Leent, M. van, Moel, I. de & Wal, J. van der (2009). *Maatschappelijk ondernemen met maatschappelijk vastgoed*. Rotterdam: SEV.
- Lind, H., & T. Lindqvist (2005), Real estate management in the Swedish public sector. *Journal of Corporate Real Estate*, 7(2), pp.178-190.
- Lingen, H. R. (1999), Regiovisie: een nieuwe impuls voor de regionale gezondheidszorg, *Epidemiologisch bulletin*, jrg 34, nr.4, pp. 5- 8.
- Mens, N. en C. Wagenaar (2009), *De architectuur van de ouderenhuisvesting. Bouwen voor wonen en zorg*. Rotterdam: NAI 010 Uitgevers.
- Ministerie van OCW (2013), *Kerncijfers 2009-2013*. Den Haag: ministerie van OCW
- Movisie (2015), *Sluitende verzorgingshuizen: wie vangt de sociale functie op in de wijk?* Utrecht: Movisie.
- Niaounakis, T & B. van Hulst (2017), *Doelmatig huisvesten Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen krimp, schaal, rolverdelingen en de doelmatigheid van onderwijshuisvesting in het basisonderwijs*. Den Haag/Delft: Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies | CAOP)
- NIVEL (2009), *Organisatorische samenwerkingsverbanden binnen de eerste lijn: een inventarisatie*. Utrecht: Nivel.
- Nza (2014), *Continuïteit van langdurige zorg, onderzoek naar de mogelijke effecten van de maatregel langer thuis wonen op de continuïteit van intramurale zorg, monitor en beleidsbrief*. kenmerk 0080489/0111988, 30 april 2014. Utrecht: NZA.
- NZa (2016a), *Toezichtkader zorgplicht Wlz. Beleidsregel TH/BR-021*. Utrecht: NZA.
- Nza (2016b), *Effecten langer thuis wonen – 2016, onderzoek naar de effecten van het beleid langer thuis wonen op de continuïteit van de langdurige zorg*. Utrecht: NZA.
- Onderwijsraad (2013), *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- PBL (2011), *Nederland in 2040 een land van regio's*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

- PBL (2013), *Vergrijzing en Ruimte*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Peek, T.A.L. (2012), Normbedragen en werkelijke kosten scholenbouw lopen steeds verder uiteen, *Bouwmarkt*, November, pp. 5-7.
- Platform31 (2014), *Overzicht Novelle herzieningen woningwet*. Den Haag: Platform 31.
- Platform31 (2015), *All-inclusive. Nieuw en betaalbaar woonserviceproduct in de verzorgingshuizen*. Den Haag: Platform 31, Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg.
- PO-raad (2015), *Volledige doordecentralisatie van onderwijshuisvesting, de (on)mogelijkheden*, Utrecht: PO-raad.
- Putnam, R.D (2001), *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster 2001
- Raat, N.N.G. (2008), *Wikken en wegen met sociaal maatschappelijk onroerend goed*, masterthesis. Amsterdam, ASRE.
- Regioplan (2013), *Jaarbericht brede scholen en integrale kindcentra 2013*. Amsterdam: Regioplan.
- Rekenkamer Rotterdam (2013), *Onderhoud in de steigers, onderzoek naar onderwijshuisvesting in het primair en speciaal onderwijs*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam
- Rekenkamer West-Brabant (2012), *Onderzoek Onderwijshuisvesting*. Roosendaal: Rekenkamer West-Brabant.
- RIVM (2014), *De Zorgbalans 2014: de prestaties van de Nederlandse gezondheidszorg*. Bilthoven: RIVM.
- Rli (2014), *Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn*. Den Haag: Rli.
- Schaaf, P. van der (2002), *Public real estate management; challenges for governments*. Delft: DUP Science.
- Schönau, W. (2011), Nieuwe aanbieders van maatschappelijk vastgoed. In: Veuger (red.), *Barometer maatschappelijk vastgoed 2011*. Assen: Van Gorcum.
- School facilities (2016), *Special rond meervoudig ruimtegebruik*, te vinden op: [https://issuu.com/bouwstenen/docs/schoolfacilities\\_nov\\_nr2\\_2016\\_per\\_p](https://issuu.com/bouwstenen/docs/schoolfacilities_nov_nr2_2016_per_p) (website bezocht 1/3/2017).
- SCP (2017), *Langer zelfstandig, ouder worden met hulpbronnen, ondersteuning en zorg*. Den Haag: SCP.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Den Haag: Ruimtelijk planbureau.
- SEO (2006), *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*. Amsterdam: SEO.
- Slaakweg, A, F. Daalhuizen, E. Koomen (2015), De economische vitaliteit van kleine kernen, *ESB* 100 (4701) 8 januari 2015, pp. 20-23.

- Sluijs, H. van der (1988), *Ordering en sturing in de ouderenzorg*. WRR Voorstudies en achtergronden V61. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Spierings, D., Th van der Voordt & M. van Biene (2012), The desirable scale. Impact of scale on group mix and social quality in assisted living facilities, in: Hanse, S. & M. Balder (red). *Tussenstand*, pp. 88-102. Arnhem: HAN lectoraat zorggericht bouwen,
- Suurenbroek, F., & S. van Ginneken (2016), De buurt als bejaardentehuis, *S&RO* 04/05, pp. 50-54.
- Tazelaar, J, W Schönau, en de Vos (2011), Gemeenteijk vastgoed op de markt, *Service magazine*, maart, pp 26-29.
- Triest, N. van (2015), Nieuw leven voor het verzorgingshuis: transformeren van zorgvastgoed naar wonen loont. In Veuger, J. et al. (red.). *Barometer Zorgvastgoed 2015*, pp. 171-177. Assen: Van Gorcum.
- Tweede Kamer (2001), *Memorie van toelichting Herziening van het stelsel van overheidsbemoedening met het aanbod van zorginstellingen (Wet exploitatie zorginstellingen)*, Vergaderjaar 2000-2001, Kamerstuk 27659 nr. 3.
- Tweede Kamer (2012), *Uitwerking extramuraliseren lichte zorgzwaartepakketten. Brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 september 2012*. Vergaderjaar 2012-2013, 30597, nr. 266.
- Tweede Kamer (2016), *Wijziging van de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet*. TK 2015-2016, 34 279 nr. C Memorie van Antwoord, 24 mei 2016.
- Twijnstra-Gudde (2014), *Sturen op het gebruik van maatschappelijk vastgoed*, [http://www.maatschappelijkvastgoed.nl/Files/20140624SeminarMaatschappelijkVastgoed\\_presentatie\\_1.pdf](http://www.maatschappelijkvastgoed.nl/Files/20140624SeminarMaatschappelijkVastgoed_presentatie_1.pdf), geraadpleegd op 23 april 2015.
- Veldacademie (2015), *Zicht op zorghuisvesting Amsterdam: een stedelijke inventarisatie van verpleeg- en verzorgingshuizen in Amsterdam*. Rotterdam: Veldacademie.
- Verwest, F. & F. van Dam (red.) (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Veuger, J, e.a. (2012), *Barometer maatschappelijk vastgoed, visie en onderzoeken*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.
- Veuger, J. (red.) (2016), *Barometer maatschappelijk vastgoed*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.
- Vlak, A (2011), *Maatschappij en vastgoed bevrijd uit de Gordiaanse knoop, een nieuwe logica voor de inzet van vastgoed ten behoeve van maatschappelijke doelstellingen*, openbare les. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam.
- Vlak, A. & M. Eskinasi (2014), *Herstel van balans; analyse van hoe corporaties in een nieuwe balans tussen staat en markt kunnen worden gebracht*, working paper. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam.

VNG (2015), *De Lat omhoog, toekomstvisie onderwijshuisvesting*. Den Haag: VNG

VoB (2015), *Gedeeld gebouw als begin: over de weerbarstige maar kansrijke praktijk in multifunctionele accommodaties*. Den Haag: Vereniging van Openbare Bibliotheken.

Vos, D.M. (2015), *Empty schools, quantitative research on hidden vacancy among primary schools in the Netherlands*, masterscriptie. Delft: TUD.

Wouden, R. van der (red.) (2015), *De ruimtelijke metamorfose van Nederland*. Den Haag: PBL.

WRR (2016), *Samenleving en financiële sector in evenwicht*. Den Haag: WRR.

Zwaal, G.J.A. (2013), *Voorwaarden voor een succesvolle vastgoed-regiegemeente*, Scriptie Master of Real Estate. Tilburg: TiasNimbas.



# Bijlagen

## Bijlage 1: Toelichting bij definitie van maatschappelijk vastgoed

We onderscheiden tussen vier soorten definities van maatschappelijk vastgoed (vgl. van Leent e.a. 2009, Vos 2015):

1. Op basis van *eigendom*: maatschappelijk vastgoed is vastgoed dat in eigendom is van (semi-)overheden, dat wil zeggen niet-commerciële, publieke organisaties (Jager & Naus 2012, Van der Schaaf 2002, Lind & Lindqvist 2005).
2. Op basis van *de dienstaanbieder*: maatschappelijk vastgoed wordt gebruikt door niet-commerciële organisaties (Van Leent e.a. 2009);
3. Op basis van de mate van publieke *toegankelijkheid*: maatschappelijk vastgoed zijn openbare gebouwen, vastgoed dat openbaar toegankelijk is en daarmee onderdeel uitmaakt van de publieke ruimte (Van Leent 2012);
4. Op basis van *gebruik*: maatschappelijk vastgoed zijn gebouwen waarin maatschappelijke, niet-commerciële dienstverlening plaatsvindt (BBN 2011, Raat 2008).

Elk van deze definities is zinvol binnen de context van een bepaalde maatschappelijke discussie; maar de keuze heeft uiteraard gevolgen voor de vraag welke gebouwen men in- en welke men uitsluit, ook in de data-analyse (zie bijlage 3).

Een definitie op basis van *eigendom* (1) wordt het meest gebruikt. Het voordeel is dat hierover relatief gemakkelijk data is te verkrijgen, ofwel direct van de gemeenten zelf (zie bijvoorbeeld IPD 2014) ofwel via kadasterdata (zie Jager & Naus 2012). Deze definitie is nuttig in het kader van de discussie over het vastgoedbeheer van gemeenten en de professionalisering daarvan (zie tekstkader). Voor deze studie is een belangrijk nadeel, dat gemeenten ook kantoren, winkels, woningen in eigendom heeft, vastgoed waar deze studie niet over gaat. Andersom is veel vastgoed dat gewoonlijk als maatschappelijk vastgoed wordt gezien, vooral zorgfuncties zoals bijvoorbeeld sommige zorgfuncties, in handen van commerciële, en niet van publieke partijen.

### **Tekstkader Vastgoed in gemeentelijk eigendom**

Waarom zouden gemeenten vastgoed in eigendom hebben? Hoe kunnen ze deze het best inzetten voor (maatschappelijke) doelen? Hoe kunnen ze dit zo efficiënt mogelijk exploiteren? Dit zijn vragen die de laatste jaren de aandacht hebben van gemeenten (Veuger 2016). Veel gemeenten zijn bezig hun vastgoedbeheer financieel te rationaliseren (Van Leent 2008; Zwaal 2013). Waar het vastgoed vroeger per dienst, afdeling, cluster of sector werd ontwikkeld, gefinancierd, beheerd en geëxploiteerd, wordt het nu vaak ondergebracht in centrale gemeentelijke vastgoedbedrijven, vanuit het idee dat portefeuillebeheer en exploitatie worden geoptimaliseerd (Veuger e.a. 2012). Door het vastgoed bij één afdeling onder te brengen is er meer overzicht en kunnen huisvestingsvragers beter worden verdeeld, en er is meer zicht op investeringsnoodzaak op de langere termijn. Daarnaast moet duidelijker worden wat de kostprijs is van het vastgoed, zodat ook transparanter gemaakt worden hoeveel er gesubsidieerd wordt (Vlak & Eskinasi 2014). Deze ontwikkeling wordt ondersteund door de Wet Markt en Overheid, die kaders stelt aan de impliciete subsidiëring door gemeenten via vastgoed.

De definitie op basis van niet-commerciële gebruikers (2) zou betekenen dat gebouwen waar bijvoorbeeld een theatergezelschap gebruik van maken wel maatschappelijk vastgoed zijn, en een kinderopvang of commerciële kliniek niet. Het nadeel van deze definitie is, dat ze helemaal uitgaat van een bepaalde manier van bekostiging van maatschappelijk vastgoed: namelijk via aanbodsturing (zie §1.2.4). Vraagvolgende bekostiging in zijn uiterste vorm, waarbij de cliënt zelf het budget in handen krijgt om diensten in te kopen, zou in deze definitie tot gevolg hebben dat het vastgoed waarin dat plaatsvindt niet meer maatschappelijk is, maar commercieel.

Nu is er inderdaad een ontwikkeling gaande van een steeds lossere relatie tussen dienstverlening en het vastgoed waarin dit plaatsvindt: medische instellingen huren bijvoorbeeld kantoorruimtes om er een kliniek in te richten. Het vastgoed is niet altijd speciaal hiervoor gebouwd. Maar voor deze studie, die juist de gevolgen van de ontwikkeling van aanbodsturing naar vraagvolgende bekostiging voor maatschappelijk vastgoed wil volgen, is het problematisch als deze gebouwen uit de definitie verdwijnen. Een ander nadeel is het verlies van de focus op de invloed van sectorale beleid ten aanzien van de subsidiering: deze verdwijnt 'achter de portemonnee' van de cliënt met zijn persoonlijke voorkeuren, terwijl deze regelgeving bepalend is en in de analyse meegenomen zou moeten worden.

Een definitie op basis van publieke toegankelijkheid (3, Van Leent 2012) heeft zijn plaats in discussies over de publieke ruimte en de publieke sfeer (Hajer & Reijndorp 2001, Hamers & Tennekes 2014). Wat zijn plekken waar mensen elkaar ontmoeten? Welke rol spelen gebouwen als scholen, verzorgingshuizen, etcetera. hierin (zie het project 'Who Cares' van de Rijksbouwmeester)? Ongetwijfeld is dit een belangrijk aspect, en ook een die in de planning van deze gebouwen een overweging is geweest (zie bijlage 2). Het nadeel voor deze studie is, dat deze definitie gebouwen insluit die gewoonlijk onder commercieel vastgoed worden geschaard, zoals winkels, terwijl vastgoed zoals gesloten psychiatrische inrichtingen er niet onder vallen.

In deze studie hanteren we een definitie op basis van gebruik (4). Maatschappelijk vastgoed is al het vastgoed waarin diensten worden verleend die als 'maatschappelijk' bestempeld kunnen worden. Dit laat in het midden wie de eigenaar is (i.t.t. 1). Het focust op de voorzieningen zelf veel meer dan op degene die de voorzieningen levert (i.t.t. 2). De mate van openbaarheid is dan heel wisselend (i.t.t. 3), sommige zijn heel openbaar, zoals het loket van een gemeentekantoor, andere helemaal gesloten, zoals een inrichting van psychiatrische patiënten.

Deze definitie betekent mede een verschuiving van het probleem, want welk gebruik, welke dienstverlening is 'maatschappelijk'? Het aanwijzen van een bepaalde dienstverlening als 'maatschappelijk' is de uitkomst van een politieke keuze. Het is een van de belangrijke taken van de politiek, en onderwerp van ideologische debatten, om sommige zaken als algemeen belang, als belangrijk voor de maatschappij als geheel te bestempelen, en anderen als individueel belang. Het opent immers de mogelijkheid om de dienstverlening via de overheid te regelen of in ieder geval te subsidiëren.

In de economische wetenschap is gepoogd een conceptueel kader te ontwikkelen om aan te geven welke goederen en diensten privaat, via het marktmechanisme gedistribueerd zouden moeten worden, en welke via de publieke, collectieve regelingen (zie bijvoorbeeld SEO 2006). Ook in deze theorievorming wordt echter, juist voor de dienstverlening waar het hier over gaat zoals onderwijs en zorg, teruggesproken op een politieke keuze om bepaalde goederen als 'merit good' aan te wijzen. Dit zijn goederen die zouden worden 'ondergeconsumeerd' als ze alleen via het marktmechanisme zouden worden verdeeld. Of een dienst meer of minder geconsumeerd zou moeten worden, is echter een normatieve keuze, die uiteindelijk door de politiek gemaakt moet worden.

Daarom is in deze studie gekozen voor een pragmatische definitie van 'maatschappelijke dienstverlening': maatschappelijke dienstverlening zijn die diensten, die geheel of gedeeltelijk publiek bekostigd worden, omdat ze *kennelijk* van maatschappelijk belang worden geacht.

Deze bekostiging kan geheel publiek zijn (zoals bijvoorbeeld bij primair onderwijs) of slechts gedeeltelijk (subsidies voor bijvoorbeeld kunstonderwijs of sport). Ook verplicht collectieve verzekeringen, zoals het basispakket voor de zorg, vallen in onze definitie onder publieke geldstromen.

Het gaat om directe publieke bekostiging, zoals voor de brandweerkazerne of opnieuw primair onderwijs, maar ook om verschillende soorten van indirecte bekostiging, waarbij de afnemer van de dienst specifiek voor die dienst wordt gesubsidieerd, zoals in de kinderopvang. Omdat de dienstverlening – in de meeste gevallen – ook een huisvesting behoeft, moet daaruit immers ook deze huisvesting bekostigd worden.

In deze definitie wordt in het midden gelaten, wat precies de relatie is tussen bekostiging van de huisvesting ten opzichte van de bekostiging van de dienst. Als het gebouw om niet ter beschikking wordt gesteld, is dat net zo goed onderdeel van de publieke bekostiging van de dienstverlening als dat er budget per cliënt wordt gegeven, waaruit de dienstverlener of de cliënt zelf de huisvesting zelf moet betalen. En hiertussen bestaan nog vele tussenvormen (zie §1.2.4). Hiermee hanteren we een definitie die 'neutraal' is ten opzichte van de soort bekostiging, en 'neutraal' ten opzichte van de normatieve vraag welke dienstverlening als maatschappelijk zou moeten gelden.

De definitie heeft ook een aantal nadelen. Ten eerste omdat bepaalde gebouwen, die gewoonlijk tot maatschappelijk vastgoed worden gerekend, buiten de definitie vallen, zoals kerkgebouwen, omdat hun activiteiten niet door de overheid bekostigd worden. Maar belangrijker is, ten tweede, dat met deze definitie allerlei gebouwen als maatschappelijk vastgoed zouden worden bestempeld, die *niet* in het geëigende rijtje passen: het werk in de back-offices van zorgverzekeraars bijvoorbeeld maakt ook deel uit van dienstverlening die verplicht-collectief wordt bekostigd. Ook de zorg die aan huis wordt geleverd wordt in veel gevallen (gedeeltelijk) publiek bekostigd, maar daarmee is een woonhuis nog geen maatschappelijk vastgoed.

Daarom is het noodzakelijk een tweede aspect aan de definitie toe te voegen: het vastgoed moet zijn ingericht op het regelmatig samenkomen tussen dienstverlener en eindgebruiker rond het verlenen van de dienst. Dit sluit gebouwen uit van de definitie die alleen kantoor zijn. Gemeentehuizen waar burgers aan de balie komen, horen er wel bij. Een woonhuis waar regelmatig zorg wordt verleend is hier niet op ingericht, dus valt buiten de definitie, terwijl een kleinschalig woonzorggebouw voor psychogeriatrische patiënten, dat is voorzien van een woonkamer, er wel onder valt omdat deze inrichting onderdeel is van de zorgverlening.

### **Maatschappelijk vastgoed is vastgoed**

**... dat wordt ingezet ten behoeve van het verlenen van diensten die kennelijk van zodanig maatschappelijk belang worden geacht, dat deze geheel of gedeeltelijk publiek worden bekostigd,**

**... dat is ingericht op het regelmatig fysiek samenkomen door dienstverlener en eindgebruikers rond de levering van de dienst.**

De definitie impliceert dat zodra een gebouw geen maatschappelijke dienstverlening meer herbergt, het geen maatschappelijk vastgoed meer is. Scholen die worden verlaten, vormen een opgave voor de eigenaar, bijvoorbeeld de gemeente, maar zijn in de definitie van deze studie geen maatschappelijk vastgoed. Andersom is een gezondheidscentrum dat onderin een appartementencomplex is gehuisvest, wel maatschappelijk vastgoed. Dit is niet conform het beeld dat we op het netvlies hebben, maar een onvermijdelijk gevolg van de keuze om bij een studie naar maatschappelijk vastgoed het aspect van de dienstverlening, de publieke voorziening, te integreren.

Concluderend: de term maatschappelijk vastgoed is bedoeld om een bepaalde verzameling gebouwen af te zetten tegen commercieel vastgoed (kantoren, winkelpanden, bedrijfspanden) en woningen. In deze studie is gekozen voor een definitie van maatschappelijk vastgoed op basis van het gebruik, de dienstverlening die er plaatsvindt. Dit is gedaan omdat deze studie juist de samenhang wil onderzoeken tussen de bekostiging van de voorziening enerzijds en de besluitvorming omtrent locatie, opzet en gebruik van de gebouwen anderzijds. De gekozen definitie sluit een groot aantal in van de gebouwen die gewoonlijk grofweg als maatschappelijk vastgoed worden bestempeld, maar sluit er ook een aantal uit.

## Bijlage 2: Vier stedenbouwkundige generaties

Gebouwen kunnen qua leeftijd ingedeeld worden in stedenbouwkundige generaties. In de stedenbouw is een aantal perioden te onderkennen waarin de ligging, spreiding en architectuur van maatschappelijke voorzieningen op een specifieke wijze is vormgegeven:

- Wederopbouw (1940-1965)
- Hoogtijdagen verzorgingsstaat (1965-1990)
- Vinex-tijdperk (1990-2005)
- Recente ontwikkelingen (2006-heden)

### *Wederopbouw (1940-1965)*

In de wederopbouwperiode heerst de gedachte dat de moderne stad hiërarchisch opgebouwd zou moeten worden uit relatief zelfstandige wijken en buurten, ondersteund door een standaard assortiment van voorzieningen. Dit wordt op verschillende wijzen vormgegeven, in grotere structuren in de westelijke tuinsteden van Amsterdam, of op kleinere schaal bijvoorbeeld in de parochiewijken in het zuiden van het land. Niet alleen is er sprake van een gestandaardiseerde aanbodsturing van maatschappelijk vastgoed, ook het ontwerp is in sommige gevallen gestandaardiseerd, zoals bijvoorbeeld de MUWI-scholen of de H-scholen (Kempinga & Wessel 2013, zie de uitleg bij de foto's).

Maatschappelijke voorzieningen liggen veelal losstaand in het groen. De stedenbouwkundige spreiding en ligging is verschillend voor verschillende soorten maatschappelijk vastgoed. Scholen zijn het meest verspreid en liggen op een minimale loopafstand van de woonbuurten, in het buurtgroen. Culturele voorzieningen, kerken en bejaardenhuizen liggen eerder in het centrale gedeelte van de wijk. Sportvoorzieningen zijn te vinden aan de randen van de wijk, in de groene buffer met grotere infrastructures.

Alle voorzieningen liggen op loopafstand van de woning. Het langzaam verkeer structureert het dagelijks leven in de wijk, met name voor degenen met een kleine actieradius (kinderen en bejaarden). Kinderen kunnen zich in deze wijken goed zelfstandig bewegen.

De verzuiling leidt ertoe dat het maatschappelijk vastgoed in deze periode in kleinere eenheden opgesplitst is om de verschillende gemeenschappen een eigen gebouw te bieden. Dit is met name terug te zien in de grote hoeveelheid kerken en scholen. Maar ook de architectonische ideeën omtrent licht, lucht en ruimte leiden tot kleinschalige, losstaande gebouwen met een typologie die het groen omsluit in kammen, hoven of haken. Ook in architectuur wijken de gebouwen af van de daaromheen gelegen woningen, vaak grootschalige portiekflats. Ze hebben een specifieke en herkenbare stijl voor de verschillende soorten functies: kerken zien eruit als kerken, scholen als scholen en bejaardenhuizen als bejaardenhuizen.





H-school, Amsterdam, 1954-1960 Architect: J. Leupen Bron: Kempinga en Wessel (2013)

*'Het ontwerp en de bouwmethode van de naoorlogse systeem scholen was in hoge mate gestandaardiseerd. Ze hadden grote, ruime, lichte lokalen. Een bekend voorbeeld zijn de H-scholen, zo genoemd vanwege hun H-vormige plattegrond, waarbij desgewenst twee H's konden worden samengevoegd tot een patioschool. Veel systeem scholen heetten ook wel Muwi-scholen, naar het aannemersbedrijf Muijs & De Winter dat een groot aantal bouwde, onder meer in Rotterdam en Utrecht'.*



Willem Dreeshuis, Amsterdam, 1957. Architect: J.A. Snellebrand en G.W. Tuijnman. Bron: Mens en Wagenaar (2009) ouderenhuisvesting

*'Het Willem Dreeshuis was het eerste sociaaldemocratische verzorgingshuis van Nederland. Het maakte onderdeel uit van het tuindorp Jeruzalem. Door de schaal en de geleding sluit het gebouw aan bij de woonblokken in de wijk. Het gebouw had een groot collectief programma. Toiletten en badkamers zijn gemeenschappelijk en er is een centrale keuken en een eetzaal.*



### *Hoogtijdagen verzorgingsstaat (1966-1987)*

Aan het eind van de jaren zestig streeft men naar een integratie van verschillende maatschappelijke en commerciële voorzieningen in nieuwe gebouwtypen. Deze waren opgebouwd rond semi-publieke ruimtes zoals binnenstraten of pleinen, die ontmoeting tussen gebruikers zouden moeten faciliteren. Zo ontstaan de typische dwaallandschappen van de jaren zeventig, waarbij ruimtes en functies in elkaar overvloeien. Er ontstaan verschillende typen centra: gezondheidscentra (bijvoorbeeld het gezondheidscentrum Mariastraat in de Rotterdamse stadsvernieuwingswijk Het Oude Westen), cultuurcentra (wijkcentrum Meerzicht te Zoetermeer) en zelfs combinaties van winkels, scholen, gezondheid en cultuur onder een dak (Het Karregat te Eindhoven). Aanbodsturing van maatschappelijk vastgoed gaat nu minder samen met standaardisering, er worden meer specifiek lokale oplossingen gezocht binnen het toegekende budget.

Evenredige spreiding van voorzieningen over de wijk staat nog steeds centraal in het stedenbouwkundig ontwerp, zij het dat de aard van de voorzieningen verandert door de clustering van verschillende functies. Er komt meer verweving met de openbare ruimte: maatschappelijke voorzieningen liggen niet meer afgezonderd in het groen, maar veelal aan belangrijke langzaam-verkeersroutes, omsloten pleinen of doorsteken.

De architectuur verandert mee met de tijd. De clustering van functies leidt tot gebouwtypen met veel inbandige gemeenschappelijke ruimte, zoals gangen en hallen, die doorlopen in de eerder genoemde wandelpaden of pleinen. De gebouwen worden neutraler, functies of voorzieningentypes zijn niet meer afleesbaar uit volumetrie of gevelindeling. Wel zijn de gebouwen duidelijk herkenbaar als publiek gebouw, niet alleen door de afwijkende grootte en uitgesproken architectuur, maar ook door de centrale ligging.

In de wijken uit de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat liggen de maatschappelijke voorzieningen op loopafstand. Het langzaam verkeer in de nieuwbouwwijken wordt niet alleen via wandelpaden, maar ook via een uitgebreid netwerk van fietspaden gefaciliteerd. Hier is dan ook sprake van een verregaande verkeersscheiding tussen wandel, fiets en autoverkeer. In de stad worden wandelroutes, doorsteken en pleinen gevoegd in het dichte 19e-eeuwse stadswefsel. Er ontstaan soms nieuwe buurtroutes haaks op de straat, die lopen door de voorheen private binnengebieden van de bouwblokken.



Het Karregat, Eindhoven, 1973 Architect: Frank van Klingeren Bron: [www. nai.nl](http://www.nai.nl)

*'Het Karregat is een wijkcentrum in Eindhoven dat typerend is voor de architectonische experimenten van de jaren zeventig. De gemeente experimenteerde bij het uitbreidingsplan voor de nieuwe woonwijk Herzenbroeken met zeggenschap van de bewoners over de woonomgeving en het zelf behartigen van gemeenschappelijke belangen. Zo ook bij de ontwikkeling van het wijkcentrum. De bedoeling was om winkels onder één dak samen te brengen met sociaal-culturele, gezondheids- en onderwijsvoorzieningen'.*



De drie hoven, Amsterdam, 1974. Architect: H. Herzberger. Bron: Mens en Wagenaar (2009)

*'Dit complex voor geestelijk en lichamelijk gehandicapte bejaarden bevat woningen, een verzorgingshuis en een verpleeghuis. Vier vleugels met wooneenheden zijn gekoppeld door een grote centrale ontmoetingsruimte. Het principe van 'de ontmoeting' bepaalt de indeling van gangen ('binnenstraten'), verbredingen ('pleinen') en ontmoetingsruimte ('dorpsplein'). Het bouwsysteem van prefabbetonelementen en variabele puien biedt de bewoners mogelijkheden hun eigen identiteit toe te voegen'.*

### *Vino-Vinexperiode (1988-2005)*

In deze periode werd steeds meer bezuinigd op welvaartstaatarrangementen: de subsidiering van culturele voorzieningen zoals buurtcentra en bibliotheken wordt teruggeschroefd. Clusters van welzijnsfuncties voor de buurt, scholen en verzorgingshuizen vinden een plek in nieuwe gebouwconcepten als Multi Functionele Accommodaties (MFA's) en WoonZorgComplexen (WoZoCo's).

In de tweede plaats wordt de samenhang tussen voorzieningen en woonfunctie meer dan daarvoor benaderd vanuit een projectontwikkelingsperspectief, inclusief een sterke verweving tussen ontwikkelingsmarkt en grondmarkt (Van der Wouden 2015, Segeren 2007). De blik op vastgoed - ook maatschappelijk vastgoed - wordt meer bepaald door opbrengstverwachtingen: maatschappelijk vastgoed heeft al snel een lagere opbrengst dan commerciële functies, en moet in de grondexploitatie weliswaar worden geaccommodeerd maar ook moet kunnen worden verevend met opbrengsten uit andere functies. De bekostiging van het maatschappelijk vastgoed wordt onderdeel van de onderhandelingen tussen gemeente en ontwikkelende partijen over de optimalisatie van opbrengst- en verlieslocaties in het gebied. Corporaties en marktpartijen krijgen daarmee een belangrijke stem in de planning.

In de derde plaats gaan woningbouwcorporaties, die in 1995 verzelfstandigen, juist investeren in leefbaarheid in de wijk en in maatschappelijk vastgoed, in het kader van een veranderende taakomschrijving en hun samenwerking met de gemeente in de wijkenaanpak (Raat 2008).

Deze veranderingen zijn zichtbaar in de stedenbouw van deze periode. In de nieuwbouwwijken worden voorzieningen enerzijds geclusterd aan randen en anderzijds in voorzieningencentra, en minder fijnmazig gespreid in de woonbuurten. De voorzieningen worden steeds vaker uitgevoerd in gestapelde bouw. Brede scholen of Multi Functionele Accommodaties verschuiven naar de randen van de wijk, in de groene buffers van de wijk aan de overzijde van de randweg en zijn van de omgeving afgescheiden door hekwerken.

Behalve in stadscentra en parken verdwijnt het wandelen uit het stedenbouwkundig ontwerp. De voorzieningen zijn goed bereikbaar per auto en liggen aan het fietsnetwerk of aan groengebieden. De centrale locaties zijn goed bereikbaar met het openbaar vervoer en liggen in de nabijheid van winkelvoorzieningen. De perifere locaties zijn niet meer verweven met de dagelijkse wandelroutes binnen de buurten. De nadruk op verbinding tussen de langzaam-verkeer-route buiten en de indeling binnen in het gebouw vervalst. In de stedelijke vernieuwing wordt de bestaande wandelrouting veelal in stand gehouden en blijft toegankelijkheid voor mensen met een kleine actieradius meer gewaarborgd, ondanks de samenvoeging en clustering van de voorzieningen.

De architectonische uitwerking is uitgesproken abstract en modern, in de "super Dutch" traditie. Leidend in de typologische opzet is efficiëntie en meervoudig ruimtegebruik. Gemeenschappelijke ruimtes worden toegankelijk gemaakt voor meerdere gebruikers, zoals aula's en speellokalen bij scholen. Daken zijn in gebruik als tuin of sportveld. Door de massieve gebouwvolume, de afwijkende architectuur en veelal losstaande ligging zijn de gebouwen meestal duidelijk herkenbaar als maatschappelijk vastgoed, maar niet zozeer de specifieke invulling (dat er een school in zit bijvoorbeeld, zie onderschrift foto 't Zand).





Forum t Zand, Utrecht, 2005. Architect: Venhoeven CS. Bron: [www.arch-lokaal.nl](http://www.arch-lokaal.nl)

*'Het lijkt een ruimteschip of een supertanker, een futuristische Ark van Noach, die op een weiland in het midden van Nederland is neergestreken. Dat 't Zand een school is, en nog wel een brede school, is niet afleesbaar, noch in de vorm van het bouwvolume noch in de architectonische expressie. Het gebouw biedt behalve aan de basisscholen Het Zand en Arcade ook ruimte aan een sporthal, buitenschoolse opvang, kinderdagverblijven en een vrijetijdscentrum'.*



Hof van Orden, Apeldoorn, 1997. Architect: Atelier Pro Architecten. Bron: Mens en Wagenaar (2009)

*'Dit complex met 120 seniorenwoningen is gebouwd op een voormalige strokenverkaveling in een naoorlogse wijk. Door een aantal stroken in licht gebogen vorm aan te leggen ontstaan speelse binnenruimtes, die aangelegd zijn als een watertuin met klimplanten. Aan deze ruimtes worden de woningen via galerijen ontsloten. Deze atria zorgen voor een beschermt woonklimaat dat qua comfort aansluit op de wensen van de oudere bewoners.*

### *Ruimtelijk beleid als het 'bewerken van plekken' (vanaf 2006)*

In de afgelopen tien jaar gaat het in de ruimtelijke ordening veel minder om het plannen van hele wijken als wel om het verbeteren van individuele plekken in de stad. De gevolgen van de financiële crisis lieten weinig andere opties, maar deze ontwikkeling paste ook in de voltooiing van de ideologische koerswijziging weg van het grootschalige plannen bij het ruimtelijk beleid van het Rijk, en in de toenemende interesse op lokaal niveau voor de 'spontane stad' (Buitelaar e.a 2012). Corporaties trekken zich terug uit nieuwbouw voor dit segment.

Door de grotere nadruk op de efficiency van de exploitatie van maatschappelijk vastgoed, zowel vanuit het sectoraal beleid, als intern bij de gemeente die vaak eigenaar is, komen veel gebouwen vrij. Deze worden op zichzelf weer gezien als mogelijkheden voor verbetering van een bepaalde 'plek' in de stad (Buitelaar e.a. 2012).

Het belang van het gebouw zelf en de mix van voorzieningen die erin wordt aangeboden wordt dan ook belangrijker. Stedenbouwkundige visies van na 2006 zijn gestoeld op functiemenging, streven naar stedelijkheid en nieuwe typen culturele voorzieningen en typen openbare ruimtes zoals third places. Herontwikkelingslocaties als Katendrecht in Rotterdam en Amsterdam-Noord laten zien op welke wijze voorzieningen een rol kunnen spelen in het aantrekkelijk maken van een nieuwe woonwijk. Hierbij zijn sferen en kwaliteiten die aansluiten bij bepaalde doelgroepen leidend en is het standaard assortiment niet voldoende.

Qua architectuur zijn er twee bewegingen. Enerzijds krijgen gebouwen een zo neutraal mogelijke structuur en gevel, waardoor ze later nog makkelijk van functie kunnen veranderen. Dit zien we terug bij een aantal nieuwe schoolgebouwen. Anderzijds worden gebouwen heel specifiek toegesneden op een bepaald dienstverleningsconcept, met een iconische uitstraling. Gebouwen kunnen grootschalig of kleinschalig zijn, afhankelijk van het type initiator en het beheerconcept.



*Brede School De Kikker, Amsterdam Osdorp, 2006/2012. Architect: Dok architecten. Bron: Broekhuizen (2015)*

*'Dit gebouw heeft twee basisscholen, een kinderdagverblijf, en een Ouder Kind Centrum. De verschillende functies zijn met elkaar verbonden via een overdekte binnentuin met een enorme overmaat. Het gebouw grenst aan een plein en heeft een trap als pleingevel, die tevens als tribune functioneert en waaronder de fietsstallingen liggen. In 2012 is het gebouw uitgebreid door in een gedeelte van de binnentuin te bebouwen voor uitbreiding van het OKC. Aan deze voorziening was een grote behoefte vanuit de wijk, die grotendeels bestaat uit allochtone bewoners.'*



*Johannes Enschede Hof, Haarlem, 2007. Architect: H. Doll. Bron: Mens en Wagenaar (2009)*

*'Dit U-vormige gebouw ligt naast de uit 1395 daterende Hof de Bakkenesserkamer. Het bestaat uit twee bouwlagen aan de hofzijde en drie lagen aan de straatzijde. De gevels aan de buitenzijde zijn van baksteen, aan de binnenzijde van het hof zijn de gevels van hout. In het gebouw bevinden zich ouderewoningen in de vorm van appartementen en maisonnettes. De woningen zijn aanpasbaar gebouwd en worden toegewezen aan alleenstaande ouderen, maar zijn ook ruim genoeg voor tweepersoonshuishoudens. Henk Doll ontwierp het complex in samenwerking met de striptekenaar Joost Swarte'.*



## Bijlage 3: Toelichting data-analyse

De data-analyse omvat twee stappen. 1. Een voorbereidende stap waarbij maatschappelijk vastgoed uit de data wordt geselecteerd 2. De eigenlijke ruimtelijke analyse, voornamelijk naar spreiding over een aantal gebiedscategorieën, en daarnaast naar omvang, afstand, clustering, aanwezigheid van doelgroep.

### Selectie van het maatschappelijk vastgoed

De definitie van maatschappelijk vastgoed aan de hand van het soort activiteit (dienstverlening) dat in het vastgoed plaatsvindt (en niet naar bijvoorbeeld eigendom) is uiteraard leidend voor de data-selectie. Daarvoor moet een gebouw worden geïdentificeerd en een soort gebruik. Voor de afbakening en analyse van maatschappelijk vastgoed hebben we een drietal bestanden gebruikt:

1. De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) bevat sinds 2012 landsdekkend gegevens over adresseerbare verblijfsobjecten en panden (gebouwen). Per verblijfsobject worden (vergunde) gebruiksfunctie en gebruiksoppervlak geregistreerd. Bij panden is een bouwjaar opgenomen.
2. Het LISA werkgelegenheidsregister bevat op adresniveau alle vestigingen in Nederland waar betaald werk wordt verricht. Van elke vestiging is het aantal werkzame personen en de belangrijkste activiteit volgens de Standaard Bedrijfsindeling (SBI versie 2008) opgenomen.
3. Een (zo goed als) landsdekkend bestand op adresniveau van Dataland met feitelijk gebruik van vastgoed ten behoeve van WOZ-waardebepaling. Voor een groot deel is het gebruik volgens een gedetailleerde DUWOZ-standaard opgenomen. Maar er zijn ook gemeenten die afwijkende gebruikscodes toepassen.

Voor de afbakening van maatschappelijk vastgoed zijn verschillende opties verkend. De gebruiksfunctie zoals opgenomen in de BAG is niet specifiek genoeg om maatschappelijk vastgoed te onderscheiden. Het gebruik zoals opgenomen in Dataland is veelal specifiek maar verschilt soms per gemeente. Het meest kansrijk bleek een afbakening op basis van SBI-codes in het LISA-bestand. Maar ook de individuele SBI-codes in het LISA-bestand bevatten soms wat ruis.

Voor de afbakening van maatschappelijk vastgoed categorieën zijn de drie bestanden op adresniveau gekoppeld. Als gevolg van verschil in schrijfwijze van adressen is een beperkt aantal records hierbij niet te koppelen. De basis van de selectie van het maatschappelijk vastgoed komt uit LISA. Vestigingen van basisscholen zijn geselecteerd via SBI-code 85201 (basisonderwijs voor leerplichtigen); voor ouderenzorglocaties zijn de SBI-codes: 8710 (verpleeghuizen) en 87302 (verzorgingshuizen) gebruikt.

De adressen uit LISA zijn gekoppeld aan de verblijfsobjecten in BAG. Als in ook maar één verblijfsobject in een pand werkzaamheden van de gezochte activiteiten plaatsvindt, geldt het pand als maatschappelijk vastgoed (woonzorggebouw, basisschool). Ook als er in dat verblijfsobject verschillende activiteiten zijn ingeschreven, is het genoeg als de gezochte activiteitencode erbij zat. In een poging om de gegevens te verbeteren is er gebruik gemaakt van informatie uit BAG en Dataland. De gebruiksfuncties in het bestand van Dataland zijn daartoe vertaald naar soorten maatschappelijk vastgoed (zie tabel 2).

Vestigingen die niet de genoemde SBI-code hadden maar op basis van de naam en gebruiksfunctie van Dataland evident een basisschool of ouderenzorglocatie betroffen zijn toegevoegd. Op basis van BAG zijn alle verblijfsobjecten uitgesloten, die alleen een kantoorfunctie hadden (om de administratieve kwartieren die in LISA onder dezelfde activiteitencode vallen, te elimineren), en voor onderwijs ook de verblijfsobjecten, die exclusief een woonfunctie hebben.

Daarnaast zijn ook sectorale bronnen verkend, namelijk de data van Zorg op de kaart (ZOK, woonzorggebouwen) en DUO (voor basisscholen).

Elk van deze bronnen (LISA, WOZ, en ZOK/DUO) bevatten in principe twee soorten fouten: gebouwen die onterecht als woonzorggebouw/school worden geïdentificeerd, en gebouwen die onterecht niet als zodanig worden geïdentificeerd. Tussen de bronnen zit een overlap (zie tabel 1). Op voorhand kan echter niet gezegd worden welke bronnen beter scoren qua fouten op een van deze twee soorten. Middels een steekproef is vastgesteld, dat de Dataland-gegevens bezwaarlijk konden dienen als 'controle' op de uitkomsten LISA omdat ook deze fouten van beide soorten bevatten. Ook voor ZOK en DUO kon niet worden vastgesteld dat deze beter of slechter waren dan de gegevens op basis van LISA. Tevens was er geen opvallende regionaal patroon in welke objecten we aan de hand van de verschillende bronnen wel (of niet) vonden, vergeleken met LISA.

Locaties in 2015	Woonzorggebouwen	Basisscholen
In LISA	2088	7697
In Dataland	4567	8796
Zowel in LISA als in Dataland	1026	5103

Tabel 1

Het voordeel van deze selectiemethode is, dat hij ook op andere sectoren van maatschappelijke dienstverlening toegepast kan worden om maatschappelijk vastgoed te identificeren. Voor deze studie is dat beperkt gedaan ten behoeve van de analyse van clusters (zie verderop). Daarbij is de volgende lijst van soorten maatschappelijk vastgoed gebruikt:

Hoofdsector verblijfsobject	subsector verblijfsobject	sub-sub sector
Overheid	algemeen (zoals gemeenteloket)	
	Defensie	
	Rechtspraak	
	justitiële inrichting	
	Politie	
	Brandweer	
Onderwijs	basisonderwijs	
	speciaal onderwijs	
	voortgezet onderwijs	
	beroepsonderwijs	
	hoger onderwijs	
	vrije tijdsonderwijs	
	onderwijs overig	
Cure	ziekenhuis	
	praktijk 1e lijn	huisarts
		tandarts
		verloskundigen
		fysio
	gezondheidscentrum	
	praktijk 2e lijn	algemeen
		tandheelkundig
		geestelijke gezondheidszorg
	preventieve gezondheidszorg	
	revalidatiecentrum	
	praktijkruimte overig	
	cure overig	
Care	ouderenzorg (verzorging, verpleging)	
	gehandicaptenzorg	
	psychiatrisch/ verslaving	
	jeugdzorg	
	kinderopvang	
	care overig	
Welzijn	welzijn met overnachting	
	welzijn overig	
Cultuur	Theaters	

	bibliotheek	
	Museum	
	cultuur overig	
sport <sup>27</sup>	zwembad	
	Sporthal	
	sportgebouwen bij velden	
	sport overig	
religie en levensbeschouwing	religieuze gebouwen	
	levensbeschouwelijk overig	
Overig	cultuur en welzijn overig	
	Overig	

Tabel 2: lijst van sectoren

## Ruimtelijke analyses

Op de dataset van geselecteerde verblijfsobjecten en panden zijn verschillende ruimtelijke analyses toegepast. Dit zijn vaak longitudinale analyses. De reikwijdte van de longitudinale analyse was we afhankelijk van de beschikbaarheid van data (LISA/Dataland/BAG). Uiteindelijk waren deze bestanden voor 2007 en 2015 beschikbaar. De BAG bevat historische gegevens maar is voor 2007 niet altijd goed 'gevuld'. Daardoor was in een klein aantal gevallen (minder dan 3%) geen koppeling met LISA mogelijk.

### *Opgeheven locaties/ nieuwe locaties*

We spreken pas van een opgeheven locatie als zich in 2015 geen verblijfsobject met dezelfde functie bevond binnen een straal van 150m van de locatie van het verblijfsobject met die functie in 2007. Dit om te voorkomen dat als bij verbouwing of sloop-nieuwbouw de ingang van het gebouw of het adres verandert, dit onterecht meetelt als een nieuwe locatie. Op dezelfde manier spreken we pas van een nieuwe locatie als er in 2015 een verblijfsobject met de gezochte functie is en er zich binnen een straal van 150 in 2007 geen verblijfsobjecten met dezelfde functie bevonden. Het nadeel van deze procedure is dat sloop-nieuwbouw op dezelfde locatie niet wordt achterhaald.

Eveneens kan het zijn dat verschillende gebouwen in een soort campus-achtige constructie zich vlak naast elkaar bevonden, bijvoorbeeld rond een gezamenlijk schoolplein. De toevoeging of opheffing van een school binnen zo'n campus-opstelling – gesteld dat de ingangen van de gebouwen zich binnen een straal van 150 bevinden – wordt in deze analyse ook niet opgemerkt. Dit nadeel is op de koop toe genomen, omdat het in de analyses vooral gaat om de ruimtelijke voorzieningenstructuur qua plek. Het is minder bezwaarlijk dat plekken die zich binnen 150 m van elkaar bevinden worden opgeteld, dan dat sloop-nieuwbouw of renovatie leidt tot onterecht geïdentificeerde nieuwe of opgeheven locaties.

### *Analyses naar gebieden*

In §1.4 is uitgelegd waarom de gekozen gebiedscategorieën relevant zijn voor het onderzoek. Hier lichten we vooral de gekozen technieken voor afbakening van de gebieden toe.

**Kerngrootte:** In deze studie maken we een onderscheid tussen grote steden (kernen met meer dan 100.000 inwoners), middelgrote steden (kernen met 5000 tot 100.000 inwoners), en kleine kernen (kernen met minder dan 5000 inwoners). gebaseerd op CBS bevolkingskernen, 2011. Tenslotte is er nog als vierde categorie het 'buitengebied': al het grondgebied dat niet tot deze steden of kernen behoort.

**Inkomen:** Op basis van CBS Kerncijfers wijken en buurten 2014 is de volgende indeling gemaakt:

Buurten met een laag inkomen: Meer dan 50% huishoudens met een laag inkomen (P\_LAAGINKKH);

Buurten met een hoog inkomen: Meer dan 25% hoge inkomens (P\_HOOG\_INKH);

Buurten met een gemiddeld inkomen: Overige buurten waarvan inkomensgegevens bekend zijn of die in beide bovengenoemde categorieën vallen.

<sup>27</sup> omdat betaalde activiteiten in sport ook sporten omvat die niet gesubsidieerd worden (zoals fitness), levert selectie via LISA nog problemen op.

WOZ-waarde: Gekozen voor de gemiddelde WOZ-waarde van woningen per buurt. De belangrijkste reden is dat de WOZ-waarde in deze studie vooral relevant is in het licht van alternatief gebruik van het maatschappelijk vastgoed. Herbestemming naar woningen is dan de belangrijkste optie. Op basis van gemiddelde WOZ-waarde uit de CBS Kerncijfers wijken en buurten 2014 zijn per gemeente de buurten in drie categorieën ingedeeld: Buurten met de hoogste-, een gemiddelde- en laagste- gemiddelde WOZ-waarde binnen de gemeente. Buurten waarvan geen gemiddelde WOZ-waarde bekend was zijn buiten beschouwing gelaten.

Krimp- en anticipeergebieden: zoals in §1.4 al uitgelegd, is hierbij de indeling van gebieden aangehouden van het beleid van krimp- en anticipeergebieden van BZK.

#### *Analyse van het gebouw*

Ouderdom: De BAG geeft een bouwjaar van het pand. Hierin zijn latere renovaties en aanpassingen niet meegenomen.

De omvang van verblijfsobject in vierkante meter: Om de verandering van de omvang van locaties tussen 2007 en 2015 zo scherp mogelijk in beeld te brengen, is niet gekozen om de gemiddelde omvang van alle verblijfsobjecten te analyseren, maar het verschil in omvang tussen de opgeheven en nieuwe locaties. Overigens is van een klein aantal locaties (zo'n 3%) de oorspronkelijke omvang niet goed vast te stellen als gevolg van onvolledigheid in de BAG. Deze zijn niet meegenomen in de analyse.

#### *Doelgroepanalyse*

Het was niet mogelijk de gezochte doelgroepen (4-12 jaar; 75plus) gemakkelijk op buurtniveau vast te stellen. Vandaar dat ervoor is gekozen om de populatie van deze doelgroep op gemeentenniveau als uitgangspunt te nemen, en de bevolkingskernen daaraan te relateren. Met andere woorden: alle bevolkingskernen binnen een bepaalde gemeente delen hetzelfde doelgroepercentage.

#### *Afstandanalyses*

De afstandsanalyse levert de gemiddelde afstand van een woonadres in een buurt naar de locatie van het verblijfsobject (school/woonzorggebouw). Dit is dus onafhankelijk van de doelgroep (omdat deze niet op adresniveau / per buurt beschikbaar was) maar geldt voor alle adressen. Voor deze analyse is om praktische redenen gekozen om de hemelsbrede afstand te meten, en niet de afstand over de weg.

#### *Clusteringsanalyse*

Met clustering van functies wordt in dit onderzoek bedoeld het samengaan van verschillende functies van maatschappelijke dienstverlening in hetzelfde pand. Gaat een functie van primair onderwijs of ouderenzorg samen in een gebouw met andere maatschappelijke functies binnen dezelfde (sub)sector (zie figuur 2), of met commerciële functies?

## Bijlage 4: Lijst met interviews

### Ouderenzorg

#### Algemeen

Ellen Olde Bijvank	Bouwstenen voor sociaal	Zelfstandige
Sebastien Berden	Cofinimmo	Head of Health Care
Paul Bijleveld	ECR/RAZ	Directeur
Wienke Bodewes	Amvest Assetmanagement	CEO
Peter Boerenfijn	Habion	directeur/bestuurder
Eelco Damen	Cordaan	voorzitter Raad van Bestuur
Dirk Holtkamp	Waarborgfonds Zorg	beleidsadviseur
Jaap Janse/ Victor Lapré	Ministerie van VWS	plv. directeur Langdurige Zorg/ Senior beleidsmedewerker
George de Kam	Rijksuniversiteit Groningen	Honorair hoogleraar Volkshuisvesting en grondmarkt, met een focus op wonen van ouderen
Theo Klarenbeek	Carante Groep	Carante groep Manager Huisvesting
André Kleinmeulman	College Sanering Zorginstellingen	voorzitter
Jeroen de Leede	VNG	beleidsmedewerker Expertisecentrum Fysiek Domein
Johan van Manen/ Aad Noordermeer	Nederlandse Zorgautoriteit	expert bij de directie strategie/ senior beleidsmedewerker
Arnold Moerkamp	Zorginstituut Nederland	voorzitter Raad van Bestuur
Laura Mostert	Zorgkantoor DSW	Manager Care
Penny Senior	Actiz/Aedes	adviseur Kenniscentrum Wonen en Zorg
Henk Sijssling	TNO	Architect/ financial engineer/ onderzoeker
Netty van Triest/ Annette Duivenvoorden	Platform31	Senior projectleider/projectleider
Erwin Winkel	ING Bank Nederland	Sectormanager Zorg

#### Casus Rhijndael, Koudekerk a/d Rijn

Simon Francken	WIJdezorg	Hoofd algemene zaken
Aad van Klaveren/Josine Overbeek	Gemeente Alphen aan den Rijn	Afdelingshoofd locatieontwikkeling/ adviseur ruimtelijke ontwikkeling
Ron Orta	WIJdezorg	Locatiemanager Driehof/ Rhijndael

#### Casus De Bogt-Westerbeer, Amsterdam

Ko Hemminga	Amstelring	Strategisch adviseur raad van bestuur
Richard Lohman	Rochdale	Projectleider locatieontwikkeling
Luciana Masala	Amstelring	Locatiemanager Verpleeghuis De Bogt-Westerbeer
Lous Vinken/ Marian Koers	Gemeente Amsterdam	Programmamanager Ouderenhuisvesting/ adviseur Dienst wonen

#### Casus De Evenaar, Rotterdam

Jos Amting	Humanitas Zorg	Locatiemanager De Evenaar
Hans Koster	Humanitas Zorg	Regiodirecteur Humanitas Rotterdam
Marjon van Meurs/ Nienke Frijlink	Gemeente Rotterdam	Beleidsadviseur Wonen, Stadsontwikkeling / Projectmanager/Gebiedssecretaris

Rob van Oostveen	Humanitas Huisvesting	Directeur-bestuurder
------------------	-----------------------	----------------------

Casus Zonnehuis Wiemersheerd, Loppersum

Ina van Dijken/ Marjolijn de Haan	Zonnehuisgroep Noord	Locatiemanager/Coördinator vrijwilligers Zonnehuis Wiemersheerd
Tonny Evers/ Marieke de Vries	Gemeente Loppersum	Senior beleidsadviseur Welzijn/ Beleidsadviseur Talenter
Sjaak Hoogendoorn	WoonzorgNederland,	Contractmanager
René van Wees	Zonnehuisgroep Noord	Manager Facilitair Bureau

**Primair onderwijs**

Algemeen

Rinda den Besten/ Gertjan van Midden	PO-Raad	Voorzitter/ Beleidsmedewerker Huisvesting
Arno Breuer/ Anne Gaasbeek	Ministerie van OCW	beleidsmedewerkers Directie Primair Onderwijs
Frans Durian/Chantal Broekhuis		Directeur/Hoofd Facility & Huisvesting
Ceel Elemans	ING bank	Sectormanager Public Sector
Miriam Haag/ Rob Hoogzaad	Gemeente Breda	Wethouder onderwijs/ beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Cees Hamoen	Stichting PCOU & Willibrord stichting	Portefeuillemanager Onderwijsvastgoed
Max Hoefeijzers	coöperatieve vereniging Breedsaam, Breda	Voormalig onafhankelijk voorzitter van het bestuur
Toine Janssen	Conexus, Nijmegen	lid College van Bestuur
Roel van Leerdam	Unicoz, Zoetermeer	Voorzitter College van bestuur
Gert-Jan Nijpels	VNG	burgemeester van de gemeente Opmeer/ portefeuillehouder Onderwijs-huisvesting bij VNG
Martin van Osch	Waarborgfonds Kinderopvang/Ruimte OK	Hoofd Borgstelling & Financiën
Eric Peperkamp	Gemeente Nijmegen	hoofd vastgoed
Jaco van Rijn	Ministerie van OCW	Coördinator Team Bestuur Directie Primair Onderwijs
Saskia Tan/ Liesbeth Wieland	Lucas Onderwijs, Den Haag	Projectleider Huisvesting/ Bestuursadviseur
Adriaan Zeillemaker	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen	Plv.directeur Primair Onderwijs

Casus St. Michaël, Hazerswoude Dorp

Jan Kees Meindersma	De Groeiling	voorzitter college van bestuur
Justin Peter	Gemeente Alphen aan den Rijn	Teamleider accommodaties
Wilfred Simons	Basisschool St. Michaël	Directeur

Casus De Wegwijzer, 2<sup>e</sup> Exloërmond

Jan Kruit	Gemeente Borgen-Odoorn	beleidsmedewerker jeugd
Wim Kunst	CONOD	bestuursdirecteur
Miranda Tonkens	Basisschool De Wegwijzer	Directeur



Casus De Avonturijn, Amsterdam

Bas van der Geest	De Avonturijn	Schoolleider
William Keizer, ASKO	ASKO	plv. hoofd Afd. Huisvesting
Björn Voorhorst	Gemeente Amsterdam	adviseur onderwijshuisvesting

Casus Arentschool, Rotterdam

Rolf van den Berg/ Coen Kalkhoven	Stichting kind en onderwijs	Directeur/Hoofd Huisvesting
Ellen van der Hout	Basisschool de Arentschool	Directeur
René Keuzenkamp/ Maarten Froon/ Fred Barendse	Gemeente Rotterdam	Teammanager onderwijshuisvesting/ accountmanager vastgoed/ beleidsadviseur

## Bijlage 5: Klankbordgroep

Tineke Beuker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Programmaleider
Erik van den Eijnden	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Programmaleider
Marcel van Heck George de Kam	Atelier Rijksbouwmeester Rijksuniversiteit Groningen	Medewerker Rijksbouwmeester Honorair hoogleraar Volkshuisvesting en grondmarkt, met een focus op wonen van ouderen
Jaco van Rijn	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Coördinator Team Bestuur Directie Primair Onderwijs
Penny Senior	Actiz/Aedes	Adviseur Kenniscentrum Wonen en Zorg