

Spoorboekje voor maatschappelijke voorzieningen
in uw gemeente, wijk of kern



Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Gemeentebestuurders aan zet	9
1 Inleiding	13
1.1 Een handreiking voor alle gemeenten	14
1.2 Leeswijzer	
2 De sociaal-maatschappelijke opgave	17
2.1 Aanleiding	18
2.2 Stap voor stap in beeld	19
2.3 Stap 1: Schets de aanleiding	20
2.4 Stap 2: Het college stelt de politiek-bestuurlijke opdracht vast	21
2.5 Stap 3: Analyse van de sociaal-maatschappelijke opgave	22
2.5.1 Wie zijn onze partners, wat vinden ze en wat willen ze?	22
2.5.2 Landelijke trends, beleidsontwikkelingen en regelgeving	24
2.5.3 Sociaal-maatschappelijk beleid van de gemeente	24
2.5.4 Ruimtelijk-fysiek beleid van de gemeente	25
2.5.5 Financiële kaders	26
2.5.6 Demografische gegevens	27
2.5.7 De ruimtelijk-fysieke situatie, globaal inzicht in maatschappelijke voorzieningen vastgoed	28
2.5.8 Conclusie: de sociaal-maatschappelijke en ruimtelijk-fysieke opgave in beeld	28

2.6	Stap 4: Het bestuurlijke traject	30
3	Plan van aanpak en draagvlak	31
3.1	Plan van aanpak	32
3.2	Resultaten en besluitvorming per fase	35
3.2.1	De initiatieffase	36
3.2.2	Definitiefase	36
3.2.3	Ontwerpfase	36
3.2.4	Tijdsplanning	37
3.3	Positionering gemeente	38
3.3.1	De sturende gemeente	38
3.3.2	De voorwaarden scheppende gemeente	38
3.3.3	De ruimte gevende gemeente	38
3.4	Voorwaarden voor een goede organisatie	40
3.4.1	Inzet van ambtelijk management en medewerkers	41
3.4.2	Transparante procesinrichting	41
3.4.3	Aandacht voor verschillende planvormingsprocessen in sectoren	42
3.5	Participatie en communicatie	43
4	De veranderopgave	47
4.1	De veranderopgave in zes stappen	47
4.2	Welke voorzieningen worden meegenomen in de veranderopgave?	48
4.3	Hoe analyseert en waardeert u het huidige aanbod?	50
4.3.1	Typering van het gebied	50
4.3.2	Inventarisatie huidige gebouwen	50
4.3.3	Spreiding van gebouwen en de kwaliteit	53
4.4	Hoe maakt u een betrouwbare inschatting van de toekomstige behoefte?	55
4.4.1	Raming per individuele voorziening	55
4.5	Hoe maakt u een vergelijking tussen aanbod en toekomstige behoefte	57
4.5.1	De capaciteit	57
4.5.2	Eerste conclusies	58
4.5.3	De bezettingsgraad	59
4.6	Welke toekomstscenario's zijn denkbaar?	59
4.6.1	bepaling van de gemeentelijke inzet	59
4.6.2	Oplossingsrichtingen	62
4.6.3	Communicatie met betrokken partijen	65
4.7	Haalbaarheid en besluitvorming	65

5 Coalitievorming	69
5.1 Uw eigen positie bepalen	70
5.2 Spanning coalitievorming versus aanbesteding	73
5.3 Het bepalen van mogelijke coalitiepartners	74
5.4 Het onderhandelingsproces	77
5.5 De intentieovereenkomst	79
 6 Van intentie- naar samenwerkingsovereenkomst	 81
6.1 Randvoorwaarden gemeente en partijen	82
6.2 Rol en taakverdeling	84
6.2.1 Rol van de gemeente	84
6.2.2 Rol van de andere partijen	85
6.3 Eigendom	87
6.3.1 Verantwoordelijkheden en zeggenschap	87
6.3.2 Eigendom of niet?	89
6.3.3 Eigendomsvarianten	91
6.4 Programma optimalisering	95
6.5 Kosten en dekking	98
6.5.1 Rekenmethoden	98
6.5.2 Stappenplan	102
6.6 Subsidierelaties	108
6.6.1 Kostendeekkende exploitatie	108
6.6.2 Subsidies als dekking van exploitatiekosten	108
6.6.3 Scheiding subsidies 'stenen' en 'programma'	108
6.6.4 Subsidies voor het voorzieningenprogramma	109
6.7 Financieringsconstructies	112
6.7.1 De mogelijkheden	113
6.8 Beheerconstructies	119
6.8.1 Individueel beheer	119
6.8.2 Gezamenlijk beheer door deelnemers	119
6.8.3 Gezamenlijk beheer en externe uitbesteding	120
6.9 Drie manieren van samenwerking	121
6.9.1 Overlegvorm	121
6.9.2 Strategische alliantie	122
6.9.3 De gezamenlijke organisatie: juridische entiteit	122
6.10 Samenwerkingsovereenkomst	123

Bijlage A	127
1 Primair onderwijs	130
2 Peuterspeelzaalwerk	134
3 Kinderopvang	137
4 Buitenschoolse opvang	139
5 Speelruimte	144
6 Sport	147
7 Cultuur en media	150
8 Welzijnswerk	169
9 Zorg	176
10 Woningcorporaties	179



Voorwoord

Gemeenten staan voor de opgave om te investeren in mensen en hun leef- en werkomgeving. Dit vraagt om een aanpak waarin sociaal-maatschappelijke en ruimtelijk-fysieke (her)ontwikkeling van de gemeente, wijk of kern hand in hand gaan. Een belangrijk thema is hoe u gemeentelijke beleidsambities op sociaal-maatschappelijk terrein vertaalt naar een zo optimaal mogelijk voorzieningenaanbod. De accommodaties van de maatschappelijke partners zijn belangrijke 'dragers' van dit aanbod en de gemeente speelt doorgaans een grote rol.

Met deze handreiking bieden wij u een stap voor stap benadering, die antwoord geeft op de vraag of sociaal-maatschappelijke voorzieningen adequaat gehuisvest zijn om hun maatschappelijke taken te kunnen waarmaken. Maatschappelijke taken die - als het goed is - sporen met de gemeentelijke beleidsambitie. Het vertrekpunt is uitdrukkelijk de sociaal-maatschappelijke opgave in uw gemeente.

Eindresultaat van deze benadering is het voorzieningenprogramma. In dit programma staat welke voorzieningen in uw gemeente, wijk of kern nodig zijn om alle sociaal-maatschappelijke activiteiten te kunnen huisvesten.

Met deze handreiking willen we gemeentelijke beleidsambtenaren ondersteunen bij ontwikkeling, planning en uitvoering van het voorzieningenprogramma. Voor bestuurders is een samenvatting opgenomen, waarin de hoofdpunten van de handreiking worden geschetst.

Met deze handreiking kan het college het initiatief nemen om met maatschappelijke organisaties in gesprek te gaan over de vraag waar welke voorzieningen gepland moeten worden. Hiermee hebt u een instrument in handen om adequaat te reageren op initiatieven vanuit de organisaties, waarvoor ze bij u aankloppen.

Zo kunt u actief en zelfbewust de discussie met bewoners en maatschappelijke organisaties aangaan. Hierbij gaat het om de centrale vraag hoe de leefbaarheid in uw gemeente, door goede planning van maatschappelijke voorzieningen, structureel verbeterd kan worden.

Wij vertrouwen erop dat deze handreiking u de bouwstenen hiervoor biedt.

Namens de ad hoc VNG-commissie 'Spoor-
boekje voor maatschappelijke voorzieningen'
burgemeester van Leiden,

de heer drs. H.J.J. Lenferink

Namens de VNG-Directieraad,

mevrouw mr. S.E. Korthuis



Gemeentebestuurders aan zet

Maatschappelijke voorzieningen vormen de spil van gemeentelijk beleid. Samen met maatschappelijke organisaties hebt u op tal van beleidsterreinen ambities geformuleerd. Deze variëren van de kindvriendelijke gemeente met aanbod voor 0 tot 4 jarigen tot en met de ontwikkeling van een levensloopbestendige wijk. Hier willen ouderen graag blijven wonen, omdat het er gezellig is en de voorzieningen dichtbij zijn. Wonen, leren, werken, welzijn en zorg zijn dan ook de bouwstenen van het gemeentelijke beleid.

Maatschappelijke organisaties vragen veel van u. Zo roept de directeur van de basisschool zijn belangrijkste partners bijeen en wil een brede school. De woningcorporatie werkt vanuit haar visie op de wijk aan de integratie van wonen en zorg. Welzijnsinstellingen heroriënteren zich op hun rol sinds de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht is. Welke maatschappelijke ontwikkelingen zich ook voordoen, uiteindelijk komen alle partijen altijd bij u terecht.

Samen aan de slag

Het maatschappelijke veld is sterk in beweging. De ambities zijn hoog en als gemeentebestuurder bent u een belangrijke speler in dit geheel. De gemeente is echter niet in staat om de sociaal-maatschappelijke opgave zelfstandig op te pakken. Daarvoor is nauwe samenwerking met andere organisaties nodig, zoals de woningcorporatie, de zorginstelling en scholen. Daarom is het vanaf het allereerste moment belangrijk om gezamenlijk op te trekken met maatschappelijke organisaties, bewoners en gebruikers van voorzieningen.

In deze handreiking zetten we allereerst een stap terug. Dit is nodig om de gemeentelijke regierol goed te kunnen invullen en adequaat te kunnen reageren op initiatieven vanuit de maatschappelijke omgeving. Het begint namelijk allemaal met een integraal kader waarmee u uw gemeentelijke doelstellingen samen met organisaties kunt waarmaken. Dat kader is het voorzieningenprogramma. Dit is een overzicht van alle gebouwen die in de gemeente, wijk of kern nodig zijn om sociaal-maatschappelijke activiteiten te kunnen huisvesten. In deze planning gaat het uiteindelijk echter niet om de gebouwen, maar in de eerste plaats om de planning van de functies die maatschappelijke voorzieningen vervullen. De sociale agenda die u in tal van beleidsstukken hebt neergelegd, is uitdrukkelijk leidend in deze handreiking. De 'bakstenen' komen daar achteraan. De ontwikkeling van een voorzieningenprogramma is erop gericht om door middel van expliciete sturing op gebouwen, richting te geven aan het realiseren van een zo optimaal mogelijk voorzieningenniveau. Van daaruit wordt een bijdrage geleverd aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Met een voorzieningenprogramma voorkomt u ad hoc beleid. Naast een lange termijnvisie zijn er immers ook investeringsafspraken met maatschappelijke partners. Deze zorgen voor een structurele aanpak die continuïteit biedt.

Dynamisch proces

De ontwikkeling van een voorzieningenprogramma is een dynamisch proces. In de praktijk kunnen de verschillende fasen van het proces dwars door elkaar heen lopen. In deze handreiking leggen we de diverse elementen en fasen uit om u helder zicht te geven op de te nemen stappen. Daarbij gaan wij er van uit dat het college, of de verantwoordelijke projectwethouder, continu de lijnen uitzet en beslissingen neemt. Die betrokkenheid van het college is essentieel. Allereerst omdat het gaat om een aanpak waarbij verschillende gemeentelijke beleidsafdelingen zijn betrokken. Daarnaast moet u als bestuurder gedurende het traject maatschappelijke organisaties en bewoners meeneemen.

Analyseren en waarderen

Na een inleidend hoofdstuk wordt een instrument gepresenteerd om de sociaal-maatschappelijke opgave - inclusief beleidsambities van gemeente en maatschappelijke organisaties - in kaart te brengen. Daarnaast wordt globaal nagegaan of het aanbod aan bestaande voorzieningen voldoende is afgestemd op de maatschappelijke situatie. Op basis van deze gegevens kunt u als gemeentebestuurder de vraag beantwoorden of het voorzieningenaanbod aansluit op wat de gemeente aan ambities op het sociale domein heeft geformuleerd. Vervolgens schetsten we een plan van aanpak en we besteden aandacht aan het draagvlak binnen en buiten de gemeente. Daarna gaan we in op de 'veranderopgave'. Het gaat om een model op basis waarvan u het huidige

voorzieningenaanbod kunt analyseren en waarderen. Zo kunt u een betrouwbare inschatting maken van de toekomstige behoefte. Dit resulteert uiteindelijk in een toekomstscenario, inclusief een helder overzicht van de accommodaties en investeringen die daarvoor nodig zijn. Die beslissing neemt u samen met maatschappelijke organisaties en bewoners. Uiteraard is hierbij de gemeenteraad aan zet. Ook de omgang met coalities met maatschappelijke organisaties en marktpartijen komt aan bod met als doel de uitwerking van het voorzieningenprogramma. We gaan vooral in op de positie van woningcorporaties en zorginstellingen als belangrijke stakeholders en medefinanciers. Tot slot staat de samenwerkingsovereenkomst met partners centraal inclusief kostenverdeling, financiële dekking, eigendom en beheer.

Bijlage A biedt een overzicht van de beleidssectoren primair onderwijs, peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, buitenschoolse opvang, speelruimte, sport, cultuur en media, welzijnswerk en zorg. Ook wordt de rol en positie van woningcorporaties toegelicht. We maken per beleidssector inzichtelijk wat de maatschappelijke opdracht van de betreffende sector is, hoe de wet- en regelgeving eruit ziet, hoe de financiering is geregeld en bieden kengetallen rond huisvesting.

Wij hopen dat deze handreiking een welkome bijdrage levert aan het opzetten van een voorzieningenprogramma in uw gemeente!



1 Inleiding

Maatschappelijke organisaties doen regelmatig een beroep op u om de voorzieningenstructuur in de gemeente, in een wijk of kern aan te passen. Denk aan de brede school, het cultuurhuis, de sociaal-culturele voorziening, extra kindplaatsen voor de kinderopvang of de bouw van een woon-zorgcomplex. Hoe kunt u hierop reageren?

Deze handreiking biedt u een integraal kader van waaruit u dergelijke initiatieven kunt beoordelen. Dat kader is het voorzieningenprogramma. Dit is een overzicht van alle gebouwen die nodig zijn in de gemeente, wijk of kern om de sociaal-maatschappelijke activiteiten te kunnen huisvesten. Met dit programma heeft u een instrument in handen om beleid te maken. Dit beleid is er op gericht om door middel van expliciete sturing op voorzieningen, richting te geven aan de realisatie van een optimaal voorzieningenniveau. Op basis hiervan kan een bijdrage worden geleverd aan het optimaliseren van leefbaarheid en sociale cohesie. Deze omschrijving veronderstelt echter meer dan alleen het realiseren en beheren van gebouwen. Het uitgangspunt is dan ook de inhoudelijke visie op de functies die maatschappelijke partners in uw gemeente vervullen. De sociaal-maatschappelijke agenda die u in tal van beleidsstukken hebt neergelegd, is leidend in deze handreiking. De 'bakstenen' komen daar achteraan.

De gemeente heeft eveneens andere belangen bij het goed organiseren van maatschappelijke voorzieningen. Ze zijn namelijk duur en ruimte wordt schaarser. Maatschappelijke voorzieningen hebben bovendien alleen een functie als ze zo zijn gelokaliseerd dat ze de doelgroep bereiken. Daarnaast hebben voorzieningen een

levensduur van meerdere decennia. Een goed beeld voor alle betrokkenen van de meerwaarde voor doelgroep, organisatie en financiering, kan leiden tot versterking van de leefbaarheid in de wijk. Tegelijkertijd kan een voorzieningenprogramma financieel effectiever zijn op de langere termijn. Het biedt eveneens nieuwe mogelijkheden voor maatschappelijke partners die samen met u de leefbaarheid van een wijk of kern als ambitie delen en daarin willen investeren.

1.1 Een handreiking voor alle gemeenten

De wijkenaanpak krijgt momenteel veel aandacht. De VNG vindt deze aanpak belangrijk voor alle wijken in heel Nederland. Vandaar dat de VNG investeert in de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen gemeenten. Voor veel gemeenten is het vanzelfsprekend om de wijk als eenheid te zien in het kader van deze handreiking. De handreiking is echter ook toe te passen op een kleinere of middelgrote gemeente als geheel. De meeste elementen zijn eveneens goed bruikbaar voor het plannen van voorzieningen in kleinere kernen.

De handreiking is bedoeld voor gemeentelijke beleidsambtenaren die een voorzieningenprogramma willen ontwikkelen, plannen en uitvoeren. Dit is een dynamisch proces waarbij in de praktijk verschillende fasen van het proces dwars door elkaar heen kunnen lopen. In deze handreiking hebben we de diverse elementen en fasen uitgelegd om u helder zicht te geven op de te zetten stappen. Elk hoofdstuk is te beschouwen als een aparte stap in dit stappenplan. De hoofdstukken zijn voorzien van afwegingen en dilemma's waarvoor gemeenten staan, inclusief mogelijke oplossingsrichtingen. Daarnaast worden in de praktijk getoetste methodieken en technieken beschreven. De handreiking borduurt voort op twee uitgaven van het ministerie van VROM - 'Bouwstenen voor sociaal' en 'De kosten in beeld, de kosten verdeeld' - en biedt een concrete vertaling naar de praktijk.

Programma's van eisen voor een specifiek gebouw, inclusief beheer en onderhoud op uitvoeringsniveau, komen in deze handreiking niet aan bod. Na afronding kan het voorzieningenprogramma wel in deelprojecten op gebouwniveau worden gesplitst voordat de uitvoering van start gaat. De handreiking is voorzien van instrumenten om bijvoorbeeld een goede inschatting te kunnen maken van de kosten van alle voorzieningen samen. Daarmee zijn deze in een vroeg stadium bekend en kunnen ze worden gekoppeld aan bijvoorbeeld de gemeentelijke begrotingscyclus of worden gebruikt voor een bestuurlijke risicoanalyse.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 begint met het vaststellen van de sociaal-maatschappelijke opgave. Wat speelt er in een gemeente, wijk of kern en welke situatie wil het gemeentebestuur verbeteren? We leven in een complexe, snel veranderende en veeleisende samenleving. Maatschappelijke voorzieningen vervullen hierin een belangrijke functie. Daarom is het goed om eerst te bepalen wat het hogere doel kan zijn van voorzieningen. Niet meteen in termen van stenen denken, maar de sociaal-maatschappelijke opgave leidend laten zijn. Het hoofdstuk biedt een stappenplan om die opgave, vanuit zowel ruimtelijk-fysiek als sociaal-maatschappelijk oogpunt, inzichtelijk te maken. In hoofdstuk 3 staat het plan van aanpak centraal, inclusief het zorgen voor voldoende draagvlak binnen en buiten de gemeente. Hoofdstuk 4 leidt tot de veranderopgave en gaat in op de langetermijnvisie op voorzieningen, gekoppeld aan de sociaal-maatschappelijke opgave. Wat zijn de huidige en toekomstige behoeften en welke scenario's kunt u voor de toekomst schetsen? De aandacht gaat primair uit naar het werken binnen bestaand bebouwd gebied, maar de stappen zijn voor een deel ook toe te passen op uitleggebeden. Hoofdstuk 5 gaat over het omgaan met coalities met maatschappelijke organisaties en marktpartijen met als doel realisatie van het voorzieningenprogramma. De gemeente moet zich bewust zijn van haar eigen positie om zo met de juiste partners de meest optimale coalities te sluiten. De relatie tussen corporaties, zorgaanbieders en gemeenten krijgt extra aandacht. Hoofdstuk 6 biedt ondermeer bouwstenen voor het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst. Hierin komt ondermeer aan de kostenverdeling aan de orde. De gemeente hoeft alle kosten niet zelf te dekken en is niet de enige financier. Door op tijd inzicht in de kosten te krijgen en investeringsafspraken te maken met andere partijen, ontstaat samenwerking voor de langere termijn.

Bijlage A bestaat uit een overzicht van diverse relevante beleidssectoren. We maken inzichtelijk wat de maatschappelijke opdracht van de betreffende sector is, hoe de wet- en regelgeving eruit ziet, hoe de financiering is geregeld en bieden kengetallen rond huisvesting.

Wij realiseren ons dat er geen blauwdruk is voor een voorzieningenprogramma. Elk programma is specifiek. Wel is de handreiking zo opgebouwd dat u met uw collega's stap voor stap wordt begeleid bij het schrijven van een voorzieningenprogramma. Elk hoofdstuk is een nieuwe stap op weg naar dit eindproduct.

Op onze site www.vng.nl/sociaal-fysiek vindt u informatie over het snijvlak tussen sociaal-maatschappelijk en ruimtelijk-fysiek beleid. Hier vindt u eveneens de digitale versie van deze handreiking onder de knop 'handreiking'. Om u zoekwerk te besparen zijn alle verwijzingen naar documenten op websites en het voorbeeldmateriaal in deze handreiking op de site bij elkaar gezet. U hoeft dus alleen onze site te bezoeken om de documenten te kunnen raadplegen.



2 De sociaal-maatschappelijke opgave

Hoe komt uw gemeente tot het besluit om een voorzieningenprogramma te ontwikkelen? Hoe komt het programma op de politieke agenda en krijgt het de aandacht die het verdient? In dit hoofdstuk staat wat u kunt doen om de gemeenteraad in staat te stellen om het besluit te nemen om een voorzieningenprogramma op te stellen.

De raad neemt dit besluit op basis van een startnotitie. Hierin geeft het college aan wat de aanleiding en het doel is van een dergelijk programma. Dit gebeurt aan de hand van een analyse van de sociaal-maatschappelijke opgave in de gemeente, in een wijk of kern. De analyse bevat diverse elementen. Allereerst geeft u beredeneerd aan dat de gemeente een sociaal-maatschappelijke opgave heeft. Vervolgens brengt u de gezamenlijke ambitie van maatschappelijke organisaties en gemeente in kaart. U gaat globaal na of het aanbod aan bestaande voorzieningen voldoende is afgestemd op de maatschappelijke situatie. Tot slot wordt de vraag beantwoord of dit aanbod aansluit op wat de gemeente aan ambities op het sociale domein heeft geformuleerd.

Het is voor u belangrijk om veel aandacht te schenken aan de start van het proces. Vandaar dat we in deze handreiking ruim aandacht besteden aan deze initiatieffase. Hoofdstuk 2 en 3 zijn onderdeel van de initiatieffase. Beide worden in de praktijk vaak beschreven in één plan van aanpak. In deze handreiking hebben we een scheiding aangebracht tussen het inhoudelijke deel en het procesmatige deel. Hoofdstuk 2 gaat in op de beleidsinhoudelijke analyse van de sociaal-maatschappelijke opgave en de noodzaak

van een voorzieningenprogramma. Hoofdstuk 3 behandelt de vraag hoe de gemeente het proces inricht binnen de ambtelijke organisatie en externe partijen betreft bij de ontwikkeling van een voorzieningenprogramma.

2.1 Aanleiding

Er zijn vaak meerdere aanleidingen voor het gemeentebestuur om een voorzieningenprogramma te (her)ontwikkelen. Veruit de belangrijkste is dat maatschappelijke organisaties een beroep doen op de gemeente om de voorzieningenstructuur in de hele gemeente of in een bepaalde wijk of kern aan te passen. De directeur van de basisschool wil samen met een aantal partners bijvoorbeeld een brede school ontwikkelen. De zorginstelling beraadt zich, samen met de woningcorporatie, op een woon-zorgcomplex of de stichting kinderopvang is op zoek naar extra ruimte om aan de groeiende vraag naar kinderopvang te kunnen voldoen. Dergelijke ontwikkelingen worden vaak geïnitieerd door rijksbeleid. Zo moeten scholen buitenschoolse opvang regelen en er moet een Centrum voor Jeugd en Gezin komen. Ook de Wmo leidt tot herbezinning op de maatschappelijk-fysieke infrastructuur en de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) vraagt om een actuele structuurvisie, waarin de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid worden gepresenteerd. Daarnaast kan de gemeenteraad het initiatief nemen en het college vragen om een voorzieningenprogramma te ontwikkelen. In dat geval heeft de raad behoefte aan een overkoepelend kader van waaruit diverse initiatieven om maatschappelijke voorzieningen te (her)ontwikkelen kan worden benaderd. De aanleiding om een voorzieningenprogramma te maken kan ook heel concreet zijn. Denk aan één of meer gebouwen voor welzijn en onderwijs die vanwege hun lage bezettingsgraad, ouderdom of staat van onderhoud in aanmerking komen voor renovatie of vervangende nieuwbouw. Er kunnen eveneens demografische ontwikkelingen zijn, zoals een ouder wordende bevolking of juist een stijging van het aantal kinderen. Al deze zaken kunnen druk op bestaande voorzieningen veroorzaken of leiden tot leegstand in andere maatschappelijke voorzieningen.

Om te voorkomen dat u op ad hoc basis reageert op initiatieven van anderen, is het goed om allereerst een stap terug te zetten en op zoek te gaan naar de grootste gemene deler. Een voorzieningenprogramma zorgt ervoor dat diverse gemeentelijke ambities op terreinen als welzijn, leefbaarheid, zorg, werken, leren en participatie worden bekeken in samenhang met ruimtelijke ontwikkelingen. Die samenhang kan resulteren in een plan om de maatschappelijk voorzieningen beter af te stemmen op de sociaal-maatschappelijke opgave.

Het vertrekpunt voor deze exercitie is uitdrukkelijk de sociaal-maatschappelijke opgave en de wijze waarop de gemeente, samen met maatschappelijke organisaties, hierop wil inspelen. ‘Sociaal is leidend, fysiek volgt’.

2.2 Stap voor stap in beeld

In dit hoofdstuk vindt u een 'stap voor stap benadering' om een startnotitie te maken. Het belangrijkste onderdeel is het in kaart brengen van de sociaal-maatschappelijke opgave, zodat college en raad een goed debat kunnen voeren en heldere besluiten kunnen nemen. Globaal genomen gaat het om vier stappen:

Stap 1

U schetst waarom het noodzakelijk is dat uw gemeente een goede analyse maakt van de sociaal-maatschappelijke opgave als mogelijke opmaat tot het maken van een voorzieningenprogramma. U brengt die notitie in, in het college.

Stap 2

Het college onderkent dat er een aanleiding is om een diepere analyse te maken en neemt het besluit: 'Maak voor ons een analyse waarin de sociaal-maatschappelijke opgave wordt geschetst, inclusief nut en noodzaak van het onder de aandacht brengen van een voorzieningenprogramma.' U kunt het geheel voorzien van een voorstel rond het mogelijke trekkerschap van het project en een voorstel voor het vrijmaken van de benodigde financiële middelen.

Stap 3

U maakt de analyse van de sociaal-maatschappelijke opgave en brengt de notitie in, in het college.

Stap 4

Het college ziet in de analyse aanleiding om een vervolgstap te zetten in de richting van een voorzieningenprogramma en legt de analyse voor aan de raad. Het college legt haar conceptbesluit voor aan de raad om een plan van aanpak te laten opstellen waarin staat beschreven hoe de gemeente een voorzieningenprogramma kan ontwikkelen. Zie hoofdstuk 3.

Uiteraard kunt u stap 1 en 2 in elkaar schuiven. U kunt bijvoorbeeld tijdens een staf-overleg met de wethouder of het hele college de sociaal-maatschappelijke opgave bespreken en afspreken dat het college het besluit neemt, zoals genoemd in stap 2. Er zijn ook veel gemeenten die een analyse van de sociaal-maatschappelijke opgave en een plan van aanpak, zoals beschreven in hoofdstuk 3, in één keer samen voorleggen aan de raad. De stappen 1 tot en met 4 en het plan van aanpak worden dan in één keer vastgesteld door het college en voorgelegd aan de raad. Het is eveneens mogelijk dat de stappen 1 tot en met 4 worden onderverdeeld in meerdere stappen.

De procedure die u in de praktijk volgt, is mede afhankelijk van de werkstijl die in uw gemeente gebruikelijk is. Het is belangrijk om goed na te gaan hoe u de stappen wilt vormgeven in het samenspel tussen de ambtelijke organisatie, het college en de raad. Is het bijvoorbeeld gebruikelijk dat de raad eerst redelijk 'blanco' op hoofdlijnen een bepaald thema bespreekt? Dan kan het college bijvoorbeeld aan het einde van stap 2 een notitie inbrengen in de raad en deze om een reactie vragen. Bij stap 4 kan het college ook eerst een conceptanalyse aan de raad voorleggen en vervolgens de definitieve analyse. In deze handreiking gaan wij uit van een aanpak waarbij de vier afzonderlijke stappen 1 tot en met 4 worden doorlopen.

2.3 Stap 1: Schets de aanleiding

Tijdens de eerste stap beschrijft u de aanleiding om de sociaal-maatschappelijke opgave in de gemeente, wijk of kern tot onderwerp van analyse te maken. Het gaat erom dat u duidelijk maakt waarom de gemeente juist nu een analyse nodig heeft. Die aanleiding kan divers zijn en het is zaak om deze redelijk uitputtend te schetsen. Geef bijvoorbeeld aan dat maatschappelijke partners iets van uw gemeente willen, dat het landelijke beleid deze analyse noodzakelijk maakt of dat er demografische ontwikkelingen zijn die om actie vragen. Het kan ook zijn dat ontwikkelingen op regionaal niveau een rol spelen, zoals woningbouw of dat bewoners en gebruikers van voorzieningen hun wensen en behoeften hebben geuit. Kortom: geef aan dat er concrete aanleidingen zijn om nu stappen te ondernemen.

Een fictief voorbeeld.

Voorbeeld Buijten Haeghe

In Buijten Haeghe West zijn diverse maatschappelijke voorzieningen aan vervangende nieuwbouw of renovatie toe. Dit is al eerder door het college onderkend (zie IHP, 2007). Er ligt een collegebesluit om te onderzoeken of het wenselijk en financieel haalbaar is om de gymnastiekzalen in Buijten Haeghe West in één sporthal onder te brengen en daarmee de kwaliteit van de binnensportvoorzieningen te verbeteren. Kijkend naar de andere maatschappelijke functies in dit gebied - vooral de twee basisscholen en het peuterspeelzaalwerk - is er aanleiding om ook deze voorzieningen bij dit project te betrekken. Na het gereedkomen van de woningbouw ten noorden van de Beatrixstraat is er een structureel ruimtetekort op de basisscholen. Beide scholen zijn niet tevreden met de noodlokalen die zijn geplaatst. De basisscholen richten zich bovendien op een dagvullend aanbod, dus inclusief voor- en naschoolse opvang. Op dit moment is dat er nog niet. Het is zaak om de leerlingen in West ook voor de scholen in West te behouden. Eerder is in het Wmo-plan, dat door de raad is vastgesteld, geconstateerd dat de sociale

>>

>>

samenhang in Buijten Haeghe West moet worden gestimuleerd. De bewonersorganisatie in West pleit al jaren voor een flinke opknapbeurt van de wijk en de Ondernemersvereniging vraagt aandacht voor de situatie op de Emmakade, waar horeca- en winkelvoorzieningen onder druk staan. In West zijn nauwelijks speelvoorzieningen. Wel is er voldoende openbaar groen. West is qua leeftijdsopbouw een jonge wijk en dat blijft ook zo. De afdeling maatschappelijke ontwikkeling noemt de situatie in West niet bijzonder problematisch, maar de wijk moet niet afglijden. De woningen in West zijn relatief goed. Corporatie HaegheWoon heeft een aandeel van 24% in de woningvoorraad. De rest is particulier bezit. Er is niet of nauwelijks sprake van particuliere verhuur. HaegheWoon wil meer met de wijk dan ze nu doet. Met de afdeling Ruimte en Wonen zijn al enkele verkennende gesprekken gevoerd, maar dat heeft nog niet geleid tot concrete resultaten.

2.4 Stap 2: Het college stelt de politiek-bestuurlijke opdracht vast

Tijdens de tweede stap wordt de politiek-bestuurlijke opdracht geformuleerd en vastgesteld in het college. De politiek-bestuurlijke opdracht is niet alleen bedoeld ter voorbereiding van nieuw beleid. Het kan eveneens betekenen dat bestaand beleid tijdelijk wordt stilgelegd en tegen het licht wordt gehouden. Ook zonder voorzieningenprogramma werkt de gemeente immers door aan instandhouding en (her)ontwikkeling van voorzieningen.

Een belangrijk aandachtspunt is dat het college in de opdrachtverlening financiële ruimte creëert om een goede analyse van de sociaal-maatschappelijke opgave te kunnen maken. Deze taak doet een afdeling er niet zo maar even bij. Er moet (gedurende een aantal uren per week of voor een bepaalde periode) een trekker van het project worden vrijgesteld. Uiteraard is dit afhankelijk van het formaat van de gemeente. Moet een extra of tijdelijk krediet worden vastgesteld? Dan moet er meestal een raadsvoorstel worden gedaan, tenzij het college kan putten uit bestaand budget. Het is eveneens van belang om een wethouder als 'projectwethouder' aan te stellen. Deze wethouder is dan het eerste aanspreekpunt voor de ambtelijke organisatie en verzorgt de terugkoppeling naar het college. In hoofdstuk 3 gaan we in op de projectorganisatie.

2.5 Stap 3: Analyse van de sociaal-maatschappelijke opgave

In deze paragraaf behandelen wij de elementen die u in beeld kunt brengen om een beschrijving van de sociaal-maatschappelijke opgave te maken. In dit document presenteert u de sociaal-maatschappelijke opgave en u geeft globaal aan iets met de voorzieningeninfrastructuur van de gemeente, wijk of kern te willen doen. De uitwerking van het voorzieningenprogramma vindt pas plaats in een volgende fase, nadat het college groen licht heeft gegeven om het programma uit te werken. Dan wordt bekeken welke maatschappelijke voorzieningen de gemeente heeft en waar welk vastgoed nodig is om de ambities op sociaal-maatschappelijk terrein te kunnen waarmaken.

De analyse is gebaseerd op de bestaande gemeentelijke beleidskaders op sociaal-maatschappelijk en ruimtelijk-fysiek terrein, inclusief beleidsambities en opgaven. U analyseert het bestaande beleid van uw gemeente. Deze stap biedt u bovendien de mogelijkheid om nieuwe beleidsontwikkelingen en landelijke trends in te brengen. Vandaar dat deze stap kan leiden tot herijking van bestaande gemeentelijke beleidskaders.

In de analyse van de sociaal-maatschappelijke opgave kunt u aandacht besteden aan de volgende aspecten:

- 1 Wie zijn onze partners, wat vinden ze en wat willen ze?
- 2 Landelijke trends, beleidsontwikkelingen en regelgeving.
- 3 Sociaal-maatschappelijk beleid van de gemeente.
- 4 Ruimtelijk-fysiek beleid van de gemeente.
- 5 Financiële kaders.
- 6 Demografische gegevens.
- 7 De ruimtelijk-fysieke situatie, globaal inzicht in maatschappelijke voorzieningen.

We beschrijven allereerst deze zeven aspecten. Vervolgens geven we aan hoe u op basis van deze gegevens conclusies kunt trekken. Hoewel in de zeven elementen een logische volgorde zit, is het niet noodzakelijk dat u ze op deze volgorde in kaart brengt. De volgorde kan dus variëren.

2.5.1 Wie zijn onze partners, wat vinden ze en wat willen ze?

Het samen optrekken met maatschappelijke organisaties, bewoners en gebruikers van voorzieningen is al vanaf het eerste moment van belang. De gemeente is niet in de positie om als lokale overheid van bovenaf te bepalen hoe de sociaal-maatschappelijke opgave eruit ziet, om vervolgens te verordonneren welke kant het op moet. De gemeente is eerder een regievoerder die spelers moet meenemen in een bepaalde

richting. Dit is een heel andere overheidsrol dan in vroegere tijden. U hebt immers te maken met zelfstandig opererende organisaties. Dit wil niet zeggen dat de gemeente met lege handen staat. Zeker als het uiteindelijk aankomt op de planning van maatschappelijke voorzieningen heeft de gemeente vanuit verschillende publieke verantwoordelijkheden een belangrijke rol. Een analyse van een sociaal-maatschappelijke opgave - resulterend in een voorzieningenprogramma - moet de gemeente niet vanuit een machtspositie opstellen. Analyse en programma moeten vooral gezaghebbend zijn, willen ze tot concrete resultaten leiden. De analyse moet helder en kwalitatief hoogwaardig zijn. Het gaat om een overzicht waarin de opgave en de visie van de gemeente in samenhang worden gepresenteerd. Om dit te kunnen bereiken hebt u de maatschappelijke organisaties en bewoners nodig.

In deze fase gaat het om samen met betrokkenen een gedeelde analyse te maken van de situatie in de gemeente, wijk of kern. Er zijn goede redenen om dit samen te doen:

- Bewoners en gebruikers van voorzieningen zijn uw belangrijkste doelgroep. Daar werkt u voor.
- Maatschappelijke organisaties geven het aanbod voor bewoners en gebruikers van voorzieningen vorm. Deze stakeholders zijn als het ware uw klant en de klant moet tevreden zijn. Alleen dan is gemeentelijk beleid effectief.
- Maatschappelijke partijen kunnen de analyse voorzien van een kwalitatieve verdieping. Zij hebben immers een opvatting over de sociaal-maatschappelijke situatie in de gemeente en kunnen originele oplossingen aandragen voor gesignaleerde problemen. Zo heeft de directeur van de basisschool goed zicht op ouders en kinderen die van de school gebruik maken. Hij kan uw analyse aanvullen of verbeteren. Wijkbewoners hebben duidelijk hun eigen beleving van de wijk. Wat zijn voor hen de sterke kanten? Waar ergeren ze zich aan en wat missen ze?
- Investeert u nu niet in de door alle partijen gedeelde analyse, dan komt u verderop in het proces voor onaangename verrassingen te staan. Uw maatschappelijke partners zijn al volop bezig om vanuit een bepaalde visie acties te ondernemen. Door een stakeholders- of krachtenveldanalyse te maken krijgt u inzicht in de opstelling van betrokkenen tijdens het verdere proces. Dit is belangrijk, omdat maatschappelijke organisaties, bewoners en gebruikers van voorzieningen invloed hebben op de besluitvorming in de gemeente.
- Het is belangrijk om na te gaan hoe actief en ambitieus de partijen in uw gemeente zijn. Hun ambitie bepaalt straks mede de rol die de gemeente speelt in het verdere traject. Hebt u sterke partners? Dan speelt de gemeente eerder een voorwaarden-scheppende of faciliterende rol. Het is dus van belang om te weten hoe de partners 'er in zitten'. Bovendien kunt u zo inschatten op welk draagvlak u gaandeweg het proces kunt rekenen of met wie u in gesprek moet om dat draagvlak te verbreden.

U gaat nu nog niet in onderhandeling met deze partners over de mogelijke programma-ontwikkeling. Dat komt later.

U moet tijd en energie steken in deze interactieve aanpak met maatschappelijke organisaties, bewoners en gebruikers van voorzieningen. U kunt bijvoorbeeld eerst gesprekken voeren met de belangrijkste stakeholders of ronde tafelbijeenkomsten organiseren. U brengt een eerste voorlopige beschrijving van de sociaal-maatschappelijke opgave ter sprake, bijvoorbeeld tijdens een miniconferentie.

Het gaat te ver om hier alle mogelijkheden van interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie te beschrijven. Op www.actieprogrammalokaalbestuur.nl vindt u gemeentelijke voorbeelden. In bijlage A vindt u een schets van ontwikkelingen en trends waarmee de diverse partners worden geconfronteerd. Dit overzicht geeft u inzicht in de 'agenda' van die partners. Dat kan voor uw analyse van belang zijn.

2.5.2 Landelijke trends, beleidsontwikkelingen en regelgeving

In bijlage A staan per beleidssector relevante beleidsontwikkelingen. Ook staat er hoe de financiering in elkaar zit en met welke trends gemeenten rekening moeten houden. Uiteraard gaat het niet alleen om de landelijke trend, maar om de vertaling naar het lokale niveau. Het hangt er bijvoorbeeld van af of in uw gemeente sprake is van krimp of groei en hoe de bevolkingssamenstelling is (zie 2.5.7). Daarnaast is het belangrijk om te weten hoe maatschappelijke partners omgaan met deze ontwikkelingen (zie 2.5.1). U kunt ook wijzen op ontwikkelingen in andere, vergelijkbare gemeenten. Ondernemen zij initiatieven die voor uw gemeente interessant zijn?

2.5.3 Sociaal-maatschappelijk beleid van de gemeente

In gemeentelijke beleidsnota's staan de gemeentelijke beleidsambities, al dan niet afgeleid van of rekening houdend met landelijke trends en beleidsontwikkelingen. Hierin staat wat de situatie binnen de gemeente is voor een bepaalde doelgroep of een bepaald beleidsterrein, inclusief wat de gemeente wil en hoe zij die doelstelling denkt te bereiken.

Het gaat bijvoorbeeld om de beleidsnota's:

- collegeprogramma;
- raadsprogramma;
- nota onderwijsbeleid;
- welzijnsbeleid en het Wmo-beleid;
- nota gezondheids- en zorgbeleid;
- beleidsnotitie cultuurbeleid en bibliotheekbeleid;

- sportnota;
- nota Jeugdbeleid;
- beleidsnotities over specifieke groepen, zoals ouderen en mensen met een beperking.

Het doorgronden van gemeentelijke nota's kan een ingewikkeld proces zijn. Met behulp van de onderstaande methode maakt u een ordening van de belangrijkste uitgangspunten van het gemeentelijke sociaal-maatschappelijk beleid. Formuleer eerst de rode draad of draden - maximaal vier - die u in de verschillende nota's ontdekt. Koppel vervolgens de doelgroepen uit de afzonderlijke nota's aan die rode draad. Dit kan er als volgt uitzien:

Rode draad	Genoemde doelgroepen	Bron
Bevorderen sociale samenhang	Alle inwoners	Beleidsplan Wmo
Bevorderen zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie	Ouderen	Beleidsplan Wmo
	Mensen met een beperking	Nota kwetsbare groepen
	Ouders met kinderen	Nota kinderopvang, peuter-speelzaalwerk
Bevorderen maatschappelijke inzet	Jongeren van 12-18 jaar	Nota vrijwilligerswerk
	Werkenden	
Inzetten op preventie om gezondheidsproblemen te voorkomen	Mensen met overgewicht	Nota Gezondheidsbeleid
	Jongeren (drank- en drug-gebruik)	Jeugd- en jongerenbeleid

2.5.4 Ruimtelijk-fysiek beleid van de gemeente

Net zoals sociaal-maatschappelijk beleid, kunt u eveneens het ruimtelijk-fysieke beleid in kaart brengen. Het gaat immers straks om de koppeling van de sociaal-maatschappelijke opgave aan de ruimtelijk-fysieke omgeving. Welke ruimtelijk-fysieke instrumenten heeft de gemeente in handen om de sociaal-maatschappelijke opgave na te streven? Tijdens deze fase van uw analyse worden de gemeentelijke beleidsnota's op ruimtelijk-fysiek terrein geanalyseerd.

Het gaat om plannen en nota's over ruimtelijk-fysieke sectoren als:

- structuurvisie, structuurplan en bestemmingsplannen
- woonvisie en prestatieafspraken met woningcorporaties, regionale woningbouwafspraken
- accommodatiebeleid
- integraal huisvestingsplan onderwijshuisvesting
- beleidsnota openbare ruimte en speelruimtebeleid

De gemeentelijke structuurvisie, het structuurplan en bestemmingsplannen geven vaak een goed totaalbeeld van het ruimtelijk-fysieke beleid van uw gemeente. Daarnaast is het nodig om een inventarisatie te maken van het huidige gemeentelijke beleid op de deelterreinen wonen, accommodaties, onderwijshuisvesting en openbare ruimte. Hiermee brengt u de meer fysieke component in beeld.

Hieronder vindt u een methode om een samenvatting te maken van het ruimtelijk-fysieke beleid van de gemeente. Formuleer eerst de rode draad of draden (maximaal vier) die u in de verschillende nota's ontdekt. Geef aan over welke instrumenten de gemeente beschikt en uit welke nota's u dit heeft opgetekend.

Dit kan er als volgt uitzien:

Rode draad	Instrumenten	Bron
De gemeente is een woongemeente.	Bestemmingsplan	Structuurvisie
De gemeente zorgt voor een goed gespreide voorzieningenstructuur, waardoor de doelen uit de sociale pijler worden bereikt.	Voorzieningen	Accommodatiebeleid
Gedifferentieerd levensloopbestendig woningaanbod, bij nieuwbouw aandacht voor starters en senioren.	Prestatieafspraken met de corporatie	Regionale woonvisie, herstructureringsplan

2.5.5 Financiële kaders

Tijdens deze fase inventariseert u globaal of in de gemeente de bereidheid en mogelijkheid bestaat om te investeren in voorzieningen. Hebben college en raad bijvoorbeeld al eerder financiële uitspraken gedaan?

Gemeenten ontvangen geld via het gemeentefonds ten behoeve van maatschappelijke voorzieningen. Het meest bekende voorbeeld is de onderwijshuisvesting. Jaarlijks is hiermee een bedrag van € 1.3 miljard gemoeid voor nieuwbouw, ingrijpend onderhoud en de Wmo. Daarnaast zijn er middelen voor ruimtelijke ordening, zoals het exploitatieplan bij grondexploitatie. Het Rijk zet voor een aantal nieuwe voorzieningen tijdelijk extra middelen in, zoals de buitenschoolse opvang en de Centra voor Jeugd en Gezin.

U kunt in een overzicht aangeven waar de gemeente zich al heeft uitgesproken over intensivering van middelen. De bronnen zijn de financiële paragrafen bij de eerdergenoemde beleidsdocumenten en de gemeentelijke meerjarenbegroting. Wat dit laatste betreft bent u aangewezen op de afdeling Financiën. In bijlage A besteden we eveneens aandacht aan de financiering.

2.5.6 Demografische gegevens

U maakt een beschrijving van de huidige sociaal-maatschappelijke situatie, de 'nulsituatie'. Let vooral op bedreigingen en kansen van het gebied dat u in kaart wilt brengen: de hele gemeente of een bepaalde wijk of kern. Dit kunt u doen met behulp van statistische informatie over de gemeente, zie www.cbsinuwbuurt.nl of www.atlasvoorgemeenten.nl. Op basis van deze gegevens kunt u een profiel maken van de wijken of kernen met de volgende kenmerken:

- bevolkingsopbouw, aantal ouderen, jongeren, alleenstaanden, gezinnen en mensen van allochtone afkomst;
- sociaal-economische scores, zoals het aantal uitkeringsgerechtigden, huishoudens met een inkomen onder modaal, boven of tweemaal boven modaal;
- veiligheid en criminaliteit, zoals inbraken, geweldsdelicten en verkeersovertredingen.

In veel gemeenten is dit ruwe materiaal al bewerkt tot een voor de gemeente handzaam overzicht. Dit werk wordt bijvoorbeeld gedaan door de afdeling onderzoek en statistiek. Om het beeld te completeren kunt u in gesprek gaan met collega's van de afdeling maatschappelijke ontwikkeling of de sociale dienst. Ook zijn in grotere gemeenten vaak collega's actief in de wijk.

Het resultaat van deze exercitie is een sociaal-maatschappelijk profiel van de gemeente, wijk of kern. Hierin wordt een globaal antwoord gegeven op de vraag op welke aspecten de gemeente, wijk of kern niet voldoen aan het gemeentelijke ambitieniveau en wat uw gemeente kan doen om de wijk of kern er weer bovenop te helpen.



2.5.7 De ruimtelijk-fysieke situatie, globaal inzicht in maatschappelijke voorzieningen

Een beschrijving van de ruimtelijk-fysieke situatie is niet compleet zonder een duidelijke afbakening van het gebied dat u in het voorzieningenprogramma wilt opnemen. Maak een kaart van de grenzen van het gebied dat u wilt aanpakken. Daarnaast is het nodig om een beeld te hebben van het bestaande voorzieningenaanbod. Maak een kort overzicht van de voorzieningen en inventariseer welke voorzieningen de gemeente in eigendom heeft. Voor het verzamelen van deze gegevens kunt u de volgende bronnen raadplegen:

Bron	Informatie
Gemeentegids Kadaster	Scholen Centra voor kinderopvang, BSO en peuterspeelzaalwerk Wijk- en buurtcentra en clubhuizen Jongerencentra Sportvoorzieningen Zorgvoorzieningen
Afdeling onderwijs	Knelpunten onderwijshuisvesting (leegstand/capaciteitstekort) Bouwplannen
Afdeling maatschappelijke ontwikkeling	Gebruik welzijnsvoorzieningen Gebruik zorgvoorzieningen
Afdeling ruimte en wonen	Herstructureringsplannen Woningbouwplannen Bestemmingsplannen

Het resultaat is een overzicht met de aanwezige voorzieningen en de wijze waarop ze worden gebruikt inclusief herstructurerings- en woningbouwplannen die op stapel staan.

2.5.8 Conclusie: de sociaal-maatschappelijke en ruimtelijk-fysieke opgave in beeld

Om conclusies te kunnen trekken, brengt u de deelanalyses bij elkaar.

- U hebt een goed inzicht in de belanghebbenden. U weet wie uw partners zijn, wat ze vinden en wat ze willen (aspect 1).
- U hebt inzicht in landelijke trends en ontwikkelingen en u hebt ze beschreven vanuit de lokale situatie (aspect 2).
- U hebt het bestaande sociaal-maatschappelijke beleid van de gemeente in kaart gebracht en daaruit een aantal uitgangspunten gedestilleerd (aspect 3).
- U hebt het bestaande ruimtelijk-fysieke beleid van uw gemeente in kaart gebracht en daaruit een aantal uitgangspunten gedestilleerd (aspect 4).
- U hebt inzicht gegeven in de financiële kaders (aspect 5).
- Demografische gegevens zijn in beeld gebracht en gesprekken met stakeholders zijn gevoerd (aspect 6).
- De ruimtelijk-fysieke situatie, bestaande maatschappelijk voorzieningen, is in beeld gebracht (aspect 7).

Door de resultaten van deze deelanalyses naast elkaar te leggen, ontstaat een beeld van de sociaal-maatschappelijke opgave, een overzicht van beleidsambities en een beeld van het voorzieningenaanbod. Om deze brede opgave inzichtelijk te maken is het belangrijk om de verschillende hoofdlijnen naast elkaar te presenteren. Dit kan door bijvoorbeeld uit te gaan van de trits 'wonen, welzijn en zorg' en de trits 'wonen, leren en werken'. Deze indeling maakt het later in het proces voor college en raad mogelijk om eventuele prioriteiten te stellen.

Het gaat om het trekken van conclusies aan de hand van de verzamelde informatie en de uitgevoerde analyses. De centrale vraag is: Geeft de analyse aanleiding om te veronderstellen dat het aanbod aan sociaal-maatschappelijke voorzieningen niet goed genoeg is afgestemd op de sociaal-maatschappelijke opgave en de gemeentelijke beleidsambities?

Bij het beantwoorden van de centrale vraag kunt u een aantal deelvragen onderscheiden, zoals:

- Welke sociaal-maatschappelijke en demografische ontwikkelingen vragen de meeste aandacht?
- Wat zijn de belangrijkste beleidsambities voor de gemeente en welke maatschappelijke voorzieningen spelen hierin een rol?
- Welke maatschappelijke partners zijn voor de gemeente belangrijk? Onder welke voorwaarden zouden die partners aan het ontwikkelingsproces willen deelnemen?
- Waar liggen de grootste knelpunten in het voorzieningenaanbod?
- Welke bestaande voorzieningen en ruimtelijk-fysieke ontwikkelingen bieden goede kansen om de sociaal-maatschappelijke opgave aan te pakken?

Met het beantwoorden van deze vragen, beantwoordt u de centrale vraag.

Het resultaat is een duidelijke notitie op hoofdlijnen. Het trekken van conclusies doet u het beste in één of meer sessies met betrokken collega's van verschillende afdelingen (zowel de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling als de afdeling Ruimte en Wonen) het managementteam van de gemeente en betrokkenen die u hebt gesproken. Ook is het aan te bevelen om een bijeenkomst met de raad of een raadscommissie te beleggen. Dergelijke sessies kunt u uiteraard optuigen tot een soort miniconferentie waarbij u met de deelnemers van gedachten wisselt over de centrale vraag.

2.6 Stap 4: Het bestuurlijke traject

Het doorlopen van de zeven aspecten resulteert in een duidelijke analyse die aan het college kan worden voorgelegd. Het beeld is nog niet compleet en ook nog niet definitief. De analyse kan door onvoorziene omstandigheden veranderen of kan in een later stadium worden aangevuld door meer voorzieningen bij de opgave te betrekken, zoals commerciële voorzieningen.

U legt uw analyse voor aan het college. U stelt voor om verdere stappen te ondernemen wanneer uit de analyse blijkt dat het voorzieningenniveau niet goed is afgestemd op de maatschappelijke situatie en niet goed aansluit bij wat de gemeente wil. De discussie in het college moet uiteindelijk leiden tot een startnotitie die het college voorlegt aan de gemeenteraad. Het college legt aan de raad het besispunt voor of de raad de analyse deelt of dat bijstelling en aanvulling nodig zijn. Het college stelt vervolgens de raad voor om het besluit te nemen dat er een plan van aanpak wordt uitgewerkt dat moet leiden tot een voorzieningenprogramma. Ook stelt het college de raad voor om een extra krediet beschikbaar te stellen voor het aantrekken van extra ambtelijke capaciteit of om mensen intern vrij te maken. Pas na een positief besluit van de raad om de startnotitie vast te stellen, wordt prioriteit gegeven aan de planvoorbereiding en vindt verdere uitwerking richting een voorzieningenprogramma plaats.



3 Plan van aanpak en draagvlak

In het vorige hoofdstuk heeft u de opdracht gekregen van het college en de raad om een plan van aanpak te maken voor een voorzieningenprogramma. Het maken van een dergelijk plan is niet alleen het maken van een document. Belangrijker is ervoor te zorgen dat de organisatie gereed staat voor het maken van het voorzieningenprogramma. Het projectplan is daarvan de bevestiging. Goedkeuring betekent de definitieve opdracht en start van uw project. Het opstellen van een voorzieningenprogramma is een unieke opgave. In de meeste gemeenten is dit nog geen terugkerend, routinematig beleidsonderdeel. U zult veel moeten praten met partijen, zowel in- als extern. Hoe meer zicht u hebt op de omgeving, hoe beter u een plan kunt maken dat hierop aansluit. Bij externe partijen kunt u bijvoorbeeld peilen hoe de omgeving reageert op het initiatief. Dit geeft u een beeld van het draagvlak dat er in dit stadium is voor uw plan.

Deze unieke opgave vergt veel van uw organisatie in capaciteit en tijd. Verschillende afdelingen en personen werken samen om tot een goed resultaat te komen. Betrek daarom vanaf dag één de mensen erbij die straks het werk doen. Zij weten dan welke activiteiten zij gaan uitvoeren. Ze kennen de knelpunten en kansen, de te betrekken partijen, inclusief de randvoorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden.

De meeste fouten worden in de initiatieffase van het programma gemaakt door een verkeerde inschatting van de risico's of de invloed van actoren gedurende het proces. Maak met elkaar een goede krachtenveldanalyse, om de risico's te verkleinen.

U hebt een doelstelling omschreven voor uw plan van aanpak: de sociaal-maatschappelijke opgave. U hebt het resultaat bepaald, namelijk het voorzieningenprogramma. Dit resultaat kunt u in het plan van aanpak specificeren in tussenresultaten. Onder 3.1 vindt u een overzicht van de onderdelen van een plan van aanpak. Elk onderdeel wordt kort belicht. Vervolgens vindt u onder 3.2 een kort overzicht van de mogelijke fasering van dit plan van aanpak. Deze handreiking beschrijft in wezen ook een plan van aanpak. Elk hoofdstuk heeft een tussenresultaat en een beslismoment. In 3.3 gaan we kort in op de positionering van de gemeentelijke organisatie aan de hand van een checklist. 3.4 behandelt aandachtspunten voor de organisatie van het proces. 3.5 geeft tips voor het maken van een communicatieplan, met als onderdeel de inrichting van het participatieproces.

3.1 Plan van aanpak

In deze paragraaf vindt u een indeling voor een plan van aanpak met een korte toelichting per onderdeel. Een aantal onderdelen wordt verderop in dit hoofdstuk uitgewerkt, waaronder de fasering in het onderdeel definitie (1), de krachtenveldanalyse (3), structuur voor het opstellen van het programma (4) en het communicatieplan (7).

1. Definitie	
Dit is de essentie voor beslissers: wat gaat u doen en waarom? De volgende hoofdstukken gaan dieper in op de vraag hoe u het gaat doen. Het gaat om het plan van aanpak dat leidt tot het opstellen van een voorzieningenprogramma.	
Inleiding en achtergrond/aanleiding voor het opstellen van een voorzieningenprogramma. Dit beschrijft de geconstateerde mismatch in gemeente, wijk of kern tussen het voorzieningenaanbod en de sociaal-maatschappelijke opgave. (hs. 2)	
De doelstelling. De doelstelling is om met het voorzieningenprogramma de mismatch op te heffen en een bijdrage leveren aan de sociaal-maatschappelijke opgave. (hs. 2)	
Resultaatgebieden en beoogde resultaten per resultaatgebied. Hierbij gaat het om wat u aan het einde van het project concreet hebt geproduceerd: een voorzieningenprogramma met een beslisdocument waarin alle partijen aangeven hoe zij het programma gezamenlijk gaan uitvoeren. (hs. 2)	
Scope/Bereik/ Afbakening (hs. 2 + 3)	Wat doen we wel en wat doen we niet? Bijvoorbeeld: • de grenzen van het gebied waarbinnen het programma geldt; • een beperkende lijst van voorzieningen waarop het plan zich richt; • de tijdstermijn waarvoor het voorzieningenprogramma geldt; • een scenariokeuze; • het gaat om de ruimtelijke voorzieningen zelf, niet het activiteitenprogramma in de voorzieningen; • het plan moet haalbaar zijn binnen de begroting en aansluiten op de begrotingscyclus.

>>

Relaties met andere programma's (hs. 2)	Overzicht van relevante programma's en hun samenhang met voorzieningenprogramma. Zoals de woonvisie, het onderwijs huisvestingsplan, de te maken structuurvisie, het geldende bestemmingsplan, het bestuursprogramma.	
Aannames, risico's, maatregelen	• Onvoldoende ambtelijke capaciteit met als nodige maatregel het inhuren van capaciteit. • Beperkte middelen op huidige begroting. Zoeken naar externe middelen als maatregel. • Wisseling van bestuur over vier jaar. Aandacht besteden aan de relatie met de raad als maatregel. • Risico brandgevaar in een clubhuis. Prioriteit geven aan het clubhuis op korte termijn als maatregel. • Onderdelen van het plan kunnen rekenen op verzet bij omwonenden. Een maatregel is een goede inrichting van het inspraakproces.	
Randvoorwaarden	De zaken die door enerzijds de opdrachtgever (lid college) en anderzijds de opdrachtnemer (ambtenaar/projectleider) worden geregeld om het succes van het programma zeker te stellen. Het gaat hier om het regelen van voldoende ambtelijke capaciteit, de investeringsmiddelen, een vast aanspreekpunt binnen het college, een vaste programmacoördinator voor de komende ander half jaar en een koppeling van het voorzieningenprogramma aan de begrotingscyclus.	
Aanpak	Planning & fasenplan	Definitie van fasen, activiteiten, verantwoordelijkheden en tijdsplanning. Fasen: • Veranderopgave (hs. 4); • Intentieovereenkomst (hs. 5); • Samenwerkingsovereenkomst, met alle activiteiten die daarvoor nodig zijn in tijd uitgezet (hs. 6).
		Mijlpalen, tussenresultaten en besluiten ter vaststelling bij elke fase. Het betreft o.a.: • Scenariokeuze voor de veranderopgave • Ondertekening en vaststelling intentieovereenkomst • Samenwerkingsovereenkomst ondertekenen. Het hanteren van een tijdsplanning en tijdslimiet schept duidelijkheid richting partners en is van wezenlijk belang voor commitment.
	Inzet van middelen	Overzicht in te zetten middelen: • fte personeelsinzet; • communicatiebudget; • onderzoeksbudget. Planning inzet middelen per fase.

2. Kosten en baten

Baten	Zowel in materiële als in immateriële zin.
Kosten	Kosten per fase vaststellen op basis van inzet middelen + overige investeringen.

>>

3. Krachtenveldanalyse

Probleemanalyse, issues en actoren (hs. 2)	Uit de krachtenveldanalyse blijkt bijvoorbeeld: - Gemeente heeft onvoldoende middelen voor investeringen in nieuwe voorzieningen. Het vinden van partners is noodzakelijk. - Twee corporaties zijn gefuseerd waardoor meer deskundigheid is ontstaan op het gebied van maatschappelijke voorzieningen. - Bewoners zijn ontevreden over het rondhangen van jongeren door gebrek aan activiteiten in het tienercentrum.
Posities, Macht, Belang (hs. 2 en 5)	Inzicht in de invloed van actoren. Een overzicht van posities, belangen en invloed per actor.

4. Structuur voor het opstellen van het programma

Opdrachtgever	Beschrijving rollen en verantwoordelijkheden lid college: - Voorzitter externe overleggen op bestuursniveau met corporaties en zorgaanbieders. - Budgethouder. - Regie project.
Opdrachtnemer	Beschrijving rollen en verantwoordelijkheden projectleider: - Opstellen beslisdocumenten. - Bewaking van proces. - Aansturen projectmedewerkers.
Programma-inrichting	- Projectgroep(en), teamleden, klankbordgroep met bewoners en gebruikers, extern overleg met corporaties, zorgaanbieders. - Beoogde tijdsbesteding. Medewerkers per deskundigheid, per fase met ingeschatte tijdsbesteding.
Programma-faciliteiten	Benodigde middelen voor adequate uitvoering, zoals vergaderruimte en extra onderzoeksbudget.

5. Beheer opstellen programma

Periodieke kwaliteitsrapportage/-indicatie	Beschrijving kwaliteitscriteria en voortgang. In hoeverre voldoet het geheel bijvoorbeeld aan de sociaal-maatschappelijke opgave?
Periodieke voortgangsrapportage	Afspraken over rapportages aan wie wanneer en dergelijke. De raad wil bijvoorbeeld per kwartaal een voortgangsrapportage van de projectleider.

6. Beheersing risico's

Risicoplan	Naar aanleiding van de krachtenveldanalyse schat u de risico's in, inclusief de maatregelen per risico. Denk hierbij aan tijd- en budgetoverschrijdingen en de benodigde besluitvorming. Maatregel uit het risicoplan kan zijn dat overschrijding van het budget alleen met toestemming van de raad kan aan de hand van een beslisdocument. Een andere maatregel kan zijn dat de planning is gekoppeld aan de begrotingscyclus.
------------	--

>>

>>

7. Communicatieplan	
Communicatieplan: wie ?	Krachtenveldanalyse meenemen.
Communicatieplan: wat?	Beschrijving communicatieproducten.
Communicatieplan: hoe?	Apart faseplan.

3.2 Resultaten en besluitvorming per fase

De fasering, tussenresultaten en besluiten van een voorzieningenprogramma zijn in het onderstaande schema in kaart gebracht. Hierbij is de handreiking als voorbeeld genomen. De hoofdstukken bevatten tussenresultaten van het voorzieningenprogramma en de daarbij horende besluiten.

Initiatiefase hs 2 en 3	Definitiefase hs 4	Ontwerpfase hs 5 en 6
activiteiten en resultaten hs 2 schets aanleiding: • startnotitie • analyse sociaal-maatschappelijke opdracht hs 3 • projectplan opstellen voorzieningenprogramma	activiteiten en resultaten hs 4 • analyse aanbod • analyse toekomstige behoefte • ontwikkeling scenario's	activiteiten en resultaten hs 5 • stakeholdersanalyse • coalitievorming • opstellen intentieovereenkomst hs 6 • verdeling rollen en verantwoordelijkheden • optimalisatie programma • vastgoedexploitatie • keuze financieringsconstructie • keuze beheerconstructie • keuze samenwerkingsvariant
beslissing door college en raad • opdracht: maak een analyse van de sociaal-maatschappelijke opgave • opdracht: maak een plan van aanpak voor voorzieningenprogramma • besluit: vaststelling analyse en plan • opdracht: start met maken voorzieningenprogramma	beslissing door college en raad • besluit: gewenste scenario voorzieningenprogramma • opdracht: coalitie vormen met externe partners	beslissing door college en raad • besluit: vaststelling intentieovereenkomst • opdracht: opstellen samenwerkingsovereenkomst • besluit: vaststellen samenwerkingsovereenkomst
Uitvoeringsfase niet in deze handreiking.		

3.2.1 De initiatieffase

Tijdens de initiatieffase wordt de sociaal-maatschappelijke opgave globaal geanalyseerd en wordt het plan van aanpak geschreven.

Politieke besluiten die zijn gekoppeld aan initiatieffase, zijn:

- Opdracht van college en raad: maak een analyse van de sociaal-maatschappelijke opgave.
- Opdracht van college en raad: maak een plan van aanpak voor het opstellen van een voorzieningenprogramma in aansluiting op de sociaal-maatschappelijke opgave.
- Besluit van college en raad: vaststelling plan van aanpak. Dit besluit betekent tevens de opdracht om het plan van aanpak uit te voeren.

3.2.2 Definitiefase

De projectgroep gaat aan de slag met de veranderopgave. Vraag en aanbod worden geanalyseerd en gespecificeerd. Vervolgens worden scenario's geschetst. In het scenario staat wat er moet gebeuren om de veranderopgave aan te pakken. Raad en college kiezen voor een haalbaar scenario en geven de ambtenaren opdracht een intentie-overeenkomst te sluiten met de belangrijkste stakeholders. Opstelling van de scenario's gebeurt in samenspraak met externe partners die een belangrijke rol en verantwoordelijkheid hebben bij de vormgeving van het voorzieningenprogramma.

Politieke besluiten die zijn gekoppeld aan definitiefase, zijn:

- Besluit college en raad: vaststelling veranderopgave en keuze voor scenario.
- Opdracht college en raad: zoek partners om veranderopgave mee vorm te geven en uit te werken.

3.2.3 Ontwerpfase

Aan de hand van de stakeholdersanalyse bepaalt de gemeente wie haar potentiële coalitiepartners zijn en zij gaat aan de slag met het smeden van coalities. De gevormde coalitie spreekt zich uit over welk voorzieningenprogramma wordt gerealiseerd en met inzet van welke partijen. Dit levert de intentieovereenkomst op, zie hoofdstuk 5. Hierin staan de partijen beschreven, inclusief het door hen overeengekomen voorzieningenprogramma, voorzien van de voorwaarden voor samenwerking en realisatie. In de samenwerkingsovereenkomst in hoofdstuk 6 wordt de intentieovereenkomst verder uitgewerkt in ondermeer een rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, kostenverdeling en financieringsconstructies. College en raad stellen de samenwerkingsovereenkomst vast en geven het startschot voor de uitvoeringsfase. De laatstgenoemde wordt overigens niet behandeld in deze handreiking.

Politieke/bestuurlijke besluiten die zijn gekoppeld aan ontwerpfase, zijn:

- Besluit college, raad en bestuur van stakeholders: besluit intentieovereenkomst waarin de partijen uitspreken met elkaar te willen werken aan het gezamenlijk realiseren van een voorzieningenprogramma.
- Opdracht college, raad, en bestuur van stakeholders: opdracht tot uitwerking van een samenwerkingsovereenkomst.
- Besluit college, raad en bestuur van stakeholders: vaststelling samenwerkingsovereenkomst waarin precies staat welke partij wat doet en onder welke randvoorwaarden.
- Besluit tot uitwerking in de uitvoeringsfase, inclusief verdeling van het voorzieningenprogramma in deelprojecten.

3.2.4 Tijdsplanning

Bij het in kaart brengen van de fasen en tussenresultaten in het plan van aanpak, hoort ook het opnemen van een tijdspad. Het is aan te bevelen ook een tijdslimiet op te nemen voor het totale voorzieningenprogramma en een tijdschema af te spreken met uw externe partners. Op deze manier houdt u de snelheid in het project en weten partijen waar ze aan toe zijn. Een duidelijke markering in de tijd is essentieel voor commitment en draagvlak voor alle betrokkenen. Goede besluitvormingstrajecten kunnen veel tijd kosten, zeker als input van meerdere externe partners en bewoners wordt gevraagd. Ook uw partners moeten besluiten nemen en hebben daar hun eigen procedures voor. Door een traject in de tijd uit te zetten, is de route voor iedereen helder.

3.3 Positionering gemeente

Met de krachtenveldanalyse brengt u samen met collega's in beeld wie u bij het voorzieningenprogramma kunt betrekken en wat u kunt verwachten. Wat zijn kansen en bedreigingen? Wat is de ambitie en inzet van partijen en hoe is de relatie met de gemeente? Denk aan het ontbreken van budget voor nieuwe voorzieningen bij de gemeente als bedreiging. Of denk aan samenwerking met een ambitieuze nieuwe corporatie met ervaring op het gebied van maatschappelijk vastgoed als kans. Ook overlastklachten van bewoners over het gebruik van het tienercentrum 's avonds en de wens van jongeren om het tienercentrum te verplaatsen naar de rand van de gemeente kunnen een bedreiging betekenen. De krachtenveldanalyse is bovendien essentieel voor het opstellen van een goed communicatieplan. De hoofdvraag voor positionering van de gemeente is in hoeverre de gemeente zelf wil en kan sturen en welke ruimte er is voor maatschappelijke partners. We beschrijven kort drie scenario's. Het ene is niet beter dan het andere. U kiest het scenario dat het beste past bij uw gemeente, bij uw partners en bij uw specifieke situatie. Het is aan u om het gesprek hierover op gang te brengen binnen uw gemeente.

3.3.1 De sturende gemeente

De sturende gemeente gaat uit van haar eigen kunnen. Ze heeft een duidelijk eigen beleidsprogramma en is voor een belangrijk deel zelf in staat om het programma uit te voeren. Wel gebruikt ze inspraak om de inbreng van derden (zoals bewoners, partijen en organisaties) in beeld te brengen. Op niet-eigen beleidsterreinen stuurt ze zo veel mogelijk de partners aan.

3.3.2 De voorwaarden scheppende gemeente

De voorwaarden scheppende gemeente zet in op samenwerking. Hoewel ze een eigen beleidsprogramma heeft, ziet ze kansen in samenwerking met partners. De gemeente stelt bewoners, partijen en organisaties nadrukkelijk in de gelegenheid om een bijdrage te leveren in zowel beleidsuitwerking als -realisatie.

3.3.3 De ruimte gevende gemeente

De ruimte gevende gemeente doet een stapje terug ten gunste van de eigen verantwoordelijkheid van bewoners, partijen en organisaties. De gemeente stelt zich op als opdrachtgever en onderhandelt met partners die zowel bij beleidsontwikkeling als bij beleidsrealisatie een rol willen spelen.

Ga na welke van de onderstaande eigenschappen van toepassing zijn op uw situatie. Bepaal vervolgens welk scenario het beste past bij de opgave waar uw gemeente voor staat. Doe dit in overleg met een aantal collega's en uw opdrachtgever.				
Spelers / ervaring	Eigenschappen	Scenario		
		A	B	C
College	College heeft vastomlijnde doelstellingen geformuleerd in het eigen beleidsprogramma.	X		
	Het collegeprogramma laat ruimte voor samenwerking.		X	
	College zet in op een smalle gemeentelijke organisatie.			X
Collega's	Collega's hebben voldoende capaciteit om het programma binnen de eigen organisatie uit te werken.	X		
	Collega's zijn bereid en in staat om samen te werken met andere partijen.		X	
	Collega's bezitten voldoende kennis voor contractonderhandeling en aanbesteding.			X
Stakeholders	Stakeholders kunnen niet in staat worden geacht of zijn niet bereid om het programma verder uit te werken.	X		
	Stakeholders zijn in staat en bereid om het verdere proces samen op te pakken.		X	
	Stakeholders zijn in staat en bereid om het programma verder uit te werken en te realiseren.			X
Ervaring	De gemeente is gewend om zelf de wijk aan te pakken.	X		
	De gemeente werkt in de wijk al samen met partners.		X	
	De gemeente besteedt zoveel mogelijk uit.			X

Afhankelijk van de mate van sturing die de gemeente zelf in de hand wil houden, kan een gemeente er voor kiezen om externe partijen te betrekken bij verschillende fasen in het proces. Dit heeft eveneens te maken met de mate van gemeentelijke betrokkenheid bij specifieke voorzieningen. De gemeentelijke bemoeienis is bij sommige voorzieningen groter dan bij andere. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de voorzieningentrap in hoofdstuk 4. Dit bepaalt mede de invloed en de ruimte die wordt gegeven aan externe partijen. Het is van wezenlijk belang dat een gemeente, bij de keuze om externe partijen de ruimte te geven, deze partijen ook betreft bij het opstellen van de scenario's voor het voorzieningenprogramma. De scenariokeuze kan zowel een besluit van het college en de raad zijn als een bestuurlijk besluit van externe partners. Hierdoor ontstaat commitment bij alle betrokken partijen voor het zetten van vervolgstappen in het proces: de intentie- en samenwerkingsovereenkomst.

3.4 Voorwaarden voor een goede organisatie

U hebt nu zicht op de definitie van het plan van aanpak en de externe actoren binnen het krachtenveld. U kent grofweg de tussenresultaten in het voorzieningenprogramma en wie u daarbij wilt betrekken. Het gaat nu om het opzetten van de interne organisatie waarmee u de opgave gaat aanpakken.

Commitment

Voor het maken van een voorzieningenprogramma heeft u committent nodig van uw opdrachtgever en de politiek, het management en uw collega's. U kunt dit stimuleren door vanaf het allereerste begin partijen te betrekken bij het maken van het plan van aanpak.

Uw opdrachtgever - het college en de raad - is een belangrijke motor gedurende het proces. Hun overtuigingskracht en committent kunnen draagvlak creëren bij allerlei partijen en trekt investeerders en andere partijen over de streep. De opdrachtgever is tevens de schakel tussen u en de politieke omgeving. Binnen het college vervult vaak één wethouder als portefeuillehouder de rol van opdrachtgever. De betrokkenheid van de overige collegeleden en de raad is vaak groot, omdat partijen hun politieke ambities willen terugzien in het voorzieningenprogramma. Zij willen daar een sterk stempel op drukken. Afhankelijk van de verdeeldheid in standpunten kan dit tot politieke discussie leiden. Dit speelt voor sommige fasen meer dan voor andere.

Initiatiefase

Het college en de raad komen tot overeenstemming over de sociaal-maatschappelijke opgave, na bespreking van de analyse en een politieke discussie. Politieke prioriteitstelling kan een focus geven en de sociaal-maatschappelijke opgave sturen.

Definitiefase

Bij het opstellen van de veranderopgave en de keuze voor een scenario kan discussie ontstaan over de te varen koers. Dit doet een beroep op de regie van uw opdrachtgever en uzelf.

Ontwerpfase

De betrokkenheid van college en raad is belangrijk, maar in verband met het onderhandelingsproces is een zekere afstand van de raad nodig. U houdt de raad op de hoogte aan de hand van uw tussenrapportages.

Uw opdrachtgever is verantwoordelijk voor afstemming binnen college en raad. Maak afspraken met uw opdrachtgever over hoe u committent kunt organiseren en afbakenen. Dit vergroot de slagkracht. Bovendien voorkomt deze aanpak vertraging door tegengestelde inzichten en ambities.

3.4.1 Inzet van ambtelijk management en medewerkers

Uw project vergt een behoorlijke tijdsinvestering van ambtenaren van verschillende afdelingen. Maak daarom heldere afspraken over capaciteit en inzet met betrokken managers, nadat u samen met de medewerkers de uit te voeren activiteiten per fase in kaart hebt gebracht. Voorkom een te rooskleurige inschatting van tijd en capaciteit. Wanneer deze namelijk gaan wringen, kan het enthousiasme snel afnemen.

Cultuurverschillen tussen medewerkers van de afdeling Ruimte en Wonen en Maatschappelijke Ontwikkeling vragen om inlevingsvermogen en 'vertaalwerkzaamheden'. Medewerkers zijn extra tijd en energie kwijt om vat te krijgen op de stof en de werkwijze van andere disciplines. Zorg voor een gezamenlijk vertrekpunt door bijvoorbeeld samen de krachtenveldanalyse en het werkplan op te stellen. Wellicht kan betere afstemming eveneens worden bereikt door met uw projectmedewerkers bijlage A te lezen. Zie ook de VNG-website www.vng.nl/sociaal-fysiek onder de knop 'handreiking' voor meer informatie.

3.4.2 Transparante procesinrichting

U maakt in het plan van aanpak vroegtijdig duidelijk welke disciplines en actoren betrokken zijn bij het maken van het voorzieningenprogramma. Inventariseer samen met de mensen die het werk gaan uitvoeren welke activiteiten per tussenresultaat nodig zijn, gekoppeld aan de fasen. Koppel hier namen aan.

De medewerkers van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling zullen meer betrokken zijn bij de definitiefase dan bij de opstelling van de samenwerkingsovereenkomst. De medewerkers van de afdeling Ruimte en Wonen wellicht andersom. Het kan verwarrend zijn voor de medewerkers wanneer zij wel of niet hun betrokkenheid moeten tonen. Teveel betrokkenen zorgt voor vertraging van slagkracht. Spreek daarom af hoe u medewerkers informeert over de voortgang als zij tijdelijk iets meer uit beeld zijn. Hiermee houdt u hun commitment en kunnen ze voor een volgende fase weer aansluiten. U kunt bijvoorbeeld actieve leden en agendaleden onderscheiden bij vergaderingen.

Veel activiteiten doen medewerkers individueel of samen met enkele collega's, zonder dat de projectleider zich daarmee hoeft te bemoeien. Voor een aantal onderdelen zijn gezamenlijke werksessies aan te bevelen.

Initiatieffase

Opstellen krachtenveldanalyse en werkplan, organisatie van panelbijeenkomsten met stakeholders.

Definitiefase

Bepaal de scenario's, organiseer sessies 'om de kaart' en sluit aan bij de sociaal-maatschappelijke opgave. Bereid presentaties voor, voor college en raad.

Ontwerpfase

Aanpassingen op scenario's. Is de sociaal-maatschappelijke opgave niet uit beeld?

3.4.3 Aandacht voor verschillende planvormingsprocessen in sectoren

Planvormingsprocessen in de ruimtelijk-fysieke sector verschillen van die in de sociaal-maatschappelijke sector. In de eerstgenoemde sector is men gewend aan een planmatige werkwijze met vaak een verre tijdshorizon waarop zaken worden gerealiseerd. Dit is mede het geval, omdat ruimtelijke processen voor een belangrijk deel door wetgeving worden bepaald. Budgetten zijn vaak structureel of gelden voor een langere periode. Planvorming in de sociaal-maatschappelijke sector is meer onderhevig aan maatschappelijke ontwikkelingen, inzichten en trends. Vaak is het lastiger om aan te tonen en te meten welk effect gemeentelijk beleid en activiteiten hebben op de langere termijn. Medewerkers van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling willen dat een voorziening zo snel mogelijk wordt vervangen of opgeknapt. De voorziening is nu nodig en niet over vijf jaar. Het is zaak om met uw plan van aanpak aan te sluiten op de planvorming op zowel de ruimtelijk-fysieke als op de sociaal-maatschappelijke sector. Maak een lijst van beleidsontwikkelingen, plannen en prioriteiten die van invloed zijn op uw eigen planning en zoek naar mogelijkheden om deze te beïnvloeden of te integreren in uw plan. Houd rekening met politieke prioriteiten en beloften en integreer deze in uw plan. Stem ook af op de begrotingscyclus van de gemeente om op tijd aanvragen voor budgetten en middelen te kunnen indienen.

3.5 Participatie en communicatie

In de krachtenveldanalyse heeft u alle actoren en hun betrokkenheid in kaart gebracht. U ondersteunt en organiseert deze betrokkenheid met behulp van een communicatieplan. Voor een deel stuurt u zelf de mate waarin u partijen wilt betrekken. Een beschrijving van het participatieproces is onderdeel van het communicatieplan. Het voorzieningenprogramma is een gemeentelijk beleidsvoornemen en burgers hebben op basis van de Gemeentewet recht op inspraak. U maakt dit beleidsvoornemen voor het opstellen van het voorzieningenprogramma bekend aan de burgers, inclusief de mogelijkheid om te reageren via een inspraakprocedure. De inbreng van bewoners en gebruikers - de ervaringsdeskundigen - kan de kwaliteit van uw voorzieningenprogramma vergroten en tot meer acceptatie en draagvlak leiden.

De volgende stappen kunnen het maken van een communicatieplan vergemakkelijken:

Stap 1 Bepaal doelgroepen en actoren

Zie hiervoor uw krachtenveldanalyse. Let op representativiteit en deskundigheid van doelgroepen en actoren. Vraag verschillende gebruikersgroepen - van jong tot oud - en verschillende functionarissen van corporatie of zorginstelling, van beheerders in de wijk tot de directeur. Zoek verder dan de vaste gesprekspartners die altijd al van zich laten horen op inspraakavonden.

Stap 2 Bepaal inbreng of betrokkenheid per fase

Hoe ver gaat voor u de invloed van doelgroepen en actoren op het voorzieningenprogramma? Dit is afhankelijk van een aantal zaken:

- *De beleidsruimte in het plan*
Wanneer de beleidsruimte klein is, omdat een groot deel van de plannen al vast ligt of geen grote wijziging toelaat, tuig dan geen interactief proces op. U schept in dat geval verkeerde verwachtingen die tot teleurstellingen leiden.
- *Meerwaarde van de inbreng*
Gebruikers hebben wensen rond het voorzieningenaanbod en kunnen de huidige kwaliteit goed beoordelen. Het is daarom belangrijk om bewoners en gebruikers te betrekken bij het bepalen van de veranderopgave en de afweging van mogelijke scenario's. Voor insprekers is het belangrijk dat hun wensen concreet worden gemaakt, al worden niet alle wensen gehonoreerd. Communiceer helder wat het doel van hun inbreng is, baken deze af en geef aan in welke fase de inbreng meeweegt in de besluitvorming. De spreiding van jeugdhonken in wijk of gemeente is een logisch onderwerp tijdens de definitiefase. Op dat moment gaat het niet om de inrichting van een multifunctioneel gebouw.
- *Commitment*
Inspraak heeft zin als politieke bestuurders er ook echt iets mee willen doen in de

besluitvorming. Bepaal de ruimte voor inspraak met het politieke bestuur en voorkom strijdigheid met het primaat van de politiek. Deze ruimte kan per fase verschillen. In de definitiefase willen maatschappelijke partners meepraten over de sociaal-maatschappelijke opgave en het scenario voor het voorzieningenprogramma. Meepraten over de doelstellingen hoeft echter nog niet te betekenen dat een partij zich ook committeert in een intentie- of samenwerkingsovereenkomst voor realisatie van een voorzieningenprogramma. De politiek kan de handen vrij willen houden voor het bepalen van haar coalitiepartners in een latere fase van het project. Als u dit per fase wilt scheiden, communiceer dit dan vooraf richting uw partners.

- *Heldere procedures voor inbreng*

Uit onderzoek blijkt dat de mate waarin personen tevreden zijn met de uitkomst van besluitvorming, grotendeels wordt bepaald door de mate waarin zij ervaren dat zij hebben deelgenomen aan een rechtvaardig proces. Wanneer u vanaf het begin helder de procedure aangeeft, kunnen burgers bepalen of zij hier wel of niet aan willen deelnemen. Als zij dit doen, weten ze waar ze aan beginnen en wat ze kunnen verwachten.

- *Wanneer mag informatie wel of niet naar buiten?*

Deze vraag geldt vooral voor de ontwerpfase, waarin wordt onderhandeld tussen partijen bij het maken van de intentie- en samenwerkingsovereenkomst. Tijdens onderhandelingsprocessen moet u met uw maatschappelijke partners en uw opdrachtgever samen bepalen wat u tussentijds richting andere partijen naar buiten brengt. Ook is het goed om vooraf te bepalen hoe u transparant communiceert richting de raad. Leg afspraken met uw opdrachtgever vast in het communicatieplan.

Stap 3 Bepaal de communicatiestijl, cultuur, middelen, kanalen, systemen en procedures

Een interactief proces kost extra tijd, middelen en inzet van deskundigheid. Overweeg welke opzet uitvoerbaar is binnen uw budget. Aan het einde van deze paragraaf vindt u tips voor internetsites met inspirerende voorbeelden van instrumenten voor participatie en communicatie.

Stap 4 Wie doet wat wanneer?

Vaak voert de communicatiemedewerker de meeste werkzaamheden uit. Toch kunnen ook beleidsambtenaren, projectleider en opdrachtgever een belangrijke rol vervullen. Bekijk dit met elkaar en breng in beeld wie in welke fase van belang kan zijn in de communicatie.

Stap 5 Evalueer en stuur bij

Draagvlak en goede communicatie zijn belangrijke succesfactoren, maar ook faalfactoren. Evalueer in hoeverre doelgroepen een effectieve inbreng hebben gehad en laat dit ook zien aan alle betrokkenen. Doe dit ook tussentijds, zodat u hier in de loop van het proces iets aan heeft en zo nodig kunt bijsturen.

Ter inspiratie enkele sites rond interactieve participatie.

- www.actieprogrammalokaalbestuur.nl. Handreiking burgerinitiatief, lokale proeftuinen burgerparticipatie met het programma 'In actie met burgers'.
- www.kei-centrum.nl. Kenniscentrum voor stedelijke vernieuwing, participatie en communicatie.
- www.participatiewijzer.nl. Vul een vragenlijst in en krijg advies over het instrument voor uw project. Zie ook Instituut voor Publiek & Politiek, www.publiek-politiek.nl.
- www.INSpraakpunt.nl. Voor inspraak Nieuwe Stijl. Vanaf de oprichting in 1997 heeft het inspraakpunt circa vierhonderd inspraakprocedures begeleid. Van Betuwelijn tot Schiphol, van Randstad 380 tot Natura 2000.
- www.toolkitparticipation.com. Honderd voorbeelden vanuit de hele wereld.
- www.decide.nl. Voor de dialoogmethode, waaronder de inzet van een onafhankelijke procesbegeleider.

Er is geen blauwdruk te geven voor een plan van aanpak. Elke gemeente vult dit op haar eigen manier in. Een projectplan is bovendien nooit af. Tijdens elke fase zult u het plan weer bijschaven. Na goedkeuring van het plan van aanpak door de raad, ontvangt u de definitieve programmaopdracht. Daarna kunt u echt van start met de verandering opgeve binnen het voorzieningenprogramma.

Enkele voorbeelden van plannen van aanpak voor een voorzieningenprogramma bij een gemeente zijn te vinden op www.vng.nl/sociaal-fysiek, onder de knop 'handreiking'.



4 De veranderopgave

In dit hoofdstuk staat de verdere uitwerking richting een voorzieningenprogramma centraal. We laten zien hoe u de veranderopgave in beeld kunt brengen en hoe u kunt bepalen welke bestaande en nieuwe voorzieningen nodig zijn. Ook schetsen we hoe de gemeente, samen met maatschappelijke instellingen en bewoners, een bepaald scenario kan kiezen. Pas wanneer er gedetailleerde plannen liggen en het draagvlak is aangetoond, worden coalitiepartners gezocht om het geheel te realiseren.

4.1 De veranderopgave in zes stappen

In dit hoofdstuk ligt de focus op het 'accommoderen' van maatschappelijke activiteiten en organisaties. Welke voorzieningen zijn nodig, voor wie, in welke omvang, met welke kwaliteit en op welke plek? Dit zijn de kernvragen bij de veranderopgave.

We delen het proces in zes stappen:

1. Welke voorzieningen worden meegenomen in de veranderopgave?
2. Hoe analyseert en waardeert u het huidige aanbod?
3. Hoe maakt u een betrouwbare inschatting van de toekomstige behoefte? Welke functies of voorzieningen zijn gewenst?
4. Hoe maakt u een vergelijking tussen aanbod en toekomstige behoefte?
5. Welke toekomstige scenario's zijn denkbaar? Welke accommodaties en investeringen zijn daarvoor nodig, inclusief kostenindicatie?
6. Haalbaarheid en besluitvorming.

In de volgende paragrafen worden de stappen toegelicht.

4.2 Welke voorzieningen worden meegenomen in de veranderopgave?

Het 'werkveld' is breed en zeer divers. Elke maatschappelijke sector kent zijn eigen dynamiek. Het is niet eenvoudig om overzicht te houden. Maak vooraf dus een afbakening. Daarbij kan de 'voorzieningentrap' een handig hulpmiddel zijn.

De afbakening wordt bepaald door de grootte van het gebied, beleidsmatige keuzen (zoals het besluit om bepaalde voorzieningen te centraliseren of juist op buurniveau aan te bieden) en de mate van gemeentelijke verantwoordelijkheid. Met behulp van de voorzieningentrap kunt u inventariseren welke maatschappelijke voorzieningen u wilt meenemen in het voorzieningenprogramma. U brengt allereerst in beeld op welk niveau de maatschappelijke voorzieningen zijn gesitueerd. Vervolgens kijkt u in hoeverre de gemeente verantwoordelijk is voor planning en realisatie van voorzieningen. Op die manier ontstaat inzicht in de vraag waar welke voorzieningen moeten komen en of de gemeente de situering kan beïnvloeden.



De voorzieningentrap: hulpmiddel bij afbakening van voorzieningen

Planningsniveau	Regio		Schouwburg	Theater	Museum nationaal		Meubelboulevard
		Maatschappelijke opvang	Drugs hulpverlening				Leisurecentra
						Zwempadijs	
	Gemeente	Muziekschool	Cultureel Centrum	Zwembad	Museum lokaal		
				Centrum Jeugd en Gezin		Tennispark	Commerciële sport-school
		Informatiepunt publiek	Sporthal		Voortgezet Onderwijs		Winkelcentrum
	Wijk	Basisschool	Buitensport	Wijkcentrum	Zorgsteunpunt	Huisarts	Kerk
		BSO	Gymzaal			Kinderdagverblijf	Apotheek
					Bijzondere woonvormen		Buurtsuper
	Buurt	Ontmoetingsplek			Thuiszorg		
			Peuterspeelzaal	Atelier / oefenruimte			
		Trapveld					
	Blok	Speelruimte					
	Verantwoordelijkheid gemeente	Maximaal					

Ontwikkeld door: gemeente Apeldoorn/Laagland'advies/Hospitality Consultants.

4.3 Hoe analyseert en waardeert u het huidige aanbod?

De analyse van het huidige aanbod bestaat uit drie delen:

- typering van het gebied;
- inventarisatie van de huidige gebouwen;
- een overzicht van de spreiding van de gebouwen en de kwaliteit van de locaties.

4.3.1 *Typering van het gebied*

Hoe de veranderopgave er uiteindelijk uit ziet, is ondermeer afhankelijk van de uitgangssituatie, ontwikkelingen in het gebied en de mensen die er wonen. Bij het in kaart brengen van de sociaal-maatschappelijke opgave hebt u gegevens verzameld, die uiteindelijk hebben geleid tot een startnotitie voor de raad. De hier verzamelde gegevens vormen de typering van het gebied. Het gaat vooral om informatie over het sociaal-maatschappelijke en ruimtelijk-fysieke beleid van de gemeente, financiële kaders, demografische gegevens en de ruimtelijk-fysieke situatie.

4.3.2 *Inventarisatie huidige gebouwen*

Om het huidige voorzieningenaanbod in kaart te brengen, moet u de gebouwen inventariseren. In hoofdstuk 2 hebt u slechts een globaal inzicht gegeven in het gebouwenbestand. Om niet teveel gegevens te verzamelen, bepaalt u vooraf welke gegevens u nodig hebt. De meeste informatie is binnen de gemeente of bij de betreffende instelling voorhanden. Soms is nader onderzoek nodig.

U kunt gebruik maken van de volgende indeling:

- 1 Functie van de voorziening;
- 2 Adres;
- 3 Capaciteit voorziening;
- 4 Bruto vloeroppervlakte (Bvo);
- 5 Bezettingsgraad;
- 6 Functionele kwaliteit;
- 7 Sociale kwaliteit;
- 8 Bouwkundige kwaliteit;
- 9 Eigendomssituatie;
- 10 Exploitatieresultaat;
- 11 Financiële gegevens.

Bij 1. Maken meer maatschappelijke organisaties deel uit van het gebouw? Teken dan aan dat er sprake is van multifunctioneel gebruik. Bij 2. Voer het adres in. Bij 3. De capaciteit wordt uitgedrukt in de rekeneenheid die het best past bij de voorziening. De meest voorkomende eenheden zijn aantal, arbeidsplaatsen (uitgedrukt in fte's),

leerlingen, kindplaatsen of groepen. Is dit niet van toepassing? Dan vult u het bruto vloeroppervlak in. In bijlage A staan rekeneenheden. Bij 4. Geef aan wat de totale bruto vloeroppervlakte is van het gebouw. Bij 5. Neem de bezettingsgraad op. Het gebouw kan functioneel prima in orde zijn en toch nauwelijks worden gebruikt. Dit gegeven is van belang voor latere besluitvorming. De bezetting kan eenvoudig worden berekend.

Ruimte		ma			di			wo			do			vr			za			zo			gesloten		bezetting	
Dagdeel		o	m	a	o	m	a	o	m	a	o	m	a	o	m	a	o	m	a	o	m	a	Periode	wkn	Cap.	%
Spreekkamer	1	1			1			1						1									vak	10	15	27
Peuterspeelzaal	1	1			1			1			1			1									vak	10	10	50
Cursusruimte	1		1	1		1	1			1	1	1	1	1	1								vak	10	18	56
Grote zaal	1		1	1		1			1			1			1			1					vak	10	16	44
Aantal ruimtes		4	2	2	2	2	2	1	2	1	1	2	1	2	3	1	1	0	0	1	0	0	gemiddelde bezetting		44	

o = ochtend, m = middag, a = avond

beschikbaar	
potentieel beschikbaar	ruimte kan niet worden benut, is niet combineerbaar met andere activiteiten
niet beschikbaar	gebruik ruimte voor deze functie is niet van toepassing

Voorbeeld spreekkamer: de spreekkamer is vier dagdelen in gebruik. Het pand is voor de spreekkamer vijftien dagdelen beschikbaar. De bezettingsgraad van de spreekkamer is $4:15 = 27\%$.

Wanneer u de bezetting in kaart brengt, is het ook belangrijk om – waar mogelijk – in kaart te brengen waar de gebruikers vandaan komen. Hierdoor wordt duidelijk of de voorziening werkelijk gemeente, wijk of kerngebonden is. Dit kan van belang zijn om al of niet in de voorziening te investeren.

Bij 6, 7 en 8 geeft u een indicatie van de kwaliteit van de gebouwen. Naast capaciteit en locatie is het belangrijk om inzicht te hebben in de functionele, sociale en bouwkundige kwaliteit. Bij Bij de functionele kwaliteit (6) definieert u in hoeverre een gebouw beantwoordt aan het doel waarvoor het is bestemd. Dit verschilt per type gebouw. In eerste instantie volstaat een globale beoordeling over gebruik en bezetting. U kunt gebruik maken van onderstaand voorbeeld.

Beoordeling functionele kwaliteit wijkcentrum X.

Functionele kwaliteit	Beoordeling	Toelichting
Oorspronkelijke functie	Basisschool	Bouwjaar 1965
Huidige functie	wijkcentrum	functieverandering 1995 (verbouwing)
Functionele kwaliteit	onvoldoende	activiteiten voor jongeren zijn niet mogelijk
Bereik doelgroepen	wisselend	geen jongeren
Bezetting gemiddeld	35%	zie berekening
Algemene beoordeling	onvoldoende	
Verbeterpunten		ofwel renovatie en herindeling of nieuwbouw

Bij 7. De sociale kwaliteit is de betekenis van het gebouw voor haar gebruikers. De waarde van gebouwen is immers niet alleen in termen van bouwkundige en functionele kwaliteit te beoordelen. Dit moet niet worden onderschat. De sociale meerwaarde van een gebouw is vaak van groot belang. Denk aan het buurtcentrum dat nauwelijks functioneel is en in een slechte bouwkundige staat verkeert, maar bruist van de activiteiten. Daarmee is het een belangrijke ontmoetingsplek voor buurtbewoners. Het eenvoudig 'wegstreven' van een dergelijke voorziening en het onderbrengen van de activiteiten in een nieuw wijkcentrum, leidt zeker tot weerstand. Door gesprekken te voeren met gebruikers van accommodaties krijgt u inzicht in de sociale betekenis van de gebouwen.

Bij 8. Bij de beoordeling van de bouwkundige kwaliteit is het zinvol om te beginnen met een quickscan. Deze kan plaatsvinden op basis van een schouw, beschikbare gegevens uit meerjaren onderhoudsplannen en gegevens van de instellingen zelf. Wanneer daaruit blijkt dat de situatie zorgelijk of onduidelijk is, kan aanvullend onderzoek plaatsvinden. Zijn er geen onderhoudsgegevens voorhanden? Dan moet u onderzoek doen. Bij de bouwkundige kwaliteit geeft u eveneens informatie over het bouwjaar van de accommodatie en eventueel het jaartal waarin ingrijpende renovaties zijn gepleegd. Een meer gedetailleerde beoordelingssystematiek is die van het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Daarvoor is een aparte inspectie nodig. Meer informatie is te vinden op de website www.nen.nl. Tot slot zijn er sectorspecifieke kwaliteitsnormen. Zo heeft het NOC*NSF uitgebreide normen voor sportaccommodaties en velden. Ook hiervoor is een aparte inspectie nodig.

Bij 9. Bij de eigendomssituatie geeft u aan wie het pand in economisch eigendom en wie het pand in gebruik heeft.

Bij 10. Het exploitatieresultaat geeft u inzicht in de vraag of het pand kostendekkend wordt geëxploiteerd of de voorziening bijvoorbeeld draait op subsidie van de gemeente. Hiervoor gebruikt u de jaarstukken van de betreffende organisatie.

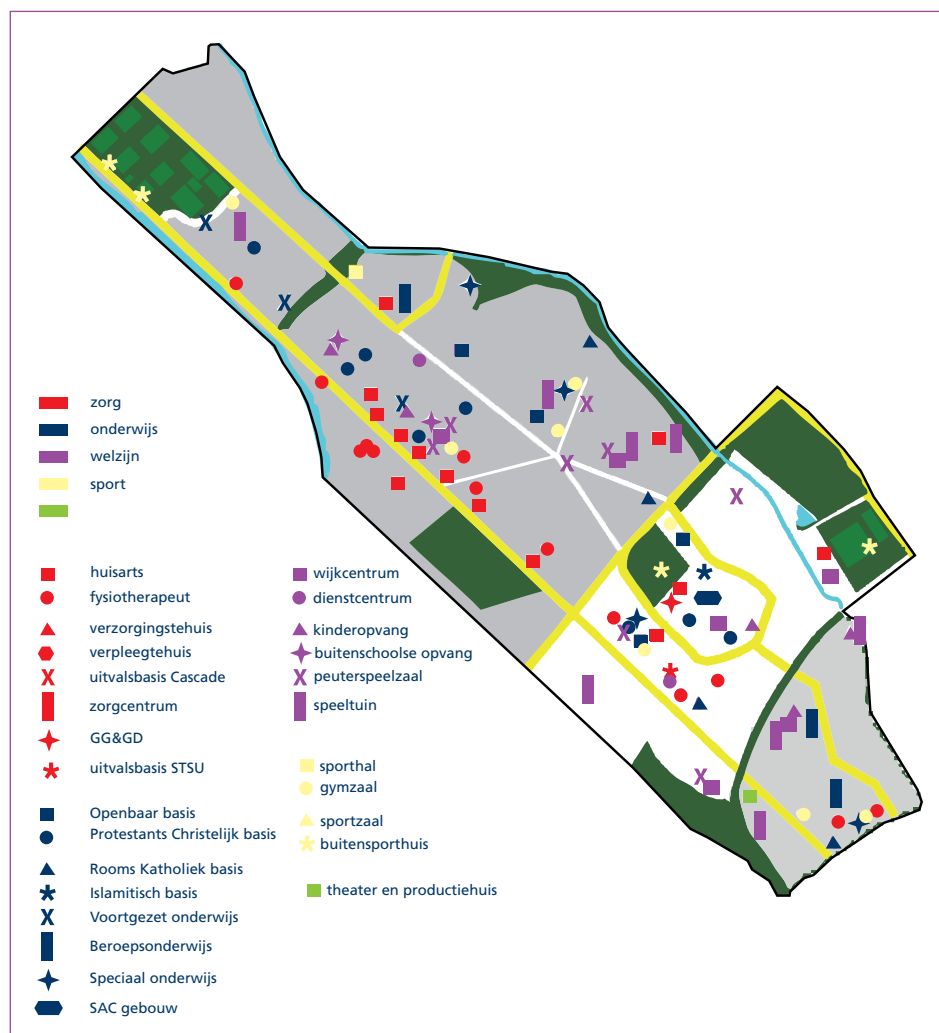
Bij 11. Geeft u aan hoe dit gebouw bij de gemeente 'in de boeken staat'. De meeste gebouwen zijn meestal nog niet afgeschreven, maar hebben een schuldrestant.

4.3.3 Spreiding van gebouwen en de kwaliteit

Voorzieningen vragen ruimte. De bereikbaarheid is van groot belang. Zeker waar het gaat om voorzieningen voor mensen die minder mobiel zijn. Een goed overzicht van de spreiding van de voorzieningen krijgt u eenvoudig op basis van een plattegrond. Een locatie wordt overigens niet uitsluitend beoordeeld op de afstand tot de gebruikers. Ook veiligheid, openbaar vervoer, parkeren en ligging ten opzichte van andere voorzieningen spelen een rol. Via een matrix kunt u dit per locatie beoordelen.

Criteria	Beoordeling	Toelichting
Verzorgingsgebied (bereik)	goed	kinderrijke buurt, wijkfunctie
Veiligheid verkeer	redelijk	zie ook opmerking parkeergelegenheid
Veiligheid sociaal	goed	omgeving is schoon, heel en veilig
Bereikbaarheid openbaar vervoer	goed	bushalte hoek ... straat
Parkeergelegenheid	onvoldoende	geen parkeerplaatsen, probleem brengen en ophalen
Nabijheid andere voorzieningen	goed	gelegen naast basisschool
Algemene beoordeling locatie	redelijk	goede locatie
Verbeterpunten		verbeteren verkeersveiligheid

U zet de locatie op een kaart. De kaart bestaat uit een plattegrond met de huidige voorzieningen en hun primaire functie, eventueel aangeduid met het getal van de capaciteit. Van de meeste wijken zijn basiskaarten beschikbaar, waarop de contouren van de wijk herkenbaar zijn: hoofdinfrastructuur, woon- en werkgebieden, openbare ruimte. Meer detail is niet nodig.



4.4 Hoe maakt u een betrouwbare inschatting van de toekomstige behoefte?

Voor het ramen van de vraag naar capaciteit en ruimte kunt u globale rekenmodellen - kengetallen - toepassen en waar nodig gedetailleerde modellen. Afhankelijk van het doel maakt u een keuze. Niet altijd is een gedetailleerde vraagberekening nodig of mogelijk. Hoe maakt u een raming?

4.4.1 Raming per individuele voorziening

U raamt de capaciteit van de toekomstige vraag per voorzieningensoort op basis van referentie- of kengetallen, vertaald naar ruimtebehoefte. Op basis van een bevolkingsprognose schat u de vraag naar de voorziening in. Door vermenigvuldiging van het bijbehorende kengetal met de toekomstige vraag, komt de capaciteit van de toekomstige vraag in beeld. Niet voor alle voorzieningen zijn kengetallen beschikbaar. In dat geval werkt u met vergelijkingsgegevens of referentiegetallen. Dit doet u door bijvoorbeeld de gegevens van een aantal gemeenten met elkaar te vergelijken. U rekent vervolgens de capaciteit om naar ruimtebehoefte. Per eenheid capaciteit is een kengetal beschikbaar voor de ruimtebehoefte. Eén (FTE) huisarts heeft bijvoorbeeld tussen de 90 en 110 m² bruto vloeroppervlak nodig en één kindplaats kinderopvang 10 m². In bijlage A staan per voorziening rekeneenheden en kengetallen voor de ruimtebehoefte.

Uitgeverij Kluwer heeft een uitgebreide uitgave met planologische kengetallen, zie www.kluwershop.nl. Er zijn andere commerciële aanbieders van kengetallen, zoals Kengetallen-Online, www.kengetallen-online.nl. Voor sportvoorzieningen bestaat een handboek, zie www.sportaccom.nl.

Op internet vindt u overzichten van checklists, geen rekenmodellen, die handig zijn bij het plannen van voorzieningen. Als voorbeelden noemen we:

- de Sociale Checklist van de provincie Gelderland, www.gelderland.nl/Leven/Socialechecklist
- het Kenniscentrum wonen, welzijn en zorg - www.kcwz.nl - heeft planologische kengetallen
- het NIVEL heeft op internet een eenvoudig rekenmodel voor het berekenen van de vraag naar voorzieningen voor de eerstelijnsgezondheidszorg, zie www.nivel.nl/vaam
- op de site van het SCP is een uitgebreid ramingmodel te vinden voor de kinderopvang, zie www.scp.nl/onderzoek/kinderopvang. Dit model is vrij te gebruiken.

Een aantal organisaties heeft kengetallen van de meest voorkomende voorzieningen samengebracht in één rekenmodel. Het voordeel is dat u de demografische gegevens slechts eenmaal hoeft in te voeren. Dit zijn over het algemeen producten van commer-

ciële bureaus, die niet gratis beschikbaar worden gesteld. Voorbeelden zijn Laagland'advies en Stipo Consult.

Voorzieningen versus 'drempelwaarden'

In gebieden met weinig inwoners is de vraag naar een bepaalde voorziening soms onvoldoende om een zelfstandige vestiging te exploiteren. Elke voorziening heeft een bepaalde drempelwaarde. Dit is de minimaal benodigde capaciteit voor rendabele exploitatie. Als de vraag naar buitenschoolse opvang onder de twintig kindplaatsen ligt, wordt een rendabele exploitatie moeilijk. Als het aantal leerlingen van een basisschool onder de - per gemeente verschillende - opheffingsnorm zakt, kan de school niet zelfstandig voortbestaan. De toekomstige vraag naar voorzieningen kan voor elk willekeurig gebied worden bepaald, voor de gemeente, de wijk of een kern. Daarbij gaan wij uit van een soort 'gemiddelde' situatie. Er zijn echter altijd bijzondere situaties die afwijken van het 'gemiddelde'. In grote stadswijken met een grote sociaal-maatschappelijke problematiek wordt het aanbod van voorzieningen veel meer toegesneden op deze problematiek en minder op gemiddelden. Vaak is er sprake van extra tijdelijk aanbod. In kleine kernen gelden andere criteria voor instandhouding van leefbaarheid en voorzieningen. Een goede analyse houdt dus rekening met de bijzondere situatie in een gebied.

In de onderstaande voorbeeldtabel staat of een voorziening onder of boven een drempelwaarde uitkomt. Op deze manier krijgt u eenvoudig inzicht in voorzieningen met onvoldoende draagvlak voor een zelfstandige vestiging, die redelijk kostendekkend is te exploiteren.

Voorbeeldtabel drempelwaarde gebied met 1400 inwoners, buurtniveau of dorp.

Functie/voorziening	Eenheid	Drempel-waarde	Vraagberekening		
			2007	2012	2017
Supermarkt	aantal	1	0,4	0,5	0,6
Buitenschoolse opvang	kindplaats	20	33,8	42,3	52,8
Alg. Maatschappelijk Werk	FTE	0,7	0,3	0,3	0,4
Basisschool, regulier en speciaal	leerling	200	194,0	242,5	303,1
Wijkcentrum	m ²	400	186,0	232,5	290,6
Huisarts	FTE	0,8	0,7	0,9	1,1

4.5 Hoe maakt u een vergelijking tussen aanbod en toekomstige behoefte

Nu alle gegevens zijn verzameld en in beeld gebracht, kunt u het huidige aanbod en de toekomstige behoefte met elkaar vergelijken. U kunt nu uitspraken doen over het overschot of tekort aan capaciteit en welke voorzieningen wellicht ontbreken.

4.5.1 De capaciteit

Het is het meest eenvoudig om in een tabel de huidige capaciteit naast de toekomstige vraag over vijf en tien jaar te laten zien. Daar waar grote verschillen zijn tussen het huidige aanbod en de vraag, is een verklaring nodig. In de onderstaande voorbeeld-tabel wordt dit geïllustreerd.

Voorbeeld vraag en aanbodtabel voor een aantal functies.

Functie	Eenheid	Aanbod 2008	Vraag 2008	Vraag 2013	Verschil 2008	Verschil 2013
Atelierruimte beeldende kunst	Atelier	20	38	45	-18	-25
Bibliotheek	m ²	300	170	200	130	100
Buitenschoolse opvang	kindplaats	230	426	589	-196	-359
Kinderdagverblijf	kindplaats	240	173	214	68	26
Gymzaal, inclusief onderwijs	gymzaal	4	6	7	-2	-3
Wijkcentrum	m ²	1.200	1.357	1.515	-157	-315
Huisarts	FTE	8	5	6	3	2

Soms zijn er specifieke omstandigheden die tot verschillen leiden. Zo kan een eerder besluit om een buurtvoorziening te centraliseren, leiden tot een optisch tekort in een gebied. We noemen dit 'optisch', omdat in het aanbod wel is voorzien via de centrale accommodatie in het centrum van de gemeente. Ook het omgekeerde kan het geval zijn. Wanneer in de komende vijf jaar twee huisartsen met pensioen gaan, is er in dit voorbeeld in 2013 sprake van evenwicht in aanbod en toekomstige behoefte. Mogelijk ontstaat toch een tekort, omdat steeds meer huisartsen parttime gaan werken.

Ruimtebehoefte

Per voorziening kunt u de ruimtebehoefte berekenen, vervolgens getotaliseerd naar schaalniveau en sector. Dit laatste is vooral interessant voor uitbreidingsgebieden, waar een ruimteclaim moet worden gelegd.

Tabel Indicatie ruimtebehoefte maatschappelijke voorziening: totalenoverzicht.

	Gebiedsniveau											
	Buurt		Wijk		Stadsdeel		Stad		Regio		Totaal	
Sector	m ² BVO	m ² terrein	m ² BVO	m ² terrein	m ² BVO	m ² terrein	m ² BVO	m ² terrein	m ² BVO	m ² terrein	m ² BVO	m ² terrein
Cultuur	0	0	563	0	85	0	0	0	0	0	648	0
Kinderopvang	385	192	644	372	0	0	0	0	0	0	1029	565
Levensbeschouwend	0	0	370	0	0	0	0	0	0	0	370	0
Maatschappelijke dienstverlening	0	0	82	0	205	0	108	0	0	0	395	0
Onderwijs	2671	1225	0	0	1414	420	0	0	0	0	4085	1645
Overheid en publiek	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	9	0
Sport en recreatie	0	2794	373	18.629	186	16.766	0	0	0	0	559	38.189
Welzijn	39	33	545	37	0	0	0	0	0	0	584	70
Wonen & Zorg	0	0	1414	0	0	0	0	0	0	0	1414	0
Zorg	424	0	399	160	11	0	115	0	529	0	1478	160
Totaal	3518	4244	4399	19.198	1902	17.186	224	0	529	0	10.572	40.629

4.5.2 Eerste conclusies

De vergelijking tussen het aanbod en de toekomstige behoefte geeft de volgende resultaten:

- U hebt een sociaalruimtelijke typering van het gebied;
- U weet of er een overschot of tekort in capaciteit is of in de toekomst zal ontstaan;
- De functionele, sociale en bouwkundige kwaliteiten zijn beoordeeld.

Definitieve conclusies hoeft u nu nog niet te trekken. Het gaat op dit moment om een duidelijk beeld van het huidige gebouwenbestand en een prognose voor de toekomst. Wel kunt u op basis van dit materiaal een aantal constatering doen. Zo kunt u uit de inventarisatie opmaken dat het bijvoorbeeld niet voor de hand ligt om een bepaalde voorziening uit te breiden tot een multifunctionele accommodatie. Het kan zijn dat de

locatie niet geschikt is of dat het pand niet goed rendabel te maken is.

4.5.3 De bezettingsgraad

U kunt voorlopige conclusies trekken uit de geconstateerde bezettingsgraad van de gebouwen. Het kan zijn dat nu voor het eerst duidelijk is dat een aantal voorzieningen een lage bezettingsgraad heeft, terwijl bijvoorbeeld het onderhoud van het gebouw en de gemeentelijke subsidie voor activiteiten zwaar leunen op de gemeentebegroting. Bij een lage bezettingsgraad - vaak aan de orde bij buurtcentra, sociaal-cultureel werk en buitensportvoorzieningen - kan de vraag worden gesteld of de voorziening nog wel past in de huidige fysieke voorziening. Dit kan voor de gebruikers een confronterende constatering zijn en voor uw bestuurders een politiek geladen onderwerp worden. Een andere mogelijkheid is dat voorzieningen met een lage bezettingsgraad moeten inkrimpen of andere gebruikers toe laten. Het inzichtelijk maken van een lage bezettingsgraad kan dus leiden tot een bestuurlijke beslissing met vergaande consequenties. Het is verstandig om het college tijdig te informeren over mogelijke kansen en politieke gevoeligheden om op basis van de bezettingsgraad beslissingen te nemen.

4.6 Welke toekomstscenario's zijn denkbaar?

Hoe geeft de gemeente antwoord op de vraag welke voorzieningen waar moeten komen, in welke omvang en met welke kwaliteit? Er zijn verschillende antwoorden mogelijk. Dit hoofdstuk biedt een aantal kapstokken. De scenario's ontwikkelt u samen met uw externe partners die betrokken zijn bij het gebruik van de voorzieningen, zoals maatschappelijke instellingen en gebruikers. Ook corporaties en zorgaanbieders die betrokken zijn bij het gebied weten wat de wijk, gemeente of kern nodig heeft. Het vroegtijdig betrekken van deze partners hoeft niet te betekenen dat zij vervolgens ook investeren in de uitvoering van het voorzieningenprogramma. U kunt dit aangeven wanneer u hen betreft bij de discussie over het gewenste voorzieningenniveau. Wanneer u partners wel in een latere fase wilt vragen om te investeren in het voorzieningenprogramma - maar u deze partners nu niet betreft - bestaat de kans dat investeerders onvoldoende committent voelen en niet meegaan in uw plannen.

4.6.1 Bepaling van de gemeentelijke inzet

Om de discussie over het gewenste voorzieningenniveau goed aan te gaan, is het verstandig om allereerst te bepalen wat de inzet van de gemeente is. U kunt dit doen door eerst intern de volgende thema's te bespreken. In feite gaat het in deze discussie over de gemeentelijke visie op de voorzieningenstructuur. Daarbij is een aantal vragen aan de orde. Planning van voorzieningen gaat uiteindelijk niet om de gebouwen, maar om de planning van de functies die maatschappelijke voorzieningen vervullen. De vraag is dan ook welke maatschappelijke voorzieningen zo op elkaar betrokken zijn, dat de

samenwerking tussen de voorzieningen op een gedeelde maatschappelijke agenda gefaciliteerd moet worden met adequate huisvesting. Kiest de gemeente voor de brede school om een breed voorzieningenaanbod voor kinderen van 0 tot 12 jaar te realiseren? Wil de gemeente investeren in de combinatie welzijn en zorg voor ouderen om hen in staat te stellen langer in hun eigen huis te wonen? Wat is de consequentie voor aanbod en spreiding van voorzieningen? Hoe worden sportvoorzieningen geïntegreerd in gemeentelijk beleid en wat zijn de consequenties voor de voorzieningenstructuur? Dit zijn fundamentele vragen waar u nu voor staat.

Daarnaast is de vraag aan de orde hoe u evenwicht bereikt in de huidige en toekomstige behoefte. Welke verschillen wilt u de komende jaren wegwerken? Wat heeft prioriteit? Welke maatschappelijke voorzieningen moeten eigenlijk worden verplaatst, uitgebreid of samengevoegd?

Een andere kwestie is het gewenste kwaliteitsniveau. Mooie, goed geoutilleerde voorzieningen geven een uitstraling aan gemeente, wijk of kern en zorgen ervoor dat bewoners er trots op zijn. Daar hangt een prijskaartje aan. De financiële normen in bijlage A zijn gebaseerd op een 'sober en doelmatig voorzieningenniveau'. U moet dus keuzes maken. De bestuurlijke afweging die moet worden gemaakt is: is een kwaliteitsimpuls nodig? Zo ja, voor welke voorzieningen en op welk niveau? Geven we prioriteit aan instandhouding van het bestaande aanbod of aan vervanging en uitbreiding? Kiest u voor waardecreatie op de lange termijn of budget denken op de korte termijn?

Ook de vraag of u inzet op multifunctionaliteit of zelfstandige voorzieningen, is niet eenvoudig te beantwoorden. Clustering van maatschappelijke voorzieningen is een duidelijke trend en een antwoord op de veranderende vraag. Er zijn nieuwe concepten, zoals de brede school, gezondheidscentra en de Centra voor Jeugd en Gezin. Deze worden meestal vertaald naar een multifunctioneel gebouw. Er zijn ook bredere gebiedsgerichte concepten, zoals de woonservicezone, de 'opvoedwijk', 'seniorcity', gebaseerd op een bepaalde leefstijl of levensfase. Daarnaast is er behoefte aan eigen identiteit. In het bepalen van de veranderopgave wordt niet alleen gekeken naar gebouwen en ruimte, maar ook naar diensten. Het is goed om kritisch na te gaan of in uw gemeente behoefte is aan die multifunctionele aanpak. Er zijn in uw gemeente ook maatschappelijke voorzieningen waar weinig aanleiding is om in te grijpen in de voorzieningenstructuur. De instellingen stemmen, samen met andere partijen, hun programmering af en brengen hun aanbod onder de aandacht bij burgers. Ruimte delen kan zich richten op het beter op elkaar aansluiten van voorzieningen, maar kan ook van belang zijn om ruimten efficiënter te gebruiken. Dit onderscheid is van belang om de meerwaarde van multifunctionaliteit goed te kunnen toepassen.

4.6.2 Oplossingsrichtingen

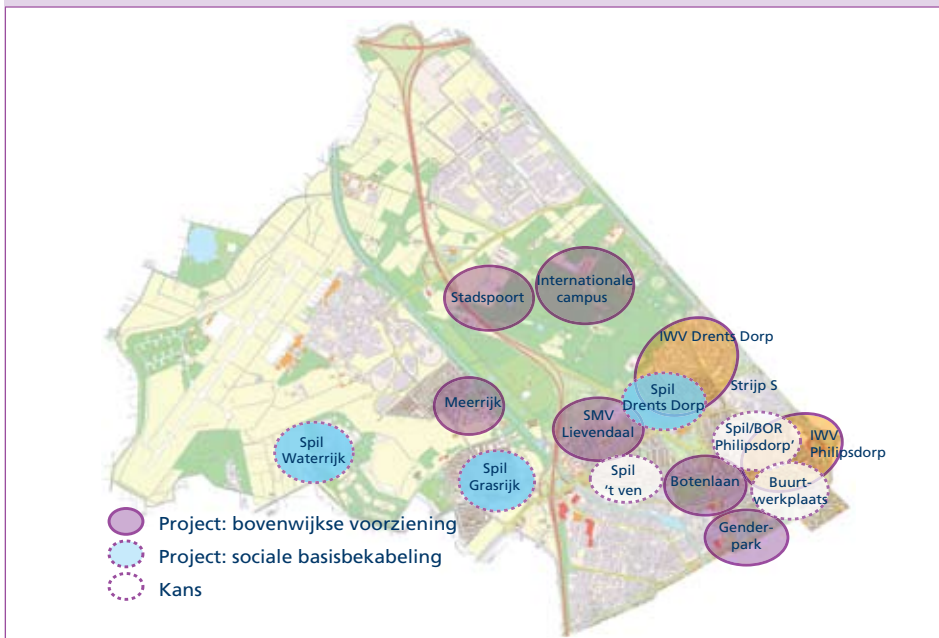
Tijdens één of meer bijeenkomsten zoekt u naar oplossingsrichtingen die tegemoet komen aan de ambities en resultaten van de vraag en aanbodanalyse. Het is een aanrader om met een aantal collega's 'rondom de kaart' deze oplossingsrichtingen te bespreken.

Rondom de kaart

'Rondom de kaart' is een praktische manier van werken. Aan de muur hangt een grote plattegrond van het gebied. U plakt met stickers de huidige voorzieningen op de juiste plek en markeert de 'ontwikkellocaties'. Gebruik verschillende kleuren. Elke sticker is genummerd of heeft een naam. Per voorziening zijn de belangrijkste feiten samengevat.

Stapsgewijs neemt u de maatregelen per voorziening met elkaar door, zoals handhaven, renoveren, verplaatsen, opheffen of functie toevoegen. Al doende ontstaan ideeën over spreiding en clustering. Noteer per maatregel de voorwaarden of belemmeringen. Hang zonodig meer plattegronden op om de varianten te kunnen intekenen.

U kunt ook eerst in deelsessies met een bepaalde combinatie van functies werken, bijvoorbeeld rond jeugdvoorzieningen. Dat werkt sneller. Breng uiteindelijk de resultaten van alle deelsessies bij elkaar op één grote plattegrond en bespreek eventuele verdergaande clustering. Houd eveneens het voorzieningenaanbod in de directe omgeving goed in de gaten.



Een kaartvoorbeeld uit Eindhoven

Deze gemeentelijke interne discussie resulteert in een overzicht van initiatieven. Er zijn verschillende varianten mogelijk waarin bestaande initiatieven (al dan niet aangepast) zijn opgenomen. Het gaat om een toekomstscenario waarbij kansen en mogelijkheden worden geschetst, zonder dat er sprake is van onomkeerbare besluiten. Het is een streefbeeld waarbij richtinggevende uitspraken worden gedaan over het voorzieningenprogramma. U doet geen uitspraken over specifieke projecten, maar geeft wel aan waarerschikking in het voorzieningenaanbod gewenst is. In de volgende stap worden alle varianten op hun haalbaarheid getoetst. Initiatieven en projecten worden op de kaart gezet om een duidelijk beeld van de toekomstige situatie te krijgen. Pas na intensief overleg met alle betrokken partijen en bewoners (waarmee u regelmatig om de kaart moet staan) wordt een definitiever scenario vastgesteld. Vervolgens wordt dit scenario vertaald naar deelprojecten op het niveau van individuele gebouwen.

Een voorbeeld uit Apeldoorn (nieuwe initiatieven)

Nieuwe initiatieven	Stand van zaken	Regie bij	Partners	Budgetten	Projectfase/ Planning
Egerlaan 17	Noodzaak tot renovatie theaterdeel ook nader onderzoek gewenst naar nieuwe of aanvullende functies	Gemeente, CMV in overleg met cluster cultuur	Accres, SLAK, nog nader te bepalen instanties		In 2007 starten van initiatieffase ten aanzien van strategische invulling van dit pand
Hergebruik Finse school	Gebouw komt in schooljaar 2008/2009 vrij	Gemeente, CMV in overleg met afdeling beleid	Accres, nieuwe gebruikers	geen	In 2007 starten van initiatieffase ten aanzien van strategische afweging herbestemming van dit pand
Verplaatsen peuterspeelzaal De spil naar Kon. Emmaschool	Deze peuterspeelzaal heeft een VVE samenwerkingsverband met de Emmaschool. In 2007 – 2008 wordt de speelzaal ondergebracht in deze school.	Gemeente, CMV in afstemming met onderwijsachterstandenbeleid	Gemeente, PCBO en het kindercentrum.nl	VVE-budget, onderwijs-huisvestingsmiddelen	Realisatiefase

>>

>>

Toevoegen peuterspeelzaal aan basisschool De eendracht	Uitbreiding van VVE, peuterspeelzalen en clustering met basisonderwijs is gewenst in dit deel van de wijk	Gemeente, CMV in afstemming met onderwijsachterstandenbeleid	Gemeente, stichting openbaar primair onderwijs, kinderopvang	VVE-budget en onderwijshuis-vestingsmiddelen	Initiatieffase, gesprek over gewenste uitbreiding VVE, peuterspeelzalen in Zuid
Realisatie gasthusen	Laagdrempelige voorziening/ huiskamer op buurtniveau t.b.v. signalering, ondersteuning, hulpverlening, ontmoeting. Met name gewenst in het Vogelkwartier, Staatsliedenkwartier en Componistenkwartier	Gemeente, MPZ	Woningbouwvereniging, Leger des Heils, Alert, wisselwerk, politie	Voor het Vogelkwartier wordt een pand ter beschikking gesteld door Goede Woning, ge- en verbruikskosten vanuit gezamenlijk budget partners	Realisatiefase gasthus in hart van het Vogelkwartier. Komende drie jaar initiatieven starten voor realisatie gasthus in Staatsliedenkwartier en Componistenkwartier
Realisatie dakhuisen	Een voorziening in de openbare ruimte met een 'dak' boven het hoofd waar ontmoeting en informatie kan plaatsvinden	Gemeente, wijkontwikkeling (wijkmanagers) in samenspraak met RO	Partners leefbaarheidsplatform		Start initiatief-fase 2007
Realisatie pakhusen	Tijdelijke of permanent beschikbare accommodatie die tegen een geringe vergoeding of om niet gebruikt kan worden voor activiteiten voor met name sport en cultuur	Gemeente SAM-CMV in samenwerking met RO en afdeling beleid SAM	Bedrijven in Zuid, bedrijfsmakelaars, woningbouwvereniging, particuliere initiatieven	Budgettair neutraal in samenwerking met de partners	Start initiatief-fase 2007

4.6.3 Communicatie met betrokken partijen

Wanneer de gemeente een voorlopige lijn heeft bepaald, intensiveert u de interactie met betrokken partijen. Voor dit doel belegt u aparte bijeenkomsten met 'het veld'. Om dit hanteerbaar te maken, is een bepaalde clustering aan te raden. Dit heeft te maken met de beoogde strategie. Het heeft weinig zin om vertegenwoordigers van de eerstelijnsgezondheidszorg samen te brengen met culturele instellingen. Het is echter

wel belangrijk om ze samen te brengen met vertegenwoordigers van de maatschappelijke dienstverlening. Publieke dienstverlening en welzijn zijn een goede combinatie, net als onderwijs, welzijn en kinderopvang. Maatwerk is nodig, mede gebaseerd op de behoefte van de voorzieningen zelf. U kunt een brede klankbordgroep instellen met een vertegenwoordiging van de belangrijkste maatschappelijke instellingen.

Hetzelfde geldt voor het overleg dat u voert met bewonersorganisaties. Zij worden in deze fase eveneens betrokken. U kunt ook een bewonersplatform instellen met een aantal sleutelfiguren. Deze vormen de verbinding tussen diverse bewonersorganisaties in het gebied. Zij denken mee over de oplossingsrichtingen en het programma.

Eindpunt van deze exercitie is een visie of perspectief op het voorzieningenprogramma. In het concept voorzieningenprogramma staan eventuele varianten - op delen van het programma - inclusief hun voor- en nadelen. Deze visie geeft ook antwoord op de eerder geformuleerde sociaal-maatschappelijke opgave. De visie wordt neergelegd in een voorzieningenprogramma, inclusief een indicatie van de kosten en het draagvlak bij gebruikers en bewoners.

In het voorzieningenprogramma komt aan de orde:

- Wat zijn de ambities van de gemeente en van instellingen?
- Welke prioriteiten worden gesteld?
- Welke doelstellingen zijn, eventueel per gebied, geformuleerd?
- Welke concrete maatregelen staan geprogrammeerd?
- Een kostenindicatie van investeringen in gebouwen en openbare ruimte.

Als eenmaal is vastgesteld welke projecten en initiatieven onderdeel uitmaken van het toekomstscenario, werkt u deze verder uit in een projectformat. U kunt hiervoor het volgende format gebruiken:

- projectnaam;
- omschrijving van de voorziening;
- doel: de soort voorziening en voor wie is deze bedoeld?
- relatie met de visie: in hoeverre draagt dit project bij aan de ambities of de sociaal-maatschappelijke opgave?
- partners: wie zijn erbij betrokken, zowel financiers als gebruikers?
- planning en producten: wat zijn de noodzakelijke vervolgstappen?
- communicatie en participatie.

Nadat u de projecten hebt beschreven, kunt u alle informatie - de resultaten - uit de voorgaande discussies verwerken in een concept voorzieningenprogramma. Dit concept-

programma bevat alle noodzakelijke inhoudelijke elementen. In de volgende stap wordt de haalbaarheid nader onderzocht en een uiteindelijke afweging gemaakt.

4.7 Haalbaarheid en besluitvorming

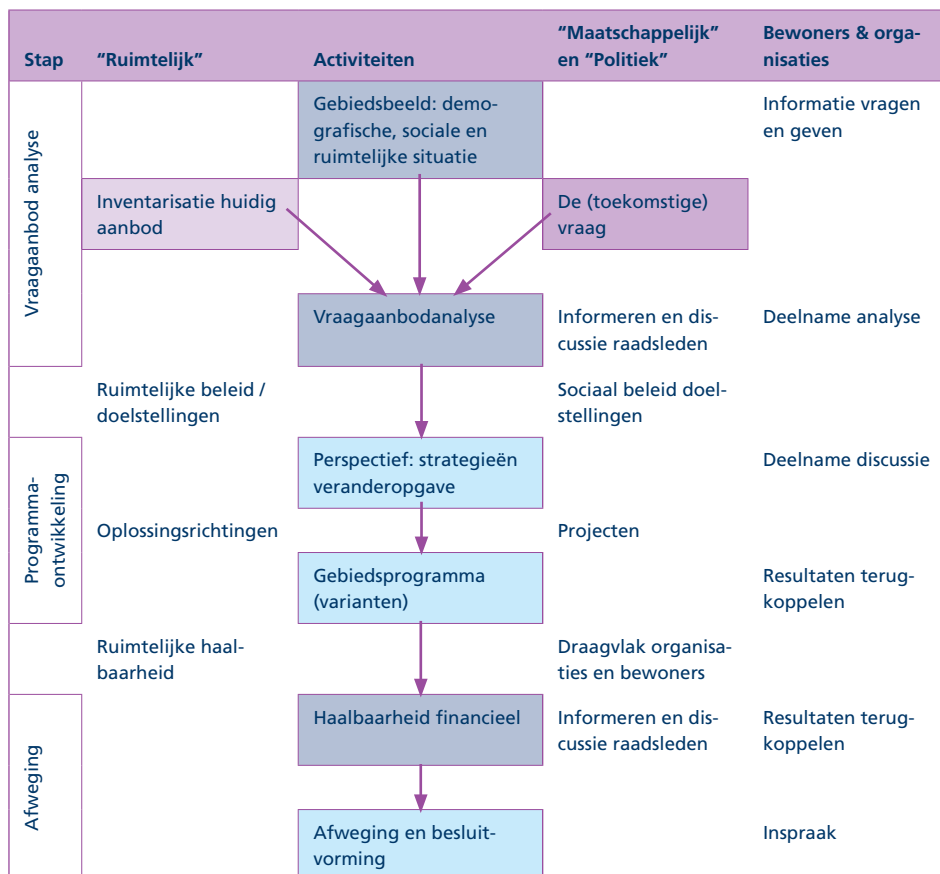
Voordat besluiten kunnen worden genomen, is het nodig om inzicht te hebben in de haalbaarheid van het conceptprogramma. Het is moeilijk om in deze fase een reëel beeld te geven van de toekomstige kosten, omdat het conceptprogramma nog veel onzekere factoren kent. Toch wil de raad inzicht hebben in mogelijke financiële consequenties die zijn verbonden aan de keuze voor een bepaald scenario. U kunt aangeven in hoeverre u verwacht dat het voorzieningenprogramma binnen het huidige budget kan worden gerealiseerd. Vaak is dit niet het geval. Ook kunt u de raad aangeven in hoeverre u verwacht dat, op basis van het gekozen scenario, nieuwbouw of grote renovatie van voorzieningen aan de orde is. Op basis van kengetallen kunt u een eerste indicatie geven van de financiële opgave, wat betreft de investeringskosten. Als u hiervoor kiest, geef dan nadrukkelijk aan dat veel kosten, zoals beheer- en exploitatiekosten, nog niet in beeld zijn.

Op basis van kengetallen en het aantal te realiseren vierkante meters krijgt u een indicatie van de aanvangsinvestering per onderdeel van het voorzieningenprogramma. Hier zijn overigens geen vaste normen voor. Gemeenten en corporaties rekenen op verschillende manieren en gebruiken verschillende normen en kengetallen. Op een vraag vanuit de Kopgroep, www.de-kopgroep.nl - ondermeer bestaand uit gemeenten en corporaties - is een rekenmodel opgesteld. Dit model kan dienen als generieke onderlegger voor vastgoedexploitatie van maatschappelijk vastgoed. Dit model wordt beschreven door F. van der Werf in 'Gemeentelijk vastgoed: een kostendeekkende exploitatie'. De onderstaande tabel geeft een idee van een aantal investeringskosten per voorzieningensoort, zoals opgenomen in de studie van F. Van der Werf. Zie voor meer kengetallen en ervaringscijfers ook bijlage A.

Vastgoed	Investeringskosten (euro/m ² BVO incl.BTW)	Onderhoudskosten (euro/m ² BVO)	Bandbreedte kost- prijsdekkende huur (euro/m ² VVO/jaar)
Dorpshuis	1200-1400	3 t/m 5	100-115
Wijkcentrum multi- functioneel	1450 - 1600	4 t/m 7	115-130
Dagverblijf (gehandi- capten)	2000-2150	6 t/m 8	155-170
Peuterspeelzaal	1300-1450	5 t/m 7	115-130
Bibliotheek	1550-1900	8 t/m 10	130-155
Sporthal	1400-1800	4 t/m 6	115-145

De raad neemt een besluit over een scenario van het voorzieningenprogramma. Op basis hiervan kan het college opdracht geven tot het aangaan van een coalitie met maatschappelijke partners ter voorbereiding op de uitvoering van het voorzieningenprogramma.

Veranderopgave in beeld



Voorbeelddocumenten van voorzieningenprogramma's zijn te vinden op www.vng.nl/sociaal-fysiek onder de knop 'handreiking'. Daar vindt u ondermeer:

- Gebiedsprogramma samenhangende maatschappelijke voorzieningen Strijp, Eindhoven januari 2008
- Meerjaren investeringsprogramma Sociale Accommodaties (MIPSA), zie www.noord.amsterdam.nl
- Voorzieningenprogramma Presikhaaf 2015, zie www.arnhem.nl
- Masterplan voorzieningencluster Heerjansdam, zie www.zwijndrecht.nl
- Nota Vensterschoolprogramma Delft, zie www.raad.delft.nl



5 Coalitievorming

In dit hoofdstuk komt de volgende stap aan bod, het actief betrekken van coalitiepartners om in de opgave te investeren en vervolgens uit te voeren. Deze gedeelde ambitie tot samenwerking kunt u samen met uw partners vastleggen in een intentieovereenkomst. Hierin staat nog niet exact wie precies wat gaat doen en hoe de kosten worden verdeeld. Dit zijn stappen die in het onderhandelingsproces in hoofdstuk 6 aan bod komen. Is het voorzieningenprogramma redelijk overzichtelijk? Dan kunt u besluiten om samen met uw stakeholders meteen over te gaan tot uitvoering van concrete deelprojecten of direct te werken aan een definitieve samenwerkingsovereenkomst, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk gaat speciale aandacht uit naar woningcorporaties en zorgaanbieders. Zij zijn voor gemeenten twee sterke partners. Met hen vinden in de praktijk de meeste onderhandelingen en samenwerking plaats als het gaat om de realisatie van maatschappelijke voorzieningen.

5.1 gaat in op de positiebepaling van de gemeente, het in kaart brengen van sterke en zwakke punten. Waarom zoekt de gemeente coalitiepartners en wat wil de gemeente? In paragraaf 5.2 behandelen we kort de relatie tussen coalitievorming en aanbesteding. Ook gaan we in op de vraag in hoeverre de gemeente vrij kan bepalen met wie ze een coalitie aangaat, inclusief de belangrijkste aandachtspunten. 5.3 gaat over de voorbereiding op de onderhandelingen, het in kaart brengen van de drijfveren van andere partijen. Waarom zetten zij zich met de gemeente in voor het voorzieningenprogramma? Wat zijn gemeenschappelijke factoren? 5.4 gaat over het verdere verloop van de onderhandeling. 5.5 beschrijft de intentieovereenkomst, inclusief de betrokkenheid van andere stakeholders.

5.1 Uw eigen positie bepalen

Voordat u actief op zoek gaat naar de juiste partners om te investeren in de veranderopgave, brengt u uw eigen onderhandelingspositie in kaart. Hoe sterk is uw positie en waar hebt u anderen nodig? Wat vraagt de gemeente van andere partijen en wat heeft zij zelf te bieden? Het gaat ondermeer over de financiële en vastgoedpositie van de gemeente. Ook besteden we aandacht aan lopende gemeentelijke relaties en afspraken die van invloed kunnen zijn op de coalitievorming. Daarnaast beschrijven we kort de mogelijke drijfveren van gemeenten. Door dit voor uw gemeente in beeld te brengen, bereidt u uw inzet voor de onderhandeling met potentiële partners voor.

Financiële en vastgoedpositie

Betrek bij het bepalen van uw financiële en vastgoedpositie deskundigen binnen uw eigen organisatie, van de afdeling Grondzaken, Financieel Beleid en de afdeling Ruimte en Wonen. In hoofdstuk 4 heeft u het eigendom en de kwaliteit van het huidige voorzieningenprogramma in kaart gebracht. U kunt dit aanvullen met meer informatie over de financiële situatie, gekoppeld aan het maatschappelijke vastgoed. Hierbij gaat het om een antwoord op vragen als:

- Welke aan voorzieningen gerelateerde kosten drukken op de begroting?
- Wat is de financiële waarde van voorzieningen die eigendom zijn van de gemeente?
- Wat is het gemeentelijke beleid ten aanzien van vastgoed?
- Is de gemeente gewend zelf vastgoed te beheren, te onderhouden en te exploiteren of is dit uitbesteed? Is er ervaring binnen de gemeente met maatschappelijk vastgoed?
- Hoe staat het met het eigendom van de grond?
- Hoe is de financiële situatie rond inkomsten en uitgaven, gerelateerd aan grondzaken?
- Wat zijn de eigen middelen van de gemeente?
- Wat zijn vrij besteedbare middelen?

Daarnaast heeft de gemeente lopende afspraken of relaties met belangrijke stakeholders die van invloed kunnen zijn op de coalitievorming. Afspraken die u wilt maken met een corporatie over woningbouw - of met een schoolbestuur over inhoudelijke samenwerking - mogen niet worden doorkruist of gefrustreerd door de nieuwe intentie-overeenkomst. Het is dus belangrijk om na te gaan welke relaties er op dit moment zijn.

Om de analyse van de positionering gestructureerd te laten verlopen, kunt u onderstaand schema invullen. Om te kunnen bepalen of het een sterkte/zwakte of een kans/bedreiging is, wordt ervan uitgegaan dat de wenselijke situatie coalitievorming is.

	Gemeentelijke positie	Intern sterkte of zwakte	Kans of bedreiging extern
Vastgoedposities			
Grondposities			
Huidige exploitatie			
Voorzieningen-beleid			
Financieringsbeleid			
Financiële mogelijkheden			
Samenwerking			

Drijfveren van de gemeente

De gemeente heeft de maatschappelijke verantwoordelijkheid om te zorgen voor een kwalitatief en kwantitatief goed voorzieningenprogramma.

Drijfveren om samenwerking te zoeken zijn:

- financiële middelen;
- risicospreiding;
- deskundigheid;
- grondposities;
- eigendom van maatschappelijke voorzieningen;
- initiatieven van partners.

Financiële middelen

Het niet volledig kunnen bekostigen van een voorzieningenprogramma kan een reden zijn om coalitiepartners te zoeken. Zoekt u partners om te investeren in voorzieningen, waarvan u zelf gebruik wilt maken als huurder? Dan staat daar een kostendekkende huur tegenover. Weeg de voor- en nadelen goed af. Een andere partij in een voorziening laten investeren heeft als voordeel dat deze u veel zorg uit handen kan nemen. Aan de andere kant is terughuren op de lange termijn niet per definitie goedkoper. Vergeet niet: met het in eigendom hebben van voorzieningen houdt u eveneens een strategische positie.

Risicospreiding

Om het risico te spreiden kan het wenselijk zijn om eigendom en bouw van een voorziening bij een andere partner te laten. De gemeente loopt dan niet het risico van meer-kosten bij de bouw, leegstand of tegenvallend economisch tij. Overigens heeft deze 'risicoverzekering' wel een prijskaartje. Deze wordt doorberekend aan de gebruiker van de voorziening.

Deskundigheid

Gemeenten hebben vaak weinig ervaring met de rol van ontwikkelaar van maatschappelijke voorzieningen. Er kan onvoldoende personele capaciteit zijn voor het managen van projecten. Denk aan kennis van bouwprocessen, het opstellen van programma's van eisen en contractvorming met aannemers en ontwikkelaars. De mate van deskundigheid en de capaciteit is mede bepalend voor de vraag of u samenwerking wilt zoeken.

Grondposities

De gemeente kan als zij grond heeft, grondposities uitruilen of gunstige voorwaarden creëren voor stakeholders. Bij gebrek aan belangrijke grondposities, is het meer voor de hand liggend om samenwerking met anderen aan te gaan.

Eigendom van maatschappelijke voorzieningen

Gemeenten kunnen maatschappelijke voorzieningen in bezit hebben waar andere partijen, zoals projectontwikkelaars, in geïnteresseerd zijn. Eigendom is belangrijk bij het realiseren van nieuwe voorzieningen en bij uitruil van gebouwen en locaties.

Initiatieven van partners

Niet zelden liggen er al initiatieven van stakeholders om in te grijpen in de gebouwde omgeving. Bij het betrekken van stakeholders kunt u daarbij aanhaken.



5.2 Spanning coalitievorming versus aanbesteding

Kan een gemeente in een zelf gekozen coalitie werken? Moeten al niet tijdens de ontwerpfase via een aanbestedingsprocedure investeerders worden uitgenodigd, zodat zij een bod kunnen doen om te participeren in de te vormen coalitie? Er is geen aanbestedingsplicht bij de verkoop van grond. Afhankelijk van de omstandigheden van de concrete situatie, bijvoorbeeld wanneer de gemeente nadere eisen stelt aan de bestemming, of wanneer de gemeente financieel participeert in de realisatie van de voorziening, kan er sprake zijn van een overheidsopdracht. Dan is er wel een aanbestedingsplicht. U kunt kiezen om het totale voorzieningenpakket aan te besteden. Het hele pakket wordt dan als een 'package deal' voorgelegd aan de markt. Kiest u daar niet voor? Dan moet in het verdere traject op gebouwniveau worden aanbesteed. Een belangrijk voordeel van aanbesteding tijdens de ontwerpfase is dat voor de realisatiefase - de aannemerselectie - de aanbesteding achterwege kan blijven.

Voor meer informatie over aanbesteding en gebiedsontwikkeling verwijzen we naar www.vng.nl/economie/aanbesteden.

5.3 Het bepalen van mogelijke coalitiepartners

Nu u een beeld hebt van uw eigen positie inclusief de onderdelen waar u partners bij wilt betrekken, is het zaak om u verder te verdiepen in de drijfveren van mogelijke coalitiepartners. Dit kunt u doen door allereerst informatie in te winnen bij uw collega's. Vervolgens maakt u op basis hiervan een shortlist van partners die u actief benadert met de vraag welke bijdrage zij willen leveren aan realisering van het voorzieningenprogramma. In deze paragraaf komen de mogelijke drijfveren van corporaties, zorgaanbieders en ontwikkelaars/beleggers aan bod.

Informatiebronnen

Analyse van het jaarverslag geeft inzicht in de doelstellingen van de corporatie. Is de corporatie gericht op ontwikkeling of beperkt zij zich tot de kerntaken rond volkshuisvesting? Investeert de corporatie in leefbaarheid van wijken, in onderzoek naar woontevredenheid en woonomgeving? Woningcorporaties die zijn aangesloten bij Aedes zijn vanuit de code die daar wordt voorgeschreven verplicht in elk geval de jaarstukken op hun website te zetten. Ook geeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting - www.cfv.nl - een individuele oordeelsrapportage over de financiële situatie van een corporatie.

Uit jaarstukken van zorgaanbieders blijkt of ze vastgoed hebben, wat hun werkgebied is en hoe ze er financieel voor staan. Ook hier geven hun ondernemingsplannen aan welk belang zij hebben bij de wijk, het dorp of de kern. Zorgaanbieders die zijn aangesloten bij Actiz zijn, vanuit de code die daar wordt voorgeschreven, verplicht om jaarstukken op hun website te zetten.

Drijfveren stakeholders

De belangrijkste potentiële investeerders in het voorzieningenprogramma zijn de gemeente, woningcorporaties, zorgaanbieders en projectontwikkelaars/beleggers. We beperken ons hier tot het in kaart brengen van hun drijfveren.

Woningcorporaties

Woningcorporaties denken verschillend over het financieren van maatschappelijke voorzieningen. Wel zijn veel corporaties bereid om onrendabel in voorzieningen te investeren om de sociale cohesie en leefbaarheid te optimaliseren. De maatschappelijke doelstelling staat in dat geval boven de financiële doelstelling. Deze corporaties zijn eveneens bereid financiële middelen te genereren voor investeringen, door bijvoorbeeld woningen te verkopen. Het maatschappelijke belang van de voorzieningen staat bovenaan. Uiteraard houden corporaties bij de investering in maatschappelijke doelstellingen de waarde van het eigen vastgoed in de gaten. Investeren in maatschappelijke voorzieningen is voor corporaties

eveneens van belang om de waarde van het eigen vastgoed (de woningen in de wijk) te borgen. Door te investeren in de voorziening (bijvoorbeeld in een brede school) wordt het aantrekkelijk om in de wijk te blijven wonen. De waardestijging van het eigen vastgoed kan een investering, die zich niet helemaal terugverdient, rechtvaardigen. Ook de mogelijkheid om investeringen in een voorziening te koppelen aan de realisatie van woningen kan voor de corporatie aantrekkelijk zijn. In bijlage A wordt uitgebreider ingegaan op de rol en positie van de woningcorporaties en hun relatie met de gemeente.

Zorgaanbieders

Voor zorgaanbieders is continuïteit in de uitvoering van zorgactiviteiten een belangrijk motief om te investeren in voorzieningen. Het vastgoed is hier faciliterend aan de zorgleverantie. Sinds de verzelfstandiging van zorgaanbieders en de invoering van de Wmo is de zorgaanbieder een potentiële stakeholder. De zorgaanbieder heeft belang bij fysieke aanwezigheid in de gemeente, wijk of kern, zodat zij dichtbij en zichtbaar en daarmee gemakkelijk bereikbaar is. Zowel woningcorporaties als zorginstellingen streven naar de zekerheid van langdurige huurcontracten. De gemeente kan in dit geval aan de financier een meerjarige huurgarantie afgeven. Dankzij deze zekerheid is de financier bereid om meer te investeren, omdat zijn risico's verminderen.

Er zijn zorgaanbieders die investeren in vastgoed. Er zijn ook zorgaanbieders die hun vastgoed huren van woningcorporaties. In dit laatste geval is de zorgaanbieder geen potentiële stakeholder, maar gebruiker. Financiert de zorgaanbieder haar voorzieningen zelf? Dan is de aanwezigheid van een gebouw in de wijk aanleiding voor de gemeente om met de zorgaanbieder om tafel te gaan zitten. De toenemende risico's van de huisvestingslasten voor zorgvastgoed, zorgt ervoor dat veel zorgaanbieders pas op de plaats maken als het gaat om investeringen in nieuw vastgoed. Op korte termijn kan daardoor de interesse van een zorgaanbieder om in een voorzieningenprogramma te investeren afnemen. Veel vastgoed van zorgaanbieders is gebouwd in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. De woon- en zorgmogelijkheden zijn vaak verouderd. Dit betekent dat bij veel zorgaanbieders investeringsbeslissingen aan de orde zijn. Voor de zorgaanbieder kan integratie met andere voorzieningen een betere exploitatie van haar gebouw opleveren, zeker in geval van nieuwbouw. Denk aan een bibliotheek of ontmoetingsruimte die voor zowel de eigen bewoners, als voor de gemeente, wijk of kern een meerwaarde oplevert.

Vanuit maatschappelijk oogpunt zijn zorgaanbieders gericht op de mens. Zorgaanbieders die inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij de burger zo lang mogelijk zelfstadij kan wonen, hebben belang bij de ontwikkelingen in de gemeente, wijk of kern. Juist in die wijken of kernen waar veel ouderen wonen, zullen zij geïnteresseerd zijn in de voorzieningen.

Activiteiten en ontwikkelingen zorgaanbieders

In het begin van deze eeuw werden verzorgingshuizen overgeheveld naar de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Daarmee vielen bouw en exploitatie onder de Wet Ziekenhuis Voorzieningen (WZV), de huidige Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi). Sinds 2001 vielen zo - naast verzorgingshuizen - ook verpleeghuizen, instellingen voor mensen met een handicap en de geestelijke gezondheidszorg onder de AWBZ en daarmee onder de WZV. De huidige visie is dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig moeten kunnen wonen. Zorg wordt ook in de woning geleverd. Hiermee veranderde de positie van zorgaanbieders. Voeg daar de Wmo bij, die de concurrentie bevordert, en we zien een speelveld waar schaalvergroting optreedt. Wil een verzorgingshuis meedoen, dan moet zij gemeentelijk werken. Daarnaast speelt het Persoons Gebonden Budget (PGB) een rol. Met een PGB heeft de klant meer keuze, waardoor de zorg steeds vraaggestuurd wordt. De zorgaanbieder heeft geen zekerheid meer dat haar diensten worden afgenomen. Gelijktijdig zijn er plannen om - net als de huishoudelijke hulp en diverse subsidieregelingen - ook de ondersteunende begeleiding over te hevelen van de AWBZ naar de Wmo.

Dit alles betekent dat zorgaanbieders momenteel in een transitiefase zitten. Het Rijk wil door middel van een reeks wetswijzigingen de zorgsector omvormen van een centraal, aanbodgericht stelsel naar een systeem van gereguleerde marktwerking. Dit is een omslag van bekostiging op basis van de beschikbare productiecapaciteit - de zogeheten budgetbekostiging - naar een financieringssysteem dat is gebaseerd op de door de zorginstellingen geleverde zorg, de prestatiebekostiging. Onder het huidige bouwregime zijn de risico's van exploitatie van zorgvastgoed beperkt. In het nieuwe regime, dat naar verwachting na 2009 wordt ingevoerd, wordt de vergoeding van huisvestingskosten afhankelijk van de omzet. De gevolgen van prestatiebekostiging en de nieuwe financiering leiden ertoe dat zorginstellingen meer ondernemingsrisico's lopen. Zij worden tevens geconfronteerd met een meer kritische opstelling van kredietverstrekkers. Zorgaanbieders moeten een strategisch vastgoedbeleid ontwikkelen.

Projectontwikkelaars en beleggers

De motivatie voor projectontwikkelaars en beleggers om mee te doen is uiteindelijk de verwachte rentabiliteit van het project. Het moet meer opleveren dan het kost. Zij kunnen echter verlegen zitten om 'werk'. Het kan ook zijn dat ze deelname aan het voorzieningenprogramma als kans zien om andere bouwmogelijkheden te verwerven. Voor de gemeente kan het op die manier aantrekkelijk zijn om met een projectontwikkelaar of belegger een coalitie aan te gaan. Bijvoorbeeld als de projectontwikkelaar of

belegger aantrekkelijke grondposities heeft. Hoewel de rol van projectontwikkelaars en beleggers verschillend is, zie je dat beide partijen zich steeds meer bezig houden met de financiering van maatschappelijke voorzieningen. Bij de investering in vastgoed kijkt men niet alleen naar het commerciële vastgoed, zoals woningen, kantoren of appartementen. Maatschappelijke voorzieningen spelen een belangrijke rol bij verbetering van een gemeente, wijk of kern. De lagere rendementen die bij maatschappelijk vastgoed worden gehaald neemt men voor lief.

5.4 Het onderhandelingsproces

U gaat nu actief op zoek naar coalitiepartners met als inzet samenwerking in de uitvoering van het voorzieningenprogramma. We schetsen kort de vier onderhandelingsfasen, inclusief aandachtspunten. Het gaat om de voorbereidingsfase, verkenningsfase, ontwikkelfase en afrondingsfase.

Vorbereidingsfase

Richt het interne proces in. Maak één persoon verantwoordelijk voor de onderhandelingen naar buiten. Bij het voorzieningenprogramma zijn vaak de afdeling Ruimte en Wonen en de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling betrokken. Elke afdeling heeft zijn eigen rol. De belangen van de twee afdelingen zijn soms strijdig. Vaak spreken ze ook verschillende talen. Daarom is het belangrijk om één persoon voor het bestuurlijke niveau en één persoon voor het ambtelijke niveau leidend te laten zijn. Dit is de projectleider voor het ambtelijke niveau en de opdrachtgever voor het bestuurlijke niveau. Zij krijgen mandaat van de organisatie. Spreek af tot waar dit mandaat reikt en op welke punten afstemming nodig is met de ambtelijke organisatie. Leg eveneens vast wanneer raad en college moeten worden geconsulteerd. Het bestuurlijk vastgestelde scenario voor het voorzieningenprogramma is de inhoudelijke inzet voor het gesprek. We gaan er van uit dat u het initiatief neemt en de voorzittersrol bekleedt. Uiteraard kan een onafhankelijke voorzitter worden aangesteld.

Verkenningsfase

U nodigt de prioritaire stakeholders uit voor een verkennend bilateraal gesprek. De centrale vraag is of de stakeholders bereid zijn te investeren in het voorzieningenprogramma. U legt uit waarom uw gemeente een coalitie wil en geeft aan dat u met meer partijen praat. De deelnemers krijgen in de verkenningsfase de gelegenheid om wensen en belangen helder naar voren te brengen en te verduidelijken. Het is niet de bedoeling om een debat te voeren of al oplossingen voor problemen te genereren. Het is belangrijk tijdens dit gesprek om te verkennen of er kansen en bedreigingen voor de samenwerking zijn te verwachten.

Ontwikkelfase

De ontwikkelfase bestaat uit meerdere gesprekken. Afhankelijk van de uitkomst van de eerste interne afweging, doet de stakeholder al of niet mee. Vraag wat de redenen zijn en wat er nodig is om partijen die niet willen meedoen over de streep te trekken. Breng in kaart welke voorwaarden er zijn voor deelname. Welke aanpassingen zijn nodig in het programma? Welke randvoorwaarden moet u bijstellen en is dit mogelijk? Welke struikelblokken zijn te verwachten?

De projectleider of programmamanager inventariseert alle randvoorwaarden per potentiële stakeholder, inclusief die van de gemeente. U inventariseert met uw collega's of aan de door stakeholders gestelde voorwaarden kan worden voldaan en of dat dit om nieuwe, door de gemeente te stellen eisen vraagt. Beoordeel met welke stakeholders de grootste kans op een succesvolle coalitie bestaat. Maak vervolgens een voorstel waarin de voorwaarden van u en van de andere partijen zijn verwerkt en leg dit terug bij partners die met u willen meewerken. Uiteraard is in deze fase het college uitdrukkelijk aan zet. De bestuurders nemen deze beslissingen. Dit proces kan ervoor zorgen dat u vooralsnog niet verder gaat in de samenwerking met één van de stakeholders.

Afrondingsfase

Er liggen voorstellen en tegenvoorstellen op tafel. Nu komt het er op aan om beslissingen te nemen. Zijn de partijen het eens? Dan kan een intentieovereenkomst worden opgesteld. Hierin geven de coalitiepartners aan dat ze van plan zijn om gezamenlijk het uitonderhandelde en wellicht gewijzigde voorzieningenprogramma uit te werken in een samenwerkingsovereenkomst. Bij kleine voorzieningenprogramma's is dit wellicht niet nodig. Het kan zijn dat er voldoende basis is om meteen over te gaan tot uitvoering van deelprojecten. Daarover leest u meer in hoofdstuk 6.

5.5 De intentieovereenkomst

U kunt kiezen voor een korte of een meer uitgebreide intentieovereenkomst. Wij geven u een voorbeeld van een intentieovereenkomst. De kennisbank van het PPS-bureau landelijk gebied heeft een zeer toegankelijke modelhandleiding voor een intentieovereenkomst, zie www.ppsgroen.nl.

In dit hoofdstuk besteden we vooral aandacht aan gemeente, woningcorporaties en zorgaanbieders. Voor een intentieovereenkomst is het echter wel van belang dat de overeenkomst ook wordt getekend door bewonersorganisaties en stakeholders. Zij nemen immers als gebruikers deel aan de nieuwe voorzieningenstructuur. Ook al hebben zij een andere financiële verantwoordelijkheid, het is goed om in de intentieovereenkomst duidelijk te maken dat zij zich eveneens committeren aan de gekozen richting. Hiermee wordt tevens bereikt dat corporatie en zorginstelling er van op aan kunnen dat ook de stakeholders meerjarige afspraken willen maken.

Voorbeeld van een intentieovereenkomst

De ondergetekenden:

- de gemeente (naam), vertegenwoordigd door (naam en functie);
 - de maatschappelijke investeerder(s) (naam), vertegenwoordigd door (naam en functie);
 - de gebruiker(s) (naam), vertegenwoordigd door (naam en functie);
- hierna samen te noemen 'de partijen' komen overeen de samenwerking om te komen tot een voorzieningenprogramma, nader te onderzoeken. Dit onderzoek is gericht op besluitvorming om een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan die uiterlijk (datum) wordt vastgesteld.

1. Aanleiding

De gemeente, maatschappelijke investeerders en gebruikers staan voor grote opgaven in het uitwerken van het voorzieningenprogramma. Uit de globale inventarisatie van het huidige aanbod en de toekomstige behoefte blijkt dat flinke inspanningen nodig zijn van gemeente en maatschappelijke investeerders om met gebruikers te komen tot de ontwikkeling en realisatie van het voorzieningenprogramma. Gemeente, corporaties, zorginstelling en overige huidige eigenaren van de maatschappelijke voorzieningen willen expliciet hun verantwoordelijkheid in deze opgave nemen en zich inzetten om het voorzieningenprogramma te realiseren.

2. Doelstelling

Het toekomstbeeld dat partijen voor ogen hebben, is een goed exploiteerbaar voorzieningenniveau per gemeente, wijk of kern. Het te realiseren voorzieningenprogramma wordt geschetst. Dit is het scenario dat bestuurlijk is vastgesteld. Dit scenario is al dan niet aangepast naar aanleiding van gesprekken met en input van coalitiepartners tijdens de onderhandelingen rond de intentieovereenkomst.

3. Werkwijze

Om te komen tot de samenwerkingsovereenkomst worden de te zetten stappen verder afgesproken. Zie voor de mogelijke stappen hoofdstuk 6. Partijen spreken af dat zij duidelijke afspraken maken over het specificeren en het beschrijven van een voorzieningenprogramma, inclusief ontwikkeling, financiering, exploitatie en gebruik van de voorzieningen. Leidend voor deze afspraken is de intentie van het voorzieningenprogramma voor gemeente, wijk, of kern.

4. Start en duur van de intentieovereenkomst

De intentieovereenkomst gaat in op het tijdstip van ondertekening en eindigt op het ogenblik dat de samenwerkingsovereenkomst in werking treedt.

5. Geschillenregeling

Deze intentieovereenkomst kan tussentijds worden beëindigd wanneer van één of meer partijen redelijkerwijs voortzetting niet kan worden gevraagd. Dit is ter beoordeling van de burgerlijke rechter, scheidslieden of mediation. De twee laatstgenoemden worden door een meerderheid van de partijen aangewezen.

Ondertekening

Ondertekend op (datum) te (plaats) door

Gemeente ()

(naam)

Wethouder

Maatschappelijke investeerders ()

(naam)

(functie)

Gebruikers ()

(naam)

(functie)



6 Van intentie- naar samenwerkingsovereenkomst

Uiteraard kan het zijn dat u geen zware veranderopgave hebt en een samenwerkingsovereenkomst niet nodig vindt. U hebt wellicht genoeg aan de intentieovereenkomst. Wanneer binnen uw project goed overleg is tussen u en de andere partijen (waarbij u afspraken kunt vastleggen) kunt u sneller overgaan tot de uitvoering. Juridisch is het echter wel wenselijk om afspraken vast te leggen. Het gaat om afspraken rond procesinrichting, eigendomssituatie en opdrachtgeverschap, kosten, opbrengsten, subsidiëring, financiering en beheer. In dit hoofdstuk vindt u alle ingrediënten die nodig zijn om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen. Per onderdeel krijgt u inzicht in wat gevraagd wordt, welke keuzen partijen kunnen maken, inclusief de consequenties van deze keuzen. Aan de hand van de virtuele gemeente Buiten Haeghe geven we per stap een voorbeeld.

6.1 behandelt de bestaande voorwaarden en afspraken die bepalend zijn voor de samenwerkingsovereenkomst en waarmee rekening moet worden gehouden. De randvoorwaarden definiëren de grenzen waarbinnen afspraken kunnen worden gemaakt. 6.2 schetst de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen die in de samenwerkingsovereenkomst worden vastgelegd. 6.3 gaat in op de verdeling van zeggenschap over de verschillende coalitiepartners. In deze paragraaf krijgt u uitleg over diverse vormen van zeggenschap, waaronder eigendom. 6.4 bespreekt hoe u het voorzieningenprogramma kunt optimaliseren door te kijken naar mogelijkheden van multifunctioneel en flexibel gebruik. 6.5 beschrijft een stappenplan voor berekening van kosten en dekking aan de hand van Netto Contante Waardemethode. Op basis

hiervan kunt u een vastgoedexploitatie opstellen. 6.6 geeft inzicht in hoe u de exploitatie voor een deel kunt dekken met subsidies van derden en hoe de gemeente kan omgaan met het verstrekken van subsidies aan gebruikers van voorzieningen. 6.7 heeft als doel u en uw partners attent te maken op mogelijke financieringsconstructies, inclusief alle voor- en nadelen. 6.8 geeft aan hoe u afwegingen kunt maken over beheerconstructies in het voortraject, bij het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst. 6.9 biedt u drie vormen waarin een samenwerkingsovereenkomst kan worden gegoten. 6.10 eindigt met de samenwerkingsovereenkomst en geeft een doorkijk naar de uitvoeringsfase, die overigens niet wordt behandeld in deze handreiking.

6.1 Randvoorwaarden gemeente en partijen

De randvoorwaarden en uitgangspunten waarbinnen de samenwerkingsovereenkomst wordt opgesteld, staan grotendeels beschreven in hoofdstuk 2. Het gaat hier om de gemeentelijke gebiedsspecifieke randvoorwaarden, wettelijke en beleidskaders en gemeentelijke afspraken die van toepassing zijn op het gebied. Gebiedsspecifieke randvoorwaarden vindt u in het bestemmingsplan. Sinds 1 juli 2008 verplicht de Wet Wro/GREX gemeenten om een overall structuurvisie op te stellen, met onderliggende kaarten, ofwel bestemmingsplannen, zie www.vrom.nl.

Check of de gebiedsontwikkeling die samengaat met uitvoering van het voorzieningenprogramma mogelijk is binnen het geldende bestemmingsplan. Voor sommige ontwikkelingen kan een bestemmingsplanwijziging nodig zijn. Denk aan wijziging van een woonbestemming naar een bestemming voor onderwijs. Raadpleeg uw juridische collega op het gebied van ruimtelijk ordening.

Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan geeft het gebruik van de ruimte binnen de gemeentegrenzen aan. Denk aan:

- Ruimtelijke structuur. In stedenbouwkundige zin aansluiting vinden bij de omgeving, waaronder de hoofdwegenstructuur;
- Eisen waterhuishouding, conform Waternet;
- Randvoorwaarden voor de stedenbouwkundige hoofdstructuur met vaste punten voor grondgebruik, verkaveling, afbakening van openbare ruimte en in erfpacht uit te geven terrein, openbare ruimte en straatprofielen, langzaam verkeersroutes en rooilijnen;
- Gebruik van de ruimte. Minimale en maximale bouwhoogten, voorwaarden aan locaties voor economisch vastgoed, gebaseerd op het voedingsgebied in relatie met de verkeersstructuur, inclusief de minimale omvang en voorwaarden voor openbare grond voor sport- en spelvoorzieningen;

- Voorwaarden aan mogelijke locaties voor voorzieningen. Denk aan parkeernormen, algemene stedenbouwkundige eisen, gebouwde parkeervoorzieningen, ontsluiting en overgang tussen parkeervoorzieningen en openbare ruimte.

Bestaande afspraken

In de samenwerkingsovereenkomst worden ook bestaande afspraken tussen partijen meegenomen. Het gaat om gemaakte afspraken die eveneens van kracht zijn voor de samenwerkingsovereenkomst. De intentieovereenkomst is hiervan een voorbeeld. Het kan zijn dat corporaties onderling of met de gemeente al afspraken hebben gemaakt over het omgaan met maatschappelijke voorzieningen. Het kan ook zijn dat zorgaanbieders afspraken hebben op het gebied van wonen, welzijn en zorgprogramma's. Deze afspraken krijgen een plek in de samenwerkingsovereenkomst.

Voorbeeld Buijten Haeghe

De gemeente Buijten Haeghe, een gemeente van circa 10.000 inwoners, heeft een intentieovereenkomst om in Buijten Haeghe de sociaal-maatschappelijke en fysieke infrastructuur te herontwikkelen met tien partijen, te weten: 1) de ontwikkelaar, 2) de corporatie, 3) de Parochie, 4) het adviesbureau, 5) de scholenstichting van de RK basisschool, 6) de Vereniging van Eigenaren en 7) de Stichting Zalencentrum. Daarnaast heeft de gemeente gesproken met de Parochie 8) de organisatie van het kinderdagverblijf, 9) de organisatie van de openbare school en 10) de eigenaar van het voormalige kantoorgebouw en hun wensen erbij betrokken.

Gebiedsspecifieke randvoorwaarden

De locaties van het voorzieningenprogramma bestaan uit het Klooster, het zusterhuis, een kantoorgebouw, een voormalige kleuterschool, de RK basisschool, openbare school, het kinderdagverblijf, het appartementencomplex, een zalencentrum en een oude gymzaal. Dit zijn mogelijke uitwerkingslocaties, waarbij wegen, water en de bebouwde en onbebouwde structuur in stand blijft. De gebruiksruijtte verandert van functie, hoogte, omvang en parkeernorm. Hiervoor moet mogelijk een bestemmingsplanwijziging worden ingediend volgens de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, die sinds 1 juli 2008 van kracht is.

Beleidsmatige randvoorwaarden

De nieuwe, gewenste voorzieningen voor de gemeente zijn vastgelegd in de visie op de sociaal maatschappelijke veranderopgave 2010-2020. De voorzieningen passen binnen de lokale structuurvisie, het onderwijs huisvestingsplan, de kantorenvisie en de woonvisie van Buiten Haeghe.

>>

Financiële afspraken

De corporatie in de gemeente Buiten Haaghe heeft geen financiële afspraken rond maatschappelijke voorzieningen of woonzorgvoorzieningen. Wel wil de corporatie voldoen aan 'wonen en zorg' en 'zorgen voor leefbaarheid in buurten en wijken' binnen het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH).

6.2 Rol en taakverdeling

Wat doen alle partijen binnen het voorzieningenprogramma? Welke verantwoordelijkheden en taken hebben zij? Het is goed dat alle partijen hier duidelijkheid over geven en hun rollen en taken vastleggen in de samenwerkingsovereenkomst.

6.2.1 Rol van de gemeente

Het realiseren van een voorzieningenprogramma is een langdurig proces en vraagt om een gestructureerde en transparante aanpak. De gemeente speelt hierin een sleutelrol. Vanwege haar positie als overkoepelende lokale overheid voert zij de regie in een complex proces waarbij meerdere partijen zijn betrokken. U kunt uw publieksrechtelijke rol op verschillende manieren kracht bij zetten. Denk aan het publiekrechtelijke instrumentarium op het gebied van ruimtelijke ordening. Ook kunt u met bestemmingsplannen, subsidies, verordeningen, beleid en kaders richting geven aan de gewenste ontwikkelingen. Daarnaast kunt u het instrument als financier van een groot deel van de fysieke en sociale infrastructuur inzetten. De rol van gemeente als publiekrechtelijke organisatie sluit andere rollen niet uit, zoals die van investeerder, gebruiker of huurder. Het dragen van meerdere petten kan een voordeel zijn, bijvoorbeeld een lagere bestuurlijke complexiteit, maar ook een nadeel, denk aan belangenverstrengeling. Voor maatschappelijke instellingen vervult de gemeente vaak de rol van subsidieverstrekker en vastgoedleverancier. Om duidelijke afspraken te maken met alle partijen, kiezen veel gemeenten ervoor om deze rollen operationeel te scheiden, ook in de samenwerkingsovereenkomst. De afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling vervult bijvoorbeeld de publieke rol van subsidieverstrekker. Een afzonderlijk gepositioneerd vastgoedbedrijf vervult de rol van verhuurder. Het vastgoedbedrijf berekent een volwaardige kostprijs- of markthuur. Door beide rollen te scheiden, vermijdt u onduidelijke relaties.

De regierol van de gemeente blijft essentieel bij realisatie van nieuwbouwplannen en andere ingrepen. Sinds de Wro/GREX per 1 juli 2008 van kracht is, is de gemeentelijke regierol veranderd. De gemeentelijke bemoeienis verplaatst zich van het einde naar het begin van het bouwproces. De gemeente kan haar wensen in kaders vaststellen in structuurvisies, ook het gewenste voorzieningenprogramma. De gemeente beperkt zich

in de toekomst op ruimtelijk vlak dan ook meer tot het stellen van kaders. Binnen deze kaders moet voldoende flexibiliteit zijn voor woningcorporaties, commerciële partijen en maatschappelijke instellingen.

6.2.2 Rol van de andere partijen

Misschien hebt u al ervaren dat de realisatie van een voorzieningenprogramma niet eenvoudig is. Het speelveld kent veel partijen. Denk aan woningcorporaties, maatschappelijke instellingen en commerciële partijen, zoals projectontwikkelaars, beleggers, facilitaire dienstverleners, exploitanten en vrijwillige instanties. Hoewel alle partijen een gezamenlijk belang hebben bij een kwalitatief goede leefomgeving, weten ze hun belangen soms slecht op één lijn te brengen. Als het erop aan komt, blijken partijen zich te gedragen als taakorganisaties: 'dit is niet onze taak, dat moet een ander doen'. Bijvoorbeeld, de woningcorporatie is er niet voor het groenbeheer en de school is er niet voor buitenschoolse opvang. Toch is er soms een evident belang in het geding. Het groen beïnvloedt immers de verhuurbaarheid en waarde van woningen. De buitenschoolse opvang versterkt de marktpositie van de school. Cultuur en houding lijken dan ook de grootste belemmeringen.

U kunt vanuit de primaire taak van de partijen de volgende indeling aanhouden:

- Maatschappelijke instellingen zorgen voor maatschappelijke activiteiten op een bepaald gebied. Denk aan onderwijs en maatschappelijke opvang, ofwel de 'software'. Zie bijlage A.
- Corporaties, ontwikkelaars en beleggers kunnen vastgoed in de gebouwde en ongebouwde ruimte realiseren dat nodig is om de maatschappelijke activiteiten mogelijk te maken. Dit is echter geen verplichting. Corporaties, ontwikkelaars en beleggers hebben naast financiële middelen bepaalde instrumenten om de investering mogelijk te maken, zoals verkoop van bestaand bezit of woningen. Zie bijlage A.
- Facilitaire dienstverleners of exploitanten verzorgen het operationele management. Hierbij gaat het om diensten en goederen die nodig zijn om de maatschappelijke activiteiten mogelijk te maken. Dit wordt ook wel aangeduid als facility management. Met andere woorden: het systeembeheer dat de software met de hardware verbindt.

Binnen deze driedeling zijn meer rollen mogelijk. Zoals binnen de software de profit- en non-profitorganisatie en de vrijwilliger. Binnen de hardware kunnen de rollen zijn toegespitst op het gebouw, de grond, de ontwikkeling van het gebouw of de kaderstelling voor totstandkoming van het gebouw. Daarnaast zijn er wat betreft het systeembeheer rollen als onderhoud en upgrading, sleutelbeheer en verhuur van ruimten. Binnen deze driedeling moeten onderling goede afspraken worden gemaakt, zodat er geen onduidelijkheden zijn.

Betrokkenheid gebruikers

Belanghebbenden zijn eigenlijk alle partijen die een belang hebben bij een voorzieningenprogramma.

Er wordt onderscheid gemaakt in:

- betrokkenen;
- gebruikers en bezoekers (de burgers);
- Omwonenden (de burgers).

Gebruikers van voorzieningen worden op bepaalde aspecten soms meer betrokken dan op andere. Er wordt niet alleen gekeken naar hun maatschappelijke wensen en. Ook moeten uitspraken worden gedaan over 'harde' zaken als vierkante meters, financiën en inrichting. Instellingen voor kunst en cultuur, onderwijs, welzijn, zorg en sport & recreatie moeten bij voorkeur worden betrokken bij verdere ontwikkeling van het voorzieningenprogramma. Daarnaast draait het uiteindelijk allemaal om de eindgebruiker van de diensten. Het is verstandig om deze gebruikers van meet af aan een herkenbare rol te geven. Maatschappelijke dienstverleners (cliëntenraad), woningcorporaties (bewonerscommissie) en gemeenten (wijkvertegenwoordiging) hebben vaak al geregeld overleg met hun gebruikers. Het is geen gek idee om los van deze organen een aparte entiteit te formeren als klankbord en tegenspeler bij de ontwikkeling van de samenwerkingsovereenkomst. Denk bijvoorbeeld aan een klantenpanel dat gerekruteerd wordt uit beoogde gebruikers.



Voorbeeld Buijten Haeghe

In de gemeente Buijten Haeghe zijn de volgende partijen betrokken bij de samenwerkingsovereenkomst:

1. De gemeente.

1a. De wethouder Maatschappelijke Ontwikkeling, die namens het college van B&W de samenwerkingsovereenkomst tekent. 1b. Een projectleider, aangesteld vanuit de stedenbouwkundige hoek. Hij is verantwoordelijk voor toetsing op bestemmingsplannen, ruimtelijke ordening en ander beleid. 1c. Een projectleider vanuit de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling. Deze houdt zich bezig met subsidiering en de gewenste invulling vanuit de sociaal-maatschappelijke context. 1d. Een projectleider vanuit de afdeling Ruimte en Wonen, die zijn expertise bijdraagt aan de totstandkoming van de voorzieningen.

2. De corporatie

Vanuit de corporatie hebben een directeur en projectleiders zitting en mogelijk de ontwikkelaars wanneer is uitbesteed.

3. Gebruikers

Vanuit de gebruikers zitten hierin afgevaardigden met mandaat van scholen, kinderdagverblijf, gymzaal, kantoororganisaties, Vereniging van Eigenaren en van het zalencentrum.

4. Bewoners

Vanuit de wijk heeft een aantal afgevaardigden zitting om te garanderen dat de veranderopgave, zoals vastgesteld in de raad, blijft aansluiten bij de vraag vanuit de bewoners.

6.3 Eigendom

In deze paragraaf behandelen we verschillende vormen van zeggenschap, waaronder het eigendom. Welke afwegingen kunt u maken bij het kiezen voor eigendom? We lichten verschillende eigendomsvormen toe. De verdeling van zeggenschap tussen de partners wordt vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst.

6.3.1 Verantwoordelijkheden en zeggenschap

Er zijn zes zeggenschapsmodellen mogelijk:

Eigendom

Eigendom is het meest omvattende recht dat een instelling op een zaak kan hebben, op grond van een koopovereenkomst. Wanneer in deze notitie over eigendom wordt gesproken, wordt het volledige eigendom bedoeld – zowel juridisch als economisch – met volledige zeggenschap over gebouw en grond. Alleen bij onderwijshuisvesting kan

onderscheid worden gemaakt in het juridische eigendom voor het schoolbestuur en het economische claimrecht van de gemeente. Zie voor een verdere uitleg bijlage A.

Huur

De instelling neemt het gebouw in gebruik op basis van een huurovereenkomst. Het eigendom en de eigenaarlasten zijn voor de verhuurder. De huurderlasten zijn voor de instelling als huurder. Het onderhoud is verdeeld tussen verhuurder en huurder op basis van de demarcatiebepalingen in het huurcontract. De instelling heeft op basis van het huurrecht bepaalde rechten en plichten, maar geen zeggenschap over het gebouw. Voor aanpassingen is toestemming van de eigenaar nodig.

Lease

De instelling neemt een gebouw voor een bepaalde periode in gebruik en betaalt een vaste prijs, de leaseprijs. De leaseprijs is niet onderhevig aan prijsstijgingen gedurende de overeengekomen periode. Het is mogelijk om een leasecontract aan te gaan, waarbij de instelling het object aan het einde van de contractduur in eigendom krijgt, de zogeheten Financial Lease. Voordeel is dat de waardevermindering van het gebouw in dat geval ten goede komt aan de instelling. Nadeel is dat de verplichting tot betaling van overdrachtsbelasting bestaat. Bij Operational lease wordt het gebouw aan het einde van de contractduur geen eigendom van degene die leest.

Recht van opstal

Bij recht van opstal is en blijft de grond eigendom van derden. De instelling heeft aantoonbare rechten - via een contract - om een gebouw op het terrein te vestigen of het bestaande gebouw in gebruik te nemen. De eigenaarlasten zijn voor de instelling en men heeft zeggenschap over het gebouw. De grondeigenaar ontvangt een vergoeding van de instelling voor het recht van opstal en heeft zeggenschap over de grond. Uiteraard is dit laatste slechts onder bepaalde voorwaarden, omdat er een gebouw van een ander op staat.

Erfpacht

Bij erfpacht houdt en gebruikt de instelling een gebouw dat eigendom is van de erfpachter. Erfpacht betekent dat de instelling het gebouw mag belasten, bijvoorbeeld verhuren of vervreemden. Als voorbeeld noemen we de gemeente die de kantine van een voetbalvereniging liet bouwen op basis van erfpacht. De voetbalvereniging - de erfpachter - krijgt een gebruiksrecht en wordt beschouwd als economisch eigenaar.

Zeggenschap via een rechtspersoon

Gemeente, corporatie of andere instelling neemt deel in een rechtspersoon,

bijvoorbeeld een stichting. De stichting heeft invloed op het gebouw, volgens één van de hierboven omschreven manieren. Door deelname in de rechtspersoon heeft de gemeente dus indirect invloed op het gebouw.

6.3.2 Eigendom of niet?

Voordelen van het in eigendom hebben van voorzieningen zijn de mate van zeggenschap en de strategische invloed die u op de locatie kunt uitoefenen. Nadelen van vastgoed in eigendom zijn ondermeer het leegstandsrisico en de grote invloed op de balanspositie. Hierbij zijn zowel financiële als politiek-bestuurlijke aspecten van belang. Of eigendom de beste keuze is, kunt u bepalen aan de hand van de criteria: zeggenschap, strategie, financiën en organisatie.

Zeggenschap

U ziet voor uzelf een actieve taak voor functies die om relatief unieke gebouwen vragen, waarin de markt niet of slechts gedeeltelijk voorziet. Ook kan het gewenste spreidingsbeleid een rol spelen of objecten die in de loop van de exploitatieperiode moeten worden aangepast. Dit laatste kan nodig zijn als gevolg van gewijzigd beleid, gewijzigde marktomstandigheden, gewijzigde wetgeving of verandering in functionele eisen. Daarbij spelen in de afweging mee:

- de gewenste flexibele huisvesting, dus de mogelijkheid om op korte of middellange termijn over meer of minder vastgoed te beschikken;
- invloed - ook gedurende de ontwikkeling - en vrijheid van inrichting.

Strategie

Het betreffende object staat op een potentieel strategische locatie en u wilt directe invloed kunnen uitoefenen op de vastgoedontwikkelingen op die locatie.

Financiën

Het in eigendom nemen of houden van gebouwen betekent een substantieel en duurzaam financieel voordeel voor u of risicoverkleining ten opzichte van andere zeggenschapsvormen, zoals huur en lease. Daarnaast spelen in de financiële afweging een rol:

- exploitatierisico's, waaronder het faillissementsrisico;
- vermogensbeslag en beschikbare financiële middelen;
- op handen zijnde investeringen, zoals grootonderhoud, renovatie en noodzakelijke functieaanpassingen;
- de stabiliteit van de jaarlasten, zoals inflatie en renterisico's;
- leegstandsrisico. Normaal gesproken hanteert een instantie een leegstandsrisico waarvoor zij een bepaald percentage aan huurderving opneemt.

Organisatie

U hebt voldoende ambtelijke capaciteit, kennis en ervaring in huis om het voorzieningenprogramma te kunnen uitvoeren. Niet alleen moet er ervaring zijn op het gebied van vastgoedontwikkeling en financiering. Ook kennis op het gebied van bouwprocesmanagement en bijbehorende politiek-bestuurlijke processen is onontbeerlijk. Wanneer u één van de vier criteria van grote waarde acht, is het belangrijk dat u het gebouw in eigendom neemt of de grootste mate van zeggenschap naar u toetrekt. Is dit niet het geval? Dan is het beter om een andere partij eigenaar te laten zijn.

Voorbeeld Buijten Haeghe

In de gebieden waar voorzieningen komen, is een aantal eigenaren betrokken.

Omschrijving perceel	Eigendom van	Opmerking
Klooster	Parochie	Koopintentie corporatie
Voormalige kleuterschool	Adviesbureau	Nu kantoorfunctie
Zusterhuis	Parochie	Koopintentie corporatie
RK basisschool	Scholenstichting	'Om niet' naar gemeente
Voormalig kantoorgebouw	kantoororganisatie	In verkoop
Kinderopvang	Gemeente	
Appartementen	Vereniging van Eigenaren	
Zalencentrum	Stichting Zalencentrum	
Oude gymzaal	Gemeente	
Openbare school	Gemeente	

Taken en verantwoordelijkheden

Corporatie

In de te ontwikkelen gebieden heeft de corporatie de meeste panden in bezit. Daarnaast heeft de corporatie de intentie om klooster en zusterhuis om te bouwen. Daarnaast wil zij appartementen realiseren.

Maatschappelijke instellingen

Maatschappelijke instellingen hebben behoefte aan 4.000 m² BVO voor het voorzieningenprogramma. Ze treden op als huurder, direct of indirect, via de gemeente als hoofdhuurder.

Gemeente

Omdat de gemeente geen voordelen ziet op het gebied van zeggenschap, strategie,

>>

>>

financiën of organisatie wil zij geen eigenaar zijn van het voorzieningenprogramma. De gemeente wil huren van de corporatie. In gezamenlijkheid kiezen de partijen niet voor lease, erfpacht, opstal of een andere rechtspersoon, omdat dit de flexibiliteit belemmert. Men wil de grootst mogelijke flexibiliteit houden, vandaar dat men kiest voor huur.

Looptijd, expiratie

De gemeente Buijten Haeghe wil met haar partners zo snel mogelijk inspelen op nieuwe sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen. Vandaar dat de intentie is uitgesproken dat de maatschappelijke voorzieningen in 2017 moeten zijn opgeleverd.

6.3.3 Eigendomsvarianten

We onderscheiden de volgende eigendomsvarianten:

- Gemeente als eigenaar
- Gebruikers als eigenaar, een Vereniging van Eigenaren (VvE) of een andere rechtspersoon
- Woningcorporatie als eigenaar
- Institutioneel belegger als eigenaar
- Publiek Private Samenwerking

Gemeente als eigenaar

U kunt als gemeente overwegen om zelf eigenaar te worden van het voorzieningenprogramma en verantwoordelijk te zijn voor de exploitatie ervan. Het belangrijkste voordeel is dat de gemeente dan zeggenschap houdt over het programma. Een tweede overweging heeft te maken met praktische en organisatorische aspecten. Om een voorzieningenprogramma te ontwikkelen, te financieren en te exploiteren is kennis en ervaring nodig. Er moet niet alleen ervaring zijn op het gebied van vastgoedontwikkeling. Er is eveneens kennis nodig van financiering en subsidiering van de maatschappelijke instellingen die deelnemen in het voorzieningenprogramma. Kennis op het gebied van bouwprocesmanagement en bijbehorende politiek-bestuurlijke processen is bovendien onontbeerlijk.

Gemeenten hebben maatschappelijke doelstellingen en ze voeren een groot deel van de ruimtelijke ordening uit. Het ligt daarom vanuit strategisch oogpunt voor de hand om onroerend goed in eigendom te hebben. Het uit handen geven van het eigendom betekent dat de gemeente minder invloed en zeggenschap heeft ten aanzien van het voorzieningenprogramma. Afhankelijk van de strategische visie op het integrale voorzieningenbeleid, de grootte van de gemeente en de invloed van de andere partijen in de buurt, is dit gewenst of juist minder gewenst. Uit de huidige praktijk blijkt dat als

de gemeente eigenaar wordt van het voorzieningenprogramma, het huurniveau lager wordt dan de marktconforme tarieven. De gemeente kan als eigenaar namelijk een door haar zelf vastgestelde huurprijs in rekening brengen bij de gebruikers.

Gebruikers als eigenaar

Eén of meer gebruikers treden gezamenlijk op als eigenaar van het voorzieningenprogramma. In deze variant zijn twee eigendomsconstructies mogelijk: de Vereniging van Eigenaren (VvE) en de gemeenschappelijke rechtspersoon.

Vereniging van Eigenaren (VvE)

In deze constructie zijn alle gebruikers eigenaar van het voorzieningenprogramma. Elk deel van de gebouwen kent een eigen eigenaar. De gemeenschappelijke delen zijn eigendom van alle eigenaren samen, die zijn verenigd in de Vereniging van Eigenaren (VvE). De VvE brengt met zich mee dat toekomstige gebruikers gezamenlijk overeenstemming moeten bereiken over het programma van eisen, het ontwerp, de opdrachtformulering en ze moeten zelf zorg dragen voor de financiering. In deze variant moeten de gebouwen worden gesplitst in 'appartementenrechten'. Per gebouwdeel of ruimte moet worden bepaald aan wie de ruimte wordt toebedeeld. Ruimten die niet exclusief aan één partij kunnen worden toebedeeld, kunnen als gemeenschappelijk worden aangemerkt.

'Splitsing' is, evenals appartementsrecht, een juridische term. Splitsing betekent dat het gebouw wordt opgedeeld in verschillende delen, die allemaal een andere eigenaar kennen. De verschillende eigenaren van de 'appartementen' verplichten zich naar elkaar toe het voorzieningenprogramma in stand te houden. Beheer van een gemeenschappelijke ingang, multifunctionele ruimten en het dak vallen onder verantwoordelijkheid van de VvE. De VvE heeft wat de financiering betreft een nadeel. De financieringskosten kunnen hoger zijn dan wanneer de gemeente of belegger financiert. De reden is dat individuele gebruikers minder aantrekkelijke financieringsvoorwaarden kunnen afdwingen. Ook zijn de waarden van de individuele delen van een voorzieningenprogramma naar verwachting lager dan de waarde van de hele voorziening en dus minder courant in de verkoop. Een lagere waarde van het onderpand betekent een hoger risicoprofiel voor de geldverstrekker, waardoor de financieringslasten stijgen. Wat de exploitatie betreft geldt dat de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud bij de individuele deelnemers ligt. Besluit men onderhoud en beheer zelf te regelen? Dan worden geen synergievoordelen behaald. Wanneer men wel de wens heeft om samen te werken, moet in de VvE consensus worden bereikt tussen de onderlinge leden.

Gemeenschappelijke rechtspersoon

Een andere variant is oprichting van een gemeenschappelijke rechtspersoon. De toekomstige gebruikers nemen wat het vastgoed betreft een aandeel in een stichting of BV. De centrale gedachte is dat niet de gemeente, een afzonderlijk schoolbestuur of één van de deelnemers, maar een stichting of BV eigenaar is van de voorziening. Het aandeel per partij kan afhankelijk zijn van het aantal vierkante meters dat zij verwacht te huren. De verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud wordt overgedragen aan de stichting of de directie van de Vastgoed BV, waardoor schaalvoordelen worden benut. De stichting of BV treedt op als opdrachtgever richting projectontwikkelaar. Als de gemeente garant staat voor de betalingen kan aan de Vastgoed BV een goedkopere financiering worden verstrekt. Voorwaarde voor oprichting van een Vastgoed BV is dat gebruikers risicodragend moeten investeren in het voorzieningenprogramma. Nadeel is vervreemding van individuele aandelen aan derden.

Woningcorporatie als eigenaar

Het kan om de volgende redenen voor een woningcorporatie interessant zijn te participeren in ontwikkeling en realisatie van een voorzieningenprogramma:

- Een sociaal-maatschappelijke rendementsdoelstelling
- De kerncompetenties van een corporatie zijn ontwikkeling, financiering en beheer
- De interesse in nieuwe concepten is groot, vooral op het gebied van leefbaarheid, levensloopbestendige wijken en grootscheepse herstructureringen
- Een corporatie heeft kennis van lokale omstandigheden en kent de organisaties en instellingen;
- Langetermijnvisie en positie van de woningcorporatie. Versterking van de leefbaarheid in gemeenten, wijken of kernen biedt een goede garantie voor het genereren van stabiele huuropbrengsten. Daarnaast is dit een belangrijk instrument bij waarborging van de eigen continuïteit. Het realiseren van een voorzieningenprogramma is voor corporaties een manier om een bijdrage te leveren aan vergroting van de leefbaarheid in wijken en kernen. Dankzij de investering kunnen corporaties grondposities innemen die op lange termijn hun continuïteit en slagkracht vergroten. Zo ontstaan mogelijkheden om de belangen rond en behoefte aan een vitale voorzieningenstructuur te koppelen aan de lange termijn belangen van de corporatie. Zo ontstaat een 'win win situatie'.

De voordelen van het betrekken van de corporatie - in plaats van andere beleggers - bij ontwikkeling, realisatie en beheer van voorzieningen, liggen op het financiële, beheermatige en inhoudelijke terrein. Corporaties hanteren bredere rendementsbegrippen. Dit komt omdat zij zich niet puur en alleen richten op financieel rendement. Zij zijn ook geïnteresseerd in het maatschappelijke rendement van de belegging. Voor de gemeente

en betrokken deelnemers kan dit betekenen dat de kwaliteit van de investeringen wordt verhoogd zonder extra bijdrage van gemeente of deelnemers. Tegelijkertijd kan gebruik worden gemaakt van de deskundigheid en ervaring van corporaties met vastgoed. Zo kan schaalvoordeel worden benut in personele inzet, middelen en materiaal.

Institutionele belegger als eigenaar

Institutionele beleggers raken meer en meer geïnteresseerd als het gaat om risico-dragend participeren in ontwikkelingsprojecten. Vroeger werden gebouwen binnen een vooraf bepaald bedrag gerealiseerd en bleven de risico's bij de initiatiefnemer. Tegenwoordig komt het steeds vaker voor dat beleggers bereid zijn risicodragend te participeren. De betrokkenheid van beleggers bij voorzieningen is over het algemeen nog voorzichtig van aard. De interesse ligt daar waar maatschappelijke functies met commerciële functies - zoals kantoren, winkels en woningen - worden gecombineerd. Voor beleggers is een hoge kwaliteit van het voorzieningenniveau belangrijk, omdat deze van grote invloed is op de waarde van het vastgoed in de omgeving. Een belegger beoordeelt een vastgoedinvestering op totale kosten en baten, vanaf het moment dat het gebouw in eigendom wordt verkregen tot het moment van verkoop of sloop. Hierbij maakt de belegger een berekening door de waarde van toekomstige huuropbrengsten en onderhoudsuitgaven te vertalen naar een huidige waarde, de Netto Contante Waarde (NCW). Wanneer de toekomstige inkomsten hoger liggen dan de huidige waarde, investeert de belegger. Zo wordt een positief rendement behaald. Laat de berekening een negatief resultaat zien? Dan kan de gemeente de tekorten dekken of kunnen de deelnemers een bijdrage leveren.

Een professionele belegger verdisconteert de risico's - zoals leegstand en looptijd van contracten - in de huurprijs. Dit in tegenstelling tot de gemeente die deze risico's nog niet aan de gebruikers doorbelast. Momenteel is het nog zo dat in een voorzieningenprogramma niet-commerciële functies beperkt worden gecombineerd met commerciële functies. Een voorloper is de commerciële kinderopvang. Naar verwachting krijgen in de toekomst commerciële functies vaker een plaats in een voorzieningenprogramma, zoals een supermarkt, geldautomaat of bank. De betrokkenheid van institutionele beleggers wordt daarmee steeds waarschijnlijker.

Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Publiek-Private Samenwerking (PPS) is een vorm van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. De PPS richt zich op realisatie van een gezamenlijk project met meerwaarde voor partijen op basis van een heldere taak- en risicoverdeling, met behoud van de eigen identiteit en verantwoordelijkheid van de participerende partijen. Bij de PPS proberen de deelnemende partijen vanuit hun verschillende doelstellingen te komen

tot een meerwaarde. Binnen de PPS worden afspraken gemaakt over verdeling van de kosten, opbrengsten en risico's. Bovendien wordt de zeggenschap of het organisatorische verband duidelijk gedefinieerd. Soortgelijke afspraken kunnen eveneens worden gemaakt bij realisatie van een voorzieningenprogramma, ook al gaat het louter om non-profit organisaties. In tegenstelling tot de openbare aanbesteding - waarbij de aanbestedende overheid de uitvoering gedetailleerd vastlegt in een bestek of programma van eisen - bemoeit de overheid zich bij PPS-constructies niet met de inhoud en stuurt volledig op het gewenste einddoel, de 'output'. Op deze wijze hebben de marktpartijen alle vrijheid om naar eigen inzicht de uitvoering - de 'input' - vorm te geven. Op die manier wordt door de rijksoverheid gebruik gemaakt van de denk- en innovatiekracht van de markt. De marktpartij wordt voor een lange periode gecontracteerd om niet alleen te ontwerpen, te bouwen of te beheren, maar vaak ook om het programma te financieren.

6.4 Programma optimalisering

Nu is het tijd om samen met uw partners het programma te realiseren en te optimaliseren aan de hand van multifunctioneel gebruik en flexibele inzet van ruimten en mensen. U kunt een optimalisatieslag maken door bijvoorbeeld te kijken of de geraamde vierkante meters niet efficiënter kunnen worden gebruikt, door functies te delen en ruimten flexibel in te zetten. Dit kan u middelen besparen en bijdragen aan een sterkere gezamenlijke visie.

Kijk vanuit een gezamenlijke visie

Voor u en de betrokken partijen is het belangrijk om nu en in de toekomst de mogelijkheid te hebben het voorzieningenprogramma aan elkaars wensen aan te passen. De synergie tussen de beoogde voorzieningen komt gedeeltelijk tot stand. Dit is aan de ene kant op een abstract niveau: de gezamenlijke visie over functies in gemeente, wijk of kern. Aan de andere kant is dit op concreet gebouwniveau: het multifunctionele gebruik van gebouwen of gebouwenclusters. Een gezamenlijke visie bepaalt welke functies al of niet een plek krijgen in het voorzieningenprogramma. Moet er persé een sportfunctie zijn of mag welzijn ook?

Zoek naar mogelijkheden

Multifunctioneel gebruik en flexibiliteit van gebouwen is nodig om er voor te zorgen dat groepen elkaar ontmoeten. Bovendien vindt zo een vorm van integratie plaats in het activiteitenaanbod. Denk aan maatschappelijke instellingen die samen activiteiten organiseren of aan gebruikers van de ene instelling die iets voor een andere instelling ondernemen. Bezoek van mensen met een handicap aan ouderen, is bijvoorbeeld een 'extra' activiteit ten opzichte van het huidige aanbod. Een gezamenlijk feest voor

de verschillende gebruikers van de accommodatie is ook een voorbeeld. Zo kunnen instellingen actief zoeken naar verbindingen met andere instellingen om hun eigen activiteitenaanbod te verrijken. Ook kan bewust worden gezocht naar manieren om tot aanbodvernieuwing te komen. Dit kan door doelgroepen te combineren of de eigen dienstverlening open te stellen voor andere groepen. Denk aan de bibliotheek die niet alleen boeken uitleent, maar ook kaarten voor de VVV verkoopt en vrijwilligers doorverwijst en ondersteunt. Uiteraard kunnen instellingen hierbij hun eigen identiteit houden. Bij het bewust zoeken naar multifunctionaliteit laten instellingen vaak gedeeltelijk hun eigenheid los en zoeken naar een aanbod dat past bij een grotere gebruikersgroep.

Zorg voor een goede balans

Bij een multifunctioneel voorzieningenprogramma moet u uitgaan van een mengeling van eigen ruimten en activiteiten en gedeelde ruimten of gedeelde activiteiten. Wanneer hier geen aandacht voor is, kan dit een deel van de gebruikers afschrikken. Conservatieve gebruikers zijn gewend om te opereren in ruimten die volledig eigendom zijn van henzelf.

Bouw flexibiliteit in het programma

Er is een langetermijnvisie nodig voor de totstandkoming van voorzieningen. Door onvoorziene ontwikkelingen kunnen de prognoses afwijken van reële getallen. Bijvoorbeeld door de opkomst van kinderdagverblijven kan de vraag naar peuterspeelzalen dalen. Flexibiliteit kan ervoor zorgen dat met relatief simpele oplossingen of aanpassingen gebouwen of locaties geschikt kunnen worden gemaakt voor andersoortig gebruik. U en de betrokken partijen kunnen flexibiliteit en meervoudig gebruik van locaties als randvoorwaarde stellen in de samenwerkingsovereenkomst. Op korte termijn lijkt dit een hele opgave en te veel tijdsinvestering, maar op lange termijn blijkt dat de door u en betrokken partijen gecreëerde meerjaren visie juist bijdraagt aan het primaire proces. Bovendien kunnen zelfs de kosten worden gereduceerd door efficiënter gebruik van ruimten en accommodaties.

Voorbeeld Buijten Haeghe

Het tussen partijen overeengekomen voorzieningenprogramma is 4.000 m² BVO groot, verdeeld over de categorieën welzijn/zorg, onderwijs/sport, kinderopvang en medische zorg.

Welzijn	200 m ²	Sport	1.000 m ²
Zorg	200 m ²	Kinderopvang	400 m ²
Onderwijs	1.500 m ²	Medische zorg	700 m ²

Het voorzieningenprogramma Buijten Haeghe wordt multifunctioneel ingezet, omdat de maatschappelijke instellingen een contract willen aangaan voor meer dan dertig jaar. Flexibiliteit speelt zo'n kleine rol, dat mogelijk tien of twintig procent van de ruimte efficiënter kan worden ingezet. Ruimte voor zorg en medische zorg kan worden gecombineerd, evenals enkele ruimten van de kinderopvang met de functie welzijn.

De gemeente is verantwoordelijk voor verdere invulling van de gebruiksfunctie per gebouw, rekening houdend met demografische ontwikkelingen en vastgesteld beleid. In dit kader draagt zij kandidaat-huurders voor of zij huurt de gebouwen zelf. De actieve partijen mogen, om leegstandsrisico's te verkleinen, een andere bestemming geven aan delen van het voorzieningenprogramma. Deze delen met een niet-maatschappelijke bestemming, mogen zij verhuren aan derden, ook op niet-tijdelijke basis.

Met de partijen zijn de volgende afspraken gemaakt:

- De sporthal wordt overdag door de school gebruikt. 's Avonds en in het weekend door de buurt, sportverenigingen en het zalencentrum;
- De schoolruimten worden overdag gebruikt door de school en 's avonds voor cursussen voor ouders;
- Het zalencentrum wordt overdag gebruikt door de school en 's avonds voor activiteiten in de buurt;
- De schoolruimten kunnen af en toe ook worden gebruikt voor opvang van delen van de vroegere openbare school, met een tijdelijk karakter;
- De receptie voor de kantoren kan worden gebruikt voor de school, het kinderdagverblijf, zalencentrum, gymzaal en vragen over de VvE.

Wanneer de gemeente door de corporatie aangeboden vastgoed niet onder de aangeboden condities wil verwerven, heeft de corporatie vervolgens gedurende een periode van zes maanden het recht dit vastgoed onder gelijke condities aan te bieden aan andere partijen.

6.5 Kosten en dekking

Wat kost het voorzieningenprogramma en welke dekking staat er tegenover? Hier vindt u een rekenmethode. Op basis hiervan krijgen u en uw partners een overzicht van de verschillende kosten en dekkingen, inclusief de manier waarop u deze in kaart kunt brengen. Zo kunt u met alle partijen duidelijke en transparante afspraken maken. Eén van de afspraken is het opstellen van een exploitatieoverzicht met daarin de kosten en opbrengsten gedurende de exploitatieperiode. In de samenwerkingsovereenkomst legt u tevens vast hoe kosten en opbrengsten over alle betrokken partners worden verdeeld.

6.5.1 Rekenmethoden

Er zijn meerdere rekenmethoden:

- de comparatieve benadering
- de kostenbenadering
- de inkomstenbenadering
- de wettelijke benadering

Het uitgangspunt in deze handreiking is, net als in het boek 'Bouwstenen voor Sociaal', de inkomstenbenadering, ook wel genoemd 'het principe van de kasstromen'. Op basis van een kostprijsdekkende huur - kosten versus inkomsten - berekent u wat u kunt uitgeven.

De comparatieve benadering kenmerkt zich door in de markt gerealiseerde transacties te vergelijken met het object dat moet worden getaxeerd. De kostenbenadering vindt haar grondslag in de productiekosten, vermeerderd met de grondprijs, eventueel gecorrigeerd met afschrijvingen. De inkomstenbenadering gaat uit van de veronderstelling dat de onroerende zaak min of meer een zelfstandig inkomen oplevert. De wettelijke benadering heeft betrekking op de wettelijke huurprijzen voor woonruimte, bedrijfsruimte en pachtnormen, omdat maatschappelijke instellingen normaliter de maximale inkomstenbron als uitgangspunt nemen.

De comparatieve methode valt af, omdat voorzieningen niet goed te vergelijken zijn met steeds veranderende voorzieningen op andere locaties. Daarnaast is er geen exacte productiekosten per specifiek voorzieningenprogramma voorhanden: de kostenbenadering. Bovendien gelden er geen wettelijke huurprijzen of pachtnormen voor: de wettelijke benadering.

De Netto Contante Waardemethode

Deze handreiking borduurt voort op het boek 'Bouwstenen voor Sociaal'. De rekenmethode die daarin wordt gehanteerd voor de inkomstenbenadering, is de Netto

Contante Waardemethode. Dit is een generieke, bedrijfseconomische rekentechniek. Hiermee kunnen bedragen die in verschillende jaren worden betaald of ontvangen, vergelijkbaar worden gemaakt. Met behulp van een discontovoet worden de bedragen teruggerekend naar het heden. Met andere woorden, ze worden 'contant' gemaakt. Op die manier kunnen toekomstige exploitatiekosten en opbrengsten worden uitgedrukt in een contante waarde en daarmee vergelijkbaar worden gemaakt met de investeringskosten. Ligt deze contante waarde boven het bedrag van de investeringkosten? Dan is sprake van een rendabele investering. Ligt het bedrag eronder? Dan hebben we te maken met een onrendabele investering, een onrendabele 'top'.

Evenals het kasstroomprincipe bij 'Bouwstenen voor sociaal' is de Netto Contante Waardemethode vastgesteld door de contante waarde te berekenen van alle netto kasstromen over een periode van minimaal tien jaar. Wanneer de exploitatieperiode langer is, worden de kasstromen van de totale periode contant gemaakt.

De Netto Contante Waardemethode is gebaseerd op:

- een spreadsheet met cash flows voor minstens de komende tien jaar. Wanneer langer dan tien jaar, dan zijn de cash flows voor de exploitatietermijn leidend;
- een aanname voor de eindwaarde in het laatste jaar;
- een discontovoet, rente + risico.

Voordelen

- goed inzicht in het verloop van kosten en opbrengsten in de tijd;
- toetsbare resultaten door inzichtelijkheid van de methodiek;
- er zijn geen 'verborgen' aannames mogelijk.

Nadelen

- dat aannames moeten worden gemaakt met betrekking tot de eindwaarde, ver in de toekomst;
- dat aannames moeten worden gemaakt met betrekking tot de disconteringsvoet, niet altijd inzichtelijk of vergelijkbaar zijn met markttransacties.

Zie voor meer uitleg over de Netto Contante Waarde en de rekenformule onze website www.vng.nl/sociaal-fysiek onder de knop 'handreiking'.

De kosten

De kosten zijn in twee categorieën te verdelen: kapitaallasten en exploitatielasten. Hier geven wij u inzicht in alle kostensoorten die u met uw partners in kaart kunt brengen.

Kapitaallasten

Bij kapitaallasten zijn de voornaamste parameters:

- aanvangsinvestering
- restwaarde bij het einde van de exploitatie
- verwachte exploitatieperiode
- financieringskosten

Exploitatielasten

- Vaste lasten
- Beheer en verhuurkosten
- Onderhoudskosten
- Overige objectgebonden kosten
- Managementkosten

Zie voor een verdere toelichting op de lastensoorten de website www.vng.nl/sociaal-fysiek onder de knop 'handreiking'.

De dekking

Bij het aangaan van de definitieve samenwerkingsovereenkomst vindt politieke besluitvorming plaats door college en raad aan gemeentelijke zijde en door de Raad van Bestuur of andere toezichtorganen aan de kant van uw partners. Er moet goedkeuring worden gevraagd om de benodigde kredieten en bijkomende structurele lasten beschikbaar te stellen. De dekkingsmiddelen moeten nadrukkelijk structureel zijn, omdat investeringen worden verrekend naar kapitaallasten. Op onderdelen kunnen incidentele middelen worden ingebracht. Denk aan inbreng van derden in een investering of aan eenmalige kosten, zoals voorbereidingskosten en honoraria van adviseurs.

Op hoofdlijnen is dekking mogelijk vanuit drie invalshoeken:

- het beschikbaar stellen van middelen
- cofinanciering door partners
- huurinkomsten

Subsidies worden niet meegenomen. In de handreiking pleiten we voor een duidelijke scheiding tussen subsidies en de financiering van de 'stenen' voor voorzieningen.

Het beschikbaar stellen van middelen

Mogelijk zijn door college en raad, of door een ander toezichtorgaan, structurele middelen verkregen voor bepaalde voorziening. Vooral de huren worden kostprijsdekkend doorbelast. Hiervoor is uiteraard besluitvorming nodig. Wanneer de ontwikkeling,

afwegende de kosten en maatschappelijke baten, als gewenst wordt betiteld, moeten additionele of structurele middelen worden vrijgemaakt. Dit kan via de begrotingscyclus. Per jaar maakt de gemeente een begroting voor de volgende vier jaar. Wanneer een voorzieningenprogramma tot stand komt in deze jaren, moeten middelen opzij worden gezet, dus opgenomen in de begroting. De hele gang van zaken rond gemeentelijk beleid, inclusief de financiële baten en lasten die ermee samenhangen, noemen we het 'begrotingsproces'. Aan de hand van het begrotingsjaar 2008 illustreren we hoe een dergelijk proces er in veel gemeenten uitziet.

De gemeente stelt bijvoorbeeld in maart 2008 de voorjaarsnota vast. Die bevat de hoofdlijnen van de begroting voor 2009 en eventueel de drie jaren erna. Hierin staan de financiën die bestemd zijn voor interne projecten, waaronder het geld voor het voorzieningenprogramma. Na de zomer wordt de ontwerpbegroting 2009 gereed gemaakt. Deze stelt uw raad vóór half november 2008 vast. Hierin staan de definitieve investeringen, dus ook de definitief toe te wijzen middelen voor het voorzieningenprogramma. Gedurende 2009 houdt u college en raad op de hoogte van de uitvoering van de begroting door middel van één of meer tussenrapportages. Als 2009 voorbij is, worden de jaarstukken gemaakt. Deze stukken bestaan uit het beleidsmatige jaarverslag en de financiële jaarrekening. Tot zover begrotingsjaar 2009.

U moet dus tijdig aankaarten dat u geld reserveert voor het voorzieningenprogramma voor het komende jaar en mogelijk de drie jaren erna. In die tijd ontvangt u de eerste tussenrapportage over 2008. Voor dat jaar kunt u geen geld meer reserveren. Wel kunt u de uitkomsten van de jaarrekening van 2007, die in 2008 is gemaakt, gebruiken bij uw beslissingen over 2009 en verder. Mogelijk is er geld over.

Cofinanciering

In de gemeente zijn diverse partners aan te wijzen die een rol willen en kunnen spelen bij totstandkoming van voorzieningen. In bijlage A vindt u een toelichting op het werk van corporaties en zorgaanbieders, als mogelijke co-financiers. Het beperken of achterwege blijven van overheidsinvesteringen bij de realisatie van het voorzieningenprogramma kan worden gezien als cofinanciering.

Huurinkomsten

Toekomstige huurinkomsten worden meegenomen als kostendekking. In deze paragraaf berekenen we de kostprijsdekkende huur, zoals uitgelegd in het voorbeeld van de gemeente Buijten Haeghe aan het einde van deze paragraaf.

6.5.2 Stappenplan

Om kosten en baten in kaart te brengen, kunt u de volgende stappen doorlopen:

Stap 1 Bepaal de aanvangsinvestering

Op basis van kengetallen en het aantal te realiseren vierkante meters krijgt u een indicatie van de aanvangsinvestering van het voorzieningenprogramma. Gemeenten en corporaties gebruiken verschillende kengetallen, normen en rekenmethoden. Op basis van een vraag vanuit de Kopgroep - www.de-kopgroep.nl, die bestaat uit gemeenten en corporaties - is een rekenmodel opgesteld. Dit kan dienen als generieke onderlegger voor exploitatie van maatschappelijk vastgoed. Dit model wordt beschreven door F. van der Werf in 'Gemeentelijk vastgoed: een kostendeekkende exploitatie', mei 2007. De onderstaande tabel bevat gegevens uit deze uitgave. Zie voor meer kengetallen en ervaringscijfers bijlage A.

Vastgoed	Investeringskosten (euro/m ² BVO incl. BTW)	Onderhoudskosten (euro/m ² BVO)	Bandbreedte kostprijs- dekkende huur (euro/m ² VVO/jaar)
Dorpshuis	1200-1400	3 t/m 5	100-115
Wijkcentrum multifunctioneel	1450 – 1600	4 t/m 7	115-130
Dagverblijf (gehandicapten)	2000-2150	6 t/m 8	155-170
Peuterspeelzaal	1300-1450	5 t/m 7	115-130
Bibliotheek	1550-1900	8 t/m 10	130-155
Sporthal	1400-1800	4 t/m 6	115-145

In het rekenvoorbeeld van Buiten Haeghe gaan we uit van de volgende vierkante meter prijzen aan investeringskosten. Let op, dit is slechts een voorbeeld.

Onderwijs	1.000 euro per m ² BVO
Vmbo	1.100 euro per m ² BVO
Kunst & cultuur	1.260 euro per m ² BVO
Sport & recreatie	1.200 euro per m ² BVO
Welzijn	900 euro per m ² BVO
Zorg	1.200 euro per m ² BVO



Stap 2 Bepaal de restwaarde

Er zijn meerdere manieren om de restwaarde te berekenen. Eén ding is zeker: grond wordt over het algemeen niet afgeschreven. Grond vergaat, verweert en verouderd niet. Grond heeft na de exploitatieperiode nog steeds waarde. Over het aankoopbedrag van de grond moet wel gedurende de hele periode rente worden betaald. Deze kosten komen over het algemeen terug in de huurberekening. Maar, de waarde van de grond zal over het algemeen stijgen. Deze waardeverhoging wordt lang niet altijd meegenomen in de berekeningen. Als deze stijging wordt meegenomen, daalt de huurprijs omdat extra opbrengsten worden gegenereerd. Voor een groot deel geldt dit ook voor restwaardeberekening van vastgoed. Meestal wordt de restwaarde niet meegenomen in de berekeningen, terwijl het vastgoed na de exploitatieperiode misschien nog wel een waarde heeft. Vaak geeft een corporatie als argument dat vastgoed voor een voorzieningenprogramma specifiek is en daardoor niet courant. Na de looptijd is het niet meer te verhuren en heeft dus geen restwaarde.

Stap 3 Bepaal samen met uw partners de looptijd van de exploitatie

De looptijd is de periode waarover een gebouw of een gebouwdeel wordt afgeschreven. De looptijd verdeelt de totale investeringskosten dus in delen. Hoe langer de looptijd, hoe kleiner de afschrijving of aflossing per jaar en hoe lager de jaarlijkse huurprijs. Het duurt echter ook langer voordat de totale investering is afgeschreven. De rente heeft dan ook langer en meer invloed op het huurbedrag. Als we een looptijd van tien

jaar vergelijken met een looptijd van veertig jaar bij een rentepercentage van 5%, heeft u aan het einde van de rit - bij de looptijd van veertig jaar - 60% meer betaald dan bij een periode van tien jaar.

Stap 4 Bepaal financieringsrente en opslag

De financieringsrente en opslag bepalen de kosten die verband houden met het kapitaal dat is geïnvesteerd gedurende de looptijd en het daaraan gekoppelde risico. Wanneer vastgoed wordt verhuurd aan instellingen die geen risico lopen op wanbetaling, loopt de eigenaar minder risico en zijn de financieringskosten lager. Wanneer het risico op wanbetaling of leegstand wel bestaat, moet hier bij incourant vastgoed rekening worden gehouden.

Stap 5 Bepaal de exploitatiekosten op basis van normen

Wat u eveneens moet bepalen zijn de terugkerende periodieke kosten, die aan de exploitatie van het vastgoedobject worden toegerekend. Dit zijn uitgaven die door de verhuurder worden gedaan. Denk aan afbetaling van geldleningen en uitgaven ten behoeve van instandhouding en aanpassing van het object. Hiervoor kunt u uitgaan van de volgende kengetallen. Uiteraard moet u wel checken of deze getallen binnen uw gemeente mogelijk zijn.

- | | |
|---------------------------------------|--|
| • Vaste lasten | € 6,- per jaar per m ² BVO |
| • Beheer, verhuurkosten en management | € 6,- per jaar per m ² BVO |
| • Onderhoudskosten | € 24,- per jaar per m ² BVO |
| • Overige objectgebonden kosten | € 8,- per jaar per m ² BVO |

Stap 6 Bepaal de totale dekking

Het bepalen van de totale dekking is uitgelegd in 'Bouwkosten voor sociaal', waar de kostprijsdekkende huur wordt berekend. In dit hoofdstuk maken we gebruik van dit model. Zie de website www.vng.nl/sociaal-fysiek voor uitleg van de rekenmethode en formules onder de knop 'handreiking'.

Voorbeeld Buijten Haeghe

Stap 1. Aanvangsinvestering

Als eerste wordt de aanvangsinvestering van het voorzieningenprogramma bepaald.

Stichtingskosten school	1.000 m² BVO	€ 1.000.000,- (A)
Stichtingskosten gymzaal	200 m² BVO	€ 240.000,- (A)
Stichtingskosten kinderdagverblijf	400 m² BVO	€ 480.000,- (B)
Stichtingskosten zalencentrum	500 m² BVO	€ 630.000,- (B)
Stichtingskosten kantoren, incl. VvE	1.100 m² BVO	€ 2.200.000,- (C)
Meerkosten tgv entree, multi etc.	800 m² BVO	€ 400.000,- (D)
Totaal (A + B + C + D)		€ 4.950.000,-

Stap 2. Restwaarde

In dit voorbeeld wordt voor de restwaarde alleen de grond berekend, niet de gebouwen. Deze worden in de loop van de jaren afgeschreven tot nul, uitgaande van de normatieve vierkante meters tegen OBG-tarief. Voor kosten, restwaarde en huurstijging gaan we uit van 2,5%. Dit is een aanname en is afhankelijk van tijd en plaats.

Voor 2008 is het OBG-tarief € 170,- exclusief BTW. Totaal is het een grondoppervlak van 1.200 m² BVO dus is de waarde prijspeil 2008 van de gronden € 204.000,-.

Stap 3. Looptijd van de exploitatie

Met alle instanties wordt een looptijd van de exploitatie afgesproken van veertig jaar. De huur wordt jaarlijks geïndexeerd volgens de gebruikelijke indexeringsmethode.

Stap 4. Bepaal financieringsrente en opslag

Als financieringsrente wordt 4,5% aangenomen en als risico-opslag wordt 1,5% gebruikt. Voor exploitatiekosten van de wijkgebouwen zijn we uitgegaan van de aannames. Aanpassing van bestaande klaslokalen tot ruimten voor buitenschoolse opvang of andere aanpassingen hoeven niet worden meegenomen. Dit zit allemaal in bovenstaande exploitatiekosten.

>>

>>

Stap 5. Bepaal exploitatiekosten op basis van normen

De exploitatiekosten worden gesteld op:

- vaste lasten € 6,- per jaar per m² BVO
- kosten beheer, verhuur en management € 6,- per jaar per m² BVO
- onderhoudskosten € 24,- per jaar per m² BVO
- overige objectgebonden kosten € 8,- per jaar per m² BVO

Voor kosten, restwaarde en huurstijging, gaan we uit van 2,5%. Voor het gemak gaat de gemeente Buijten Haeghe ervan uit dat de kosten en opbrengsten worden gemaakt in 2017. Zo simpel is het in de praktijk helaas niet. De gronden worden al in een veel eerder stadium gekocht en de sloopkosten worden eerder gemaakt ten opzichte van de bouwkosten. Om het simpel te houden, rekenen we dat alle kosten in hetzelfde jaar worden gemaakt.

Stap 6. Bepaal de totale dekking

Wanneer stap 1 tot en met 5 zijn gezet, kan het model worden ingevuld en kan de kostprijsdekkende huur worden berekend. Met een investering van € 4.950.000,- en de restwaarde op de grond van € 204.000,- is de totale investering € 5.154.000,-. De exploitatiekosten voor 4.000 m² zijn € 3.875.000,- over veertig jaar. Om dit gedekt te krijgen, moet er een dekking zijn van € 9.029.000,-. Dit komt neer op een kostprijsdekkende huur van € 169,- m² BVO. Op de volgende bladzijde wordt het model bijgevoegd. Voor een nadere uitleg verwijzen we u naar 'Bouwstenen voor Sociaal' en bijlage A.

Gemeente Buijten Haeghe			
Vastgoedexploitatie (alle bedragen incl. BTW)		2017	NCW
Object			
Bruto Vloeroppervlak	m ² BVO	4.000	
Startjaar exploitatie	begin jaar	2017	
Looptijd exploitatie	jaar	40	
Prijspeil	begin jaar	2017	
Financieringsrente	%/jaar	4,50%	
Exploitatie risico opslag	%/jaar	1,50%	

>>

>>

Investering totaal obv kengetallen			€ 5.154.000
School		€1.000.000,00	
Gymzaal		€ 240.000,00	
Kinderdagverblijf		€ 480.000,00	
Zalencentrum		€ 630.000,00	
Kantoren, incl. VvE		€ 2.200.000,00	
Meerkosten tgv entree, multi etc.		€ 400.000,00	
Grondkosten	1200 m² BVO	€ 204.000	
Exploitatiekosten			€ 3.875.900
Vaste lasten	€/ m² BVO / jaar	€ 6	
Beheer, verhuurkosten en management	€/ m² BVO / jaar	€ 6	
Onderhoud	€/ m² BVO / jaar	€ 24	
Overige object gebonden kosten	€/ m² BVO / jaar	€ 8	
Kostenstijging	%/jaar	2,50%	
Exploitatieopbrengsten			€ 9.029.900
Dekking school		€ 1.000.000	
Dekking gymzaal		€ 240.000	
Dekking meerkosten		€ 400.000	
Dekking vanuit huuropbrengsten	2000 m² BVO	€ 7.389.900	
Huuropbrengsten	€/ m² BVO / jaar	€ 169	
Huurstijging	%/jaar	2,50%	
Leegstandsgraad	% huur	0%	
Benutting restcapaciteit	% capaciteit	0%	
Restwaarde gebouw	% bouwk.	0%	
Restwaarde grond	% grondk.	100%	
Restwaardestijging	%/jaar	2,50%	
Exploitatieresultaat vastgoed			
Exploitatieresultaat	contant		€ 0
Kostprijsdekkende huur	€/ m² BVO / jaar		€ 169

Zie ook de site van het Centrum Zorg en Bouw, onderdeel TNO, www.zorgenbouw.nl. Hier vindt u een gratis rekenmodel. Hiermee kunt u de parameters uitrekenen, alternatieven vinden en financiële vastgoedrends ontdekken. Het is een expertmodel. Dit betekent dat het model met kennis van zaken moet worden gevoed en dat de uitkomst op waarde moet worden geschat.

6.6 Subsidierelaties

Deze paragraaf geeft aan hoe u de exploitatie meer kostendekkend kunt maken met subsidies van derden. Ook gaan we in op de rol van de gemeente op dit vlak. Hoe gaat de gemeente om met het verstrekken van subsidies aan gebruikers van voorzieningen?

6.6.1 Kostendekkende exploitatie

Bij vaststelling van de huurprijs redeneren veel gemeenten vanuit een maatschappelijke rendementsgedachte. Men stuurt op het gebruik ofwel de bezettingsgraad van voorzieningen. Gemeenten hanteren in veel mindere mate het bedrijfseconomische rendementsbegrip, zoals beleggers. Gemeenten vertalen vaak risico's niet door in de huurprijs. Risico's zijn kortdurende huurcontracten en het moeten zoeken naar nieuwe huurders, zonder dat huur binnenkomt en voorzieningen dus leeg staan. Een belegger neemt dit risico niet. Daarnaast is het zo dat de gemeente goedkoper geld kan lenen, omdat het Rijk garant staat voor de financiële verplichtingen van een gemeente. Voor een belegger is financiering doorgaans duurder en dat wordt doorberekend in de huurprijs.

6.6.2 Subsidies als dekking van exploitatiekosten

Subsidies zijn een mogelijkheid om de realisatie van een voorzieningenprogramma mede te financieren. Er zijn veel soorten subsidies. In de praktijk blijkt echter dat de subsidiemogelijkheden - waarvan de doelstellingen en voorwaarden aansluiten bij die van voorzieningen - relatief beperkt zijn. Dit geldt zowel voor het aantal subsidies waarop men een beroep kan doen, als voor de hoogte van de toegekende bedragen. U moet zich realiseren dat subsidie in de totale financiering van het voorzieningenprogramma geen substantiële inkomstenbron vormt.

6.6.3 Scheiding subsidies 'stenen' en 'programma'

Wanneer gemeenten wel een zakelijke benadering willen met de huurders van hun voorzieningen, brengen zij een kostprijsdekkende huur in rekening. Uiteraard kan dan alsnog de keuze worden gemaakt om via huursubsidie de huurpenningen betaalbaar te houden. Het voordeel van de zakelijke benadering is transparantie in de gemeentelijke geldstromen. Het is dan duidelijk wat de 'stenen' kosten - de marktconforme huur - en wat de subsidie op de activiteiten kost, het 'programma' dat erin is gehuisvest.

6.6.4 Subsidies voor het voorzieningenprogramma

Uit ervaringen van gemeenten blijkt dat een beroep kan worden gedaan op onderstaande subsidies voor realisering van het voorzieningenprogramma.

Subsidies voor de 'stenen'

Bouwsubsidies hebben als doel zaken die tijdens de uitvoering van een bouwproces aan de orde komen, te stimuleren, zoals gebruik van bepaalde materialen. Als voorbeelden noemen we:

Subsidies voor energiezuinig bouwen

Verstrekker: Senternovem, zie www.senternovem.nl.

Doel: het stimuleren van investeringen in energievoorzieningen, die energiebesparing bevorderen en voldoen aan bepaalde energieprestatie-eisen.

Indicatiebedrag: 18,5% van de investeringskosten.

Flexibel en demontabel bouwen

Verstrekker: Senternovem, zie www.senternovem.nl.

Doel: het stimuleren van vernieuwende toepassingen van industrieel ontwikkelde en geproduceerde bouwcomponenten.

Indicatiebedrag: afhankelijk van het project, variërend van 15% tot 90% van de investeringskosten.

Subsidies voor het 'programma'

Ook voor het programma zijn diverse subsidies mogelijk, zoals:

Europese structuurfondsen, zoals ERDF (EFRO), fonds voor regionale ontwikkeling en Community initiatives

Verstrekker: Regionaal EFRO-programma Management.

Doel: bevordering van de economische en sociale samenhang tussen de regio's van de Europese lidstaten om de achterstand in regio's terug te dringen. In Nederland komen projecten binnen doelstelling 2-gebieden in aanmerking voor subsidie. Eén van de thema's in de werkprogramma's van de regio's is 'Bedrijfsverzamelgebouwen'.

Indicatiebedrag: 15% tot 30% van de projectkosten.

ISV gelden

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is de fysieke pijler van het Grote Stedenbeleid. Dit budget is onder de Wet stedelijke vernieuwing (1-01-2000) in werking getreden. Het geld is bedoeld voor stedelijke vernieuwing. Gemeenten hebben een

grote bestedingsvrijheid, maar moeten uiteraard binnen de landelijke beleidskaders blijven. Eerder waren er verschillende regelingen, zoals ondermeer het besluit op de stads- en dorpsvernieuwing. De Wet stedelijke vernieuwing wil deze integreren.

De regeling bestaat uit twee delen. De dertig grootste Nederlandse gemeenten ontvangen rechtstreeks een vastgesteld budget van het Rijk. De toekenning vindt plaats op basis van vastgestelde Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's (MOP's). De andere gemeenten worden niet rechtstreeks gesubsidieerd. Zij kunnen voor een concreet project een aanvraag indienen bij de provincie. Doel en strekking van het budget is van gelijke aard als die voor de dertig grootste gemeenten.

Verstrekker: Rijk, zie www.vrom.nl.

Doel: het stimuleren van op stedelijk gebied gerichte inspanningen die zorgen voor verbetering van leefbaarheid en veiligheid, bevordering van duurzame ontwikkeling, verbetering van woon- en milieukwaliteit, versterking van economisch draagvlak, bevordering van sociale samenhang en verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte. Indicatiebedrag: afhankelijk van project en budget.

Voorbeeld Buijten Haeghe

De gemeente Buijten Haeghe kan subsidie krijgen voor drie functies: onderwijs, kinderdagverblijf en buitenspeelplaats/openbare ruimte.

Stichtingskosten school	1.000 m ² BVO	€ 1.000.000,- (A)
Stichtingskosten gymzaal	200 m ² BVO	€ 240.000,- (A)
Stichtingskosten kinderdagverblijf	400 m ² BVO	€ 480.000,- (B)
Stichtingskosten zalencentrum	500 m ² BVO	€ 630.000,- (B)
Stichtingskosten kantoren incl. VvE	1.100 m ² BVO	€ 2.200.000,- (C)
Meerkosten tgv entree, multi etc.	800 m ² BVO	€ 400.000,- (D)

De investeringen genoemd onder A worden gedekt vanuit het reguliere budget onderwijshuisvesting, de egalisatiereserve huisvesting onderwijs.

Subsidie op bekostiging van de school

Het bekostigingsmodel voor het basis- en voortgezet onderwijs kent twee onderdelen: de materiële en de personele component. Bekostiging van het onderwijspersoneel, de personele component, is veruit het grootste deel van de uitgaven. Het aantal leerlingen is bepalend voor de hoogte van het bedrag dat scholen ontvangen voor de uitgaven voor personeel en materieel.

>>

Bekostiging van onderwijs loopt sinds 2007 via lumpsum. Het schoolbestuur ontvangt één vergoeding voor personeel en materieel, waaronder ook de exploitatie - grofweg het gebruikers/huurderdeel - van het schoolgebouw. Dit is gekoppeld aan leerlingaantallen. Het schoolbestuur ontvangt de lumpsumvergoeding direct van het Rijk. Voor het materiële deel is dit ongeveer € 50,- per m² inclusief BTW. Daarnaast ontvangt de gemeente een bedrag voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds. Grofweg is dit voor primair - en voortgezet onderwijs € 400,- per leerling. Normatief grofweg 5 m² per leerling, dus € 80,- per m². Voor primair - en voortgezet speciaal onderwijs zijn de bedragen aanzienlijk hoger, omdat hier sprake is van kleinere groepen en dus een groter ruimtebeslag per leerling. Dit is een subsidie op basis van activiteiten per leerling.

In Buijten Haeghe is 1.000 m² BVO beschikbaar is voor de maximaal driehonderd leerlingen van de school. Volgens het reguliere budget onderwijshuisvesting – de egalisatie-reserve huisvesting onderwijs - krijgt men voor een leerling van 4 tot en met 7 jaar € 1.549,- en voor een leerling vanaf 8 jaar 1.078,-. In de maximale variant krijgt de school voor 150 leerlingen van 4 tot en met 7 jaar en 150 leerlingen vanaf 8 jaar ongeveer € 400.000,- per jaar. De exploitatie van een schoolgebouw bestaat uit deze twee geldstromen. Hierbij geldt dat de geldstroom van het onderwijs in algemene zin kan worden aangevuld met bijdragen van derden, zoals ouders. De geldstroom van de gemeente kan worden doorgeleid naar het schoolbestuur, waardoor beide stromen worden gebundeld.

De investeringen, genoemd onder B + C, worden gedekt uit huuropbrengsten. Hiervoor wordt een huurovereenkomst voor veertig jaar afgesloten. De huuropbrengsten vanuit kinderdagverblijf, zalencentrum en kantoororganisaties zijn de resultante om de financiering kostendekkend te krijgen. Dit is ingevuld in dit voorbeeld. De kostprijsdekkende huur is € 169,- per m² BVO. Dit bedrag is voor grote steden normaal te noemen, maar voor kleinere dorpen - vooral op mindere locaties - is dit hoog. Geven partijen op voorhand aan dat de kostprijsdekkende huur te hoog is? Dan moet naar alternatieven worden gezocht. In paragraaf 6.6 gaan we hierop in. Wanneer dit nog niet genoeg is, moet er bezuinigd worden.

Subsidie op kinderopvang

Sinds januari 1996 is de subsidie voor kinderopvang gedecentraliseerd. Exploitatie van kinderopvang, inclusief buitenschoolse opvang, is volledig aangewezen op inkomsten uit opvangvergoedingen van ouders. Grofweg kost het circa € 6,- bruto per uur om een kind te laten opvangen. Ouders krijgen een groot deel hiervan gecompenseerd door de Belastingdienst. De compensatie is inkomstenafhankelijk. Als we de exploitatie van de kinderopvang analyseren, blijkt dat deze organisaties maximaal ongeveer € 150,-/m² huur kunnen betalen. Dit komt overeen met de praktijk.

De investering, genoemd onder D, wordt gedekt vanuit de 'structurele voorzieningen-middelen'. Binnen deze middelen kan een bedrag van in totaal € 400.000,- worden gebruikt voor dekking van uit D voortvloeiende kapitaallasten. Deze middelen bedragen € 1,5 miljoen voor de totale gemeente Buijten Haeghe. Dit is het bedrag dat de gemeente in de kadernota van 2009-2012 heeft gereserveerd voor voorzieningen. De € 400.000,- wordt gebruikt voor het voorzieningenprogramma Buijten Haeghe. Dit bedrag wordt vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst.

Financiering buitenspelen en openbare ruimte

Financiering van de openbare ruimte wordt gerealiseerd uit gedecentraliseerde gemeentemiddelen. Binnen de gemeente Buijten Haeghe is € 2.000.000,- gereserveerd voor de openbare ruimte van het voorzieningenprogramma en € 400.000,- voor het voorzieningenprogramma. Dit is een totaalpost voor de hele gemeente, waarbij per project het tekort of surplus wordt verrekend met de andere projecten.

6.7 Financieringsconstructies

In de vorige paragrafen zijn dekkingsbronnen genoemd, zoals gelden uit het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting, cofinanciering door partners en subsidiemogelijkheden. Naast deze financieringsmogelijkheden kunt u vermogen aanspreken, zoals het lenen van geld of het te gelde maken van vastgoed door verkoop en terughuur of lease transacties. Welke financieringsconstructies hebt u nodig en wilt u vastleggen in de samenwerkingsovereenkomst? Dit kunt u samen met uw partners bepalen door grofweg de volgende stappen te zetten:

Stap 1

Beoordeel of de financiële positie van het voorzieningenprogramma, gezien de investeringen en bijbehorende dekking, positief of negatief is.

Stap 2

Optimaliseer de financiële positie. Kijk of de investeringen kunnen worden gedekt uit de kostprijsdekkende huur of dat ter dekking eigen middelen nodig zijn. Let op dat de huurders dit bedrag wel kunnen opbrengen.

Stap 3

Is extern vermogen in te zetten door hypothecaire onderzetting of eigenstandige herontwikkeling? De hypothecaire onderzetting is de meest optimale financieringsvorm om aan

te gaan als een partij haar tekort niet met eigen middelen kan financieren. Zoek mogelijkheden. Denk aan een rijksbijdrage, investeringen van een corporatie of besparingen bij de gemeente op andere kosten.

Stap 4

Verkoopacties zijn de laatste mogelijkheid. Verkooptransacties zijn alleen oplossingen voor de korte termijn. Op lange termijn moeten er structurele oplossingen komen, wanneer het tekort niet gefinancierd kan worden.

6.7.1 De mogelijkheden

Een voorzieningenprogramma kan worden gefinancierd door:

- Financiering uit eigen middelen;
- Het inzetten van extern vermogen door hypothecaire onderzetting;
- Herontwikkeling;
- Verkoop & terughuur;
- Verkoop & financiële lease back;
- Verkoop & operationele lease back.

Financiering uit eigen middelen

De eigen middelen van een instelling hebben een dekking-, waarborg- en financieringsfunctie. Dit biedt de mogelijkheid tot interne financiering. U zet de financiën uit eigen middelen in, ter financiering van het vastgoed inclusief eventuele kosten voor herontwikkeling. Om dit te kunnen doen, moeten gemeente, corporatie, maatschappelijke instelling of belegger over een groot eigen vermogen beschikken.

Aanwenden van extern vermogen door hypothecaire onderzetting

Voor financiering van nieuwe plannen en uitbreidingen kunt u gebruik maken van vreemd vermogen. Bij externe financiering spelen vier elementen een cruciale rol, namelijk de hoofdsom, rente, looptijd en het betalingsschema van rente en aflossingen.

De hoofdsom of het totale leenbedrag

Bij een hypothecaire lening dient vaak een bestaand gebouw als onderpand. In dat geval hangt de te verstrekken hoofdsom af van:

- ligging/locatie, inclusief bestemming, milieuaspecten en ontsluiting
- courantheid van het gebouw, zoals verkoopbaarheid en verhuurbaarheid
- verschijningsvorm van het gebouw. Denk aan een specifiek karakter, grootschaligheid, trendgevoeligheid, bouwkundige staat, onderhoudssituatie, onderhoudsgevoelig karakter en splitsbaarheid.

De rente

Hierbij is niet alleen het percentage van belang, maar ook het feit of dit percentage voor de hele looptijd - met betrekking tot de koersontwikkeling - is gefixeerd of periodiek wordt aangepast.

De looptijd

In principe kunt u elke looptijd – de duur - overeenkomen en kunnen gedurende de looptijd verschillende rentetypen van toepassing zijn.

Het betalingsschema van rente en aflossingen

Hierbij gaat het om de resultante van de hoofdsom: de rente en looptijd.

Financiële leningen worden aangeduid op grond van het betalingsschema:

- Bij een lineaire lening wordt elke periode een vast deel van de oorspronkelijke hoofdsom afgelost. U betaalt rente over de verstrekte hoofdsom, verminderd met het afgeloste deel. Dit betekent dat de lasten elk jaar afnemen. De aflossing blijft gelijk, maar het rentebestanddeel daalt.
- Een annuïteitenlening is zo opgezet dat de periodieke betalingen - de rente en aflossing - constant blijven. In het begin van de looptijd is het rentebestanddeel groot en neemt de hoofdsom langzaam af. Aan het einde van de looptijd is dit omgekeerd. Het aflossingsdeel wordt groter en het rentebestand kleiner. In vergelijking met de lineaire lening betekent dit een aanzienlijk lagere aanvangslast en een hogere last aan het einde van de looptijd.
- Bij een klimlening nemen de betalingen jaarlijks met een vast percentage toe. De aflossingen verschuiven voor een groot deel naar het einde van de looptijd. De rentelasten zijn hierdoor hoger dan bij een lineaire en annuïteitenlening.
- Bij een geïndexeerde lening groeit een periodieke leninglast niet met een vast percentage, maar volgens een index, meestal gebaseerd op de inflatie.

Bij hypothecair gefinancierd vastgoed is geen groot eigen vermogen geïnvesteerd en wordt alleen rente en aflossing per periode betaald. Hierdoor kan vrijgekomen eigen vermogen, wat niet nodig is voor financiering van de huisvesting, worden ingezet in het primaire proces en de activiteiten van de voorzieningen.

Herontwikkeling

Wanneer panden niet meer voldoen aan de functionele of strategische eisen, kunt u ze herontwikkelen. Dit kan met behulp van eigen financiële middelen of private investeringen. In dit laatste geval investeren één of meer partijen geld in een fonds, consortium of maatschap, dat vervolgens de instelling financiert. De instelling betaalt in ruil een overeengekomen huur of lease. Herontwikkeling door de instelling zelf uitgevoerd, spreekt voor zichzelf. De instelling investeert zelf, houdt het vastgoed en heeft na een bepaalde periode haar vastgoed herontwikkeld. Wanneer een instelling een private investeerder haar vastgoed laat herontwikkelen, wordt het vastgoed uit handen gegeven.

Verkoop en terughuur

We spreken van verkoop en terughuur wanneer een vastgoedeigenaar zijn vastgoed aan een derde verkoopt met het recht op terughuur voor een bepaalde periode - eventueel met optiejaren - tegen een bepaalde aan de markthuur gerelateerde huursom. Het huren van huisvesting kan fors bijdragen aan de flexibiliteit van een organisatie. Denk aan de relatief korte duur van huurcontracten, het geringe vermogensbeslag en het feit dat de leencapaciteit op peil blijft. Een huurcontract is flexibel als de duur vrij kort is. De kosten bestaan uit huurpenningen, servicekosten en kosten voor onderhoud van het dagelijkse gebruik. Technische onderhoudskosten zijn voor rekening van de vastgoedeigenaar, al kan in het huurcontract een andere verdeling worden overeengekomen. Verkoop en terughuur hebben voordelen ten opzichte van een hypothecaire lening.

Voordelen

- Vaak 100% financiering van de marktwaarde. Bij een hypothecaire lening is dit slechts 77% van de executiewaarde.
- Lease voor de hele contractduur staat vast, met uitzondering van eventuele jaarlijkse indexeringen. Bij hypothecaire leningen kan de rentevoet na een aantal jaren worden herzien, terwijl de lening meestal voor een periode van dertig jaar is afgesloten.
- Belastingen - net als economisch eigendom en het economische risico - berusten niet bij de hurende organisatie, maar zijn voor de eigenaar van het gebouw, de verhuurder.
- Het gebouw verschijnt voor de huurder niet op de balans en er hoeft geen of slechts beperkt eigen vermogen in het gebouw te worden geïnvesteerd.
- De instelling betaalt alleen maandelijkse huurbedragen in plaats van eigen vermogen te investeren in een object.
- De contractduur is kort en daardoor flexibel.
- Het marktrisico ligt bij de eigenaar.
- De instelling krijgt de verkoopopbrengst van het vastgoed bij het begin van de overeenkomst. Dit geld kan direct in het primaire proces worden ingezet.

Nadelen

- Hoge huurlasten.
- Geen controle over het vastgoed.
- De betalingen zijn niet aftrekbaar van de belasting.
- De verhuurder bepaalt hoe de ruimte er uit komt te zien.
- Bij huur kan geen stille reserve worden gecreëerd.

Verkoop en operationele lease back

Bij verkoop en operationele lease back krijgt de lessor - de eigenaar - het juridisch eigendom van het gebouw uit handen van de lessee. De laatstgenoemde is de huurder of de maatschappelijke instelling. Hierbij krijgt de lessee in één keer een groot bedrag. Vervolgens geeft de lessor het vastgoed weer aan de lessee in lease en deze krijgt gedurende de leaseperiode het economische risico.

Operationele lease lijkt, in tegenstelling tot financiële lease, meer op huur en kent een betere combinatie van de voordelen van koop en huur. Bij operationele lease back kunnen eveneens meer gebruikerswensen worden gehonoreerd, omdat de duur van de lease langer kan zijn dan de looptijd van een huurcontract. Bovendien staan de huisvestingslasten – een vast leasebedrag in tegenstelling tot jaarlijks aangepaste huren - gedurende de overeengekomen periode vast. Operationele lease kan zo worden ingericht dat fiscale voordelen, die met huur niet realiseerbaar zijn, kunnen worden gehaald. Afschrijving op het vastgoed is uiteraard niet toegestaan. De gebruiker voldoet de leasetermijnen volgens een overeengekomen betalingsschema. Dit schema wordt, net als bij leningen, voor een deel op de wensen van de gebruiker afgestemd.

Voordelen

- Vaak wordt 100% van de marktwaaarde gefinancierd, terwijl dit bij een hypothecaire lening slechts 77% van de executiewaarde is.
- De lease voor de hele contractduur wordt vastgesteld, behalve eventuele jaarlijkse indexeringen. Bij hypothecaire leningen wordt de rentevoet na een aantal jaren herzien, terwijl de lening meestal voor een periode van dertig jaar is afgesloten.
- De instelling betaalt alleen maandelijkse leasetermijnen in plaats van het eigen vermogen te investeren in een object.
- De verkoopopbrengst van het vastgoed, bij het begin van de overeenkomst, kan direct aan het primaire proces worden besteed.

Nadelen

- Leasetermijnen zijn niet aftrekbaar van de belasting.
- De contractduur is vrij lang en inflexibel.
- Het vastgoed raakt men kwijt, waarbij het marktrisico bij de lessor ligt, maar de instelling verliest de controle.
- Omdat operationele lease dichtbij huur ligt, kan geen stille reserve worden gecreëerd, tenzij in het contract wordt overeengekomen dat dit wel mag.

Verkoop en financiële lease back

Bij verkoop en financiële lease back krijgt de lessor (de eigenaar) het juridisch eigendom van het vastgoedobject uit handen van de lessee, de instelling. De instelling krijgt in één keer een groot bedrag. Vervolgens geeft de lessor het vastgoed in lease aan de lessee, de gebruiker. De gebruiker krijgt het gebruiksrecht van het vastgoed, inclusief alle lusten en lasten. Verkoop en financiële lease back kent een splitsing van economisch en juridisch eigendom dat volgens het Nieuw Burgerlijk Wetboek moeilijk te construeren is. De lessee betaalt - contractueel gebonden aan de geïnvesteerde hoofdsom, vermeerderd met rente en afschrijving - aan de vastgoedeigenaar/ financier/lessor in vooraf overeengekomen termijnen. Over het algemeen kan de lessee na de laatste leasetermijn het vastgoed overnemen van de lessor. Dit gebeurt tegen betaling van een vooraf overeengekomen bedrag verminderd met de aflossingen. Financiële lease is in feite een huurovereenkomst, waarbij aan het einde van de huurperiode de overdracht van het vastgoed aan de lessee wordt geregeld. Het economisch eigendom - en daarmee ook het economische risico - ligt bij de lessee.

Deze is verplicht het vastgoed op de balans te activeren, de activa, onder gelijktijdige opname van de schuld aan de passiefzijde, de passiva. Bij verkoop en financiële lease-back loopt een lessee in economisch opzicht in feite dezelfde risico's als was hij eigenaar van het leaseobject. Bij afloop van het leasecontract heeft deze het leaseobject grotendeels betaald. Meestal moet hij een in het leasecontract opgenomen koopplicht nakomen. In de praktijk wordt deze plicht vaak geformuleerd als een aan de lessee verleende koopoptie. Nadat aan de koopplicht - uitvoering van de koopoptie - is voldaan, gaat het leaseobject tegen betaling van een zeker bedrag, na levering, over in het vermogen van de lessee. Niet nakoming van de koopplicht leidt in de praktijk vaak tot een betalingsplicht van de lessee van zogeheten 'stipulated loss value', zoals dit in de internationale leasepraktijk wel wordt genoemd. Verkoop en financiële lease zijn 'onbalance' financieringsfaciliteiten en bieden de gebruiker, ten opzichte van een hypothecair gefinancierde koop, de volgende voor- en nadelen:

Voordelen

- Vaak wordt 100% van de marktwaarde gefinancierd, terwijl dit bij een hypothecaire lening slechts 77% is.
- De lease voor de hele contractduur staat voor jaren vast – behalve eventuele jaarlijkse indexeringen – terwijl bij hypothecaire leningen de rentevoet na een aantal jaren wordt herzien.
- De instelling betaalt alleen maandelijkse leasetermijnen, in plaats van eigen vermogen te investeren in een object.
- Het vastgoed kan tegen een vrij lage waarde worden teruggekocht. Voorbeelden van objecten die aan deze kwalificaties voldoen, zijn onder andere ziekenhuizen, gevangenissen en specifieke bedrijfspanden.

Nadelen

- Geen controle over het object en het daarbij horende voordeel dat het marktrisico is opgeheven.
- Leasetermijnen zijn niet aftrekbaar van de belasting.
- De contractduur is vrij lang, gekoppeld aan de afschrijvingsperiode en meestal niet flexibel.
- Als het vastgoed aan het einde wordt teruggekocht blijven controle, beheerkosten en marktrisico hetzelfde als bij het in eigendom houden van het vastgoed, omdat men het vastgoed na afloop terugkrijgt.

Voorbeeld Buiten Haaghe

De partijen in de gemeente Buiten Haaghe hebben in paragraaf 6.3 besloten dat de corporatie eigenaar wordt van het voorzieningenprogramma. De corporatie heeft onvoldoende eigen geld om het programma met eigen vermogen te kunnen realiseren. Daarom kiest zij voor financiering door hypothecair gefinancierd vastgoed. Er hoeft in dat geval geen grote som eigen vermogen te worden geïnvesteerd. Er wordt enkel rente en aflossing per periode betaald. Een corporatie kan goedkoop leningen aantrekken, omdat zij een toegelaten instelling is. Corporaties kunnen via WSW lenen, waardoor zij een triple A rating hebben en een lage rente krijgen bij de financiering van vastgoed. Ook gemeenten hebben een triple A status, waardoor zij goedkoop kunnen lenen in vergelijking met ontwikkelaars.

De corporatie van de gemeente Buiten Haaghe leent € 4.950.000,- ten behoeve van de investering in het voorzieningenprogramma. Per mei 2008 is dat een rente van 5,5% voor het te financieren deel van € 4.950.000,-. Dit betekent € 272.250,- per jaar aan rentelasten.

6.8 Beheerconstructies

In deze paragraaf zien u en de betrokken partijen hoe u een aantal afwegingen kunt maken rond beheer van het voorzieningenprogramma in het voortraject bij de samenwerkingsovereenkomst. Het beheerproces stelt hoge eisen aan het bundelen van instellingen en activiteiten. Het is dus goed om een gemeenschappelijke visie rond het beheermodel vast te stellen in de samenwerkingsovereenkomst. Zie voor meer informatie rond beheer van brede scholen de uitgave van Oberon in opdracht van VNG 'Beheer en exploitatie van brede scholen', september 2006.

Welke beheervarianten wilt u?

Bij het maken van een keuze is het belangrijk dat de beheerconstructie aansluit bij de inhoudelijke samenwerkingsgedachte en de omvang van het voorzieningenprogramma. Daarnaast moet er voldoende draagvlak zijn bij alle deelnemers voor de gekozen beheerconstructie. Uiteraard moeten de deelnemers de financiële consequenties die zijn verbonden aan de beheerconstructie wel kunnen opbrengen. Daarnaast moet de beheervorm voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, rekening houdend met wensen en uitgangspunten van de deelnemers.

6.8.1 Individueel beheer

Individueel beheer betekent dat de verantwoordelijkheid voor beheer van het voorzieningenprogramma voor een zo groot mogelijk deel ligt bij de deelnemers. Elke instelling is zelf verantwoordelijk voor alle services, diensten en middelen van de individuele ruimten van het programma. De eigenaar hoeft geen beheer uit te voeren.

Voordelen

- U hoeft geen complexe beheerorganisatie op te zetten;
- Grote betrokkenheid en autonomie ten aanzien van beheer van individuele ruimten.

Nadelen

- Strookt niet met de samenwerkingsgedachte van het voorzieningenprogramma;
- Geringe betrokkenheid in het beheer van de gemeenschappelijke ruimten;
- Geen efficiëncyvoordeel.

6.8.2 Gezamenlijk beheer door deelnemers

De maatschappelijke instellingen voeren zelf het beheer van het voorzieningenprogramma uit, voor zowel individuele als gemeenschappelijke ruimten. Alle beheertaken worden uitgevoerd door een gezamenlijk opgerichte organisatie. Dit kan een onafhankelijke beheerorganisatie zijn.

Voordelen

- Past goed binnen de samenwerkingsgedachte van voorzieningen.
- Grote betrokkenheid
- Multifunctioneel gebruik van voorzieningen is beter mogelijk
- Een grote mate van flexibiliteit

Nadelen

- Oprichting van een beheerorganisatie kost geld en energie.

6.8.3 Gezamenlijk beheer en externe uitbesteding

Een professioneel beheerbedrijf houdt zich uitsluitend bezig met beheer en exploitatie van de maatschappelijke voorzieningen. Dit is meestal het geval bij complexe accommodaties met een grote verscheidenheid aan huurders en tijdelijke huurders. Gezamenlijk uitbesteden is aan te bevelen wanneer er veel multifunctionaliteit is en grote financiële druk om de multifunctionele ruimten zo goed mogelijk te exploiteren.

Voordelen

- Voldoende omvang om efficiencyvoordelen te kunnen realiseren
- Beter in staat om de continuïteit te waarborgen.
- Flexibel en deskundig
- Deelnemers kunnen zich richten op primaire taken en houden zich niet bezig met ondersteunende taken.

Nadelen

- Minder betrokkenheid bij het beheer van de voorzieningen.
- Er kan afhankelijkheid ontstaan van de leverancier.
- Bedreiging van de positie van het huidige facilitaire personeel.
- Bedrijfseconomische motieven prevaleren boven beleidsinhoudelijke.

Voorbeeld Buijten Haeghe

In de gemeente Buijten Haeghe blijkt dat de investeringskosten voor het voorzieningenprogramma structureel hoger liggen dan voor de solitaire voorzieningen. Oorzaak is ondermeer een hoogwaardiger afwerkingniveau, dat is vereist door intensivering van het ruimtegebruik. Daarnaast vraagt dit programma om een flexibele constructie, compartimentering van de gebouwen en extra veiligheidseisen. Bovendien worden hogere eisen gesteld aan installaties, zoals licht, geluid, verwarming en koeling. Deze extra kosten brengen uiteraard hogere kapitaallasten met zich mee. Daarom kiest men voor gezamenlijk beheer. Dit heeft als voordeel dat een bezuiniging kan worden gerealiseerd,

>>

>>

omdat de maatschappelijke instellingen zich in pauzes en vrije uren (naast het primaire proces) kunnen toeleggen op het beheer. Men koos hiervoor, omdat in het verleden ook al gebruik werd gemaakt van vrijwilligers om de exploitatiekosten laag te houden.

De minimale kwaliteitseisen die in wet- en regelgeving aan de gebouwen van kinderopvang worden gesteld, liggen hoger dan de eisen van onderwijshuisvesting. Hetzelfde geldt voor de schoonmaakkwaliteit van een kinderdagverblijf. Dit niveau ligt hoger dan voor andere gebruikers. Vandaar dat de afspraak is gemaakt dat zowel de school als de kinderdagopvang hun eigen beheer doen.

6.9 Drie manieren van samenwerking

Hoe wit u met de stakeholders samenwerken? In een eerder stadium is dit al verkend en nu gaat het om de gezamenlijke vorm van de samenwerkingsovereenkomst. Aan de hand van drie varianten met uitleg van de voor- en nadelen kunt u bespreken hoe u de coalitie wilt vormgeven. Het gaat om de:

- overlegvorm, het maken van afspraken met een zeer korte samenwerkingsovereenkomst;
- strategische alliantie, het maken van een gedetailleerde samenwerkingsovereenkomst;
- gezamenlijke organisatie, oprichting van een juridische entiteit.

6.9.1 Overlegvorm

In deze variant is sprake van een overleg waarbij in een samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd welke partijen hieraan deelnemen en wat de hoofdrichting en doelstelling zijn. Van het overleg worden verslagen gemaakt en actielijsten bijgehouden. Omdat er geen sprake is van mandaten moeten gemeente en stakeholders afspraken met financiële consequenties intern terugkoppelen. In de overlegvorm is sprake van een zekere vrijblijvendheid.

Voordelen

- Het blijft motiverend om mee te doen, mits ook echt afspraken worden gemaakt;
- Het is eenvoudig te organiseren.

Nadelen

- Iedereen kan er 'zo uitstappen';
- Op het moment dat 'pijn' moet worden verdeeld kan in de overlegvorm strijd ontstaan. Een mediator of onafhankelijk voorzitter kan hierin een rol spelen.

6.9.2 Strategische alliantie

Bij een strategische alliantie sluiten gemeente en stakeholders een gedetailleerde samenwerkingsovereenkomst met daarin de gezamenlijke strategie, het doel en het tijdsplan, inclusief ontbindende voorwaarden. De samenwerkingsovereenkomst richt zich op de lange termijn. In de gedetailleerde samenwerkingsovereenkomst worden tevens rechten en plichten vastgelegd inclusief afspraken hoe met financiële en andere risico's wordt omgegaan. Het is eveneens belangrijk om afspraken te maken over de duur van de samenwerkingsovereenkomst, tussentijdsbeëindiging, geschillenregeling en slotbepalingen.

Voordelen

- Omdat sprake is van een tot op detailniveau uitgeschreven overeenkomst, zijn de coalitiepartners sterk betrokken;
- In de overeenkomst staan afspraken over bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat besluiten snel kunnen worden genomen.

Nadelen

- Wanneer sprake is van beperkte mandaten, waardoor besluitvorming buiten de overeenkomst moet plaatsvinden, ontstaat het risico van een stroperige bureaucratie en eindeloze discussies vooraf over wie welke financiële risico's draagt.

6.9.3 De gezamenlijke organisatie: juridische entiteit

In de gezamenlijke organisatie wordt een aparte juridische entiteit opgericht voor een afgesproken termijn. Omdat het een juridische entiteit is, worden op eenduidige wijze de doelstellingen geregeld, de wijze waarop financiële middelen worden ingebracht, inclusief de verdeling van risico's. Het consortium is op vergelijkbare wijze vormgegeven. Voor de deelnemers levert deze vorm zekerheid op. Voor het voorzieningenprogramma kan deze organisatorische vorm nog enkele andere voordelen opleveren.

Voordelen

- Het in bezit krijgen van onroerende zaken is vrij van overdrachtsbelasting.
- De gezamenlijke organisatie is een zelfstandig rechtsorgaan, waardoor ontwikkelingsrisico's buiten de deelnemende partijen kunnen worden gehouden.
- Omdat de gezamenlijke organisatie een rechtspersoon is, is er ook een bestuurder. Deze zorgt voor eenduidige aansturing op basis van een gezamenlijke strategie. Deze vormgeving heeft vooral zin als in een eerdere fase is besloten om de ontwikkeling van het voorzieningenprogramma aan te besteden. In deze vorm zijn afspraken mogelijk over onzekere risico's, bijvoorbeeld als percentage naar rato van de aandelen/inbreng in de organisatie.

Nadelen

- Deze vorm kan worden ontbonden, maar daar zijn vaak hoge kosten aan verbonden.
- De voorbereiding kost veel tijd. Denk aan beoordeling en het in kaart brengen van financiële risico's.
- De neiging bestaat om vooral op het fysieke deel te focussen, terwijl het gaat om de sociaal-maatschappelijke resultaten.
- Partijen leveren een deel van hun eigen zeggenschap in. Alle partijen moeten zich realiseren welke consequenties dit heeft voor de eigen verantwoordelijkheden.

6.10 Samenwerkingsovereenkomst

De samenwerkingsovereenkomst is een formeel juridisch moment in het proces. Het is de bekrachtiging van de verschillende stappen die zijn gezet. Denk aan de discussie over het kader, procesinrichting, eigendom, programma, kosten, subsidie, beheer, exploitatie en financiering. In de samenwerkingsovereenkomst leggen partijen zich juridisch vast op belangrijke onderdelen. Met ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst verplichten de deelnemers zich tot deelname aan realisatie van het voorzieningenprogramma. In feite is er geen weg terug.

Doorkijk op verdergaand proces en planning

Nadat de samenwerkingsovereenkomst is getekend, begint de projectfase. Nu het hele programma duidelijk staat beschreven in de samenwerkingsovereenkomst, kunnen de deelprojecten van start gaan. Normaliter duurt het dan nog twee tot vier jaar voor het voorzieningenprogramma is opgeleverd en in gebruik kan worden genomen. Hieronder geven we de procesfasen weer die elk project afzonderlijk doorloopt, voordat een voorziening - of deel van het voorzieningenprogramma - is opgeleverd.

Procesfasen	Processtappen
Ontwerp	Structuur Ontwerp (SO)
	Voorlopig Ontwerp (VO)
	Definitief Ontwerp (DO)
Uitwerking	Bestek
	Prijsvorming
Realisatie	Werkvoorbereiding
	Uitvoering
	Oplevering
Gebruik	Beheer & onderhoud

Voorbeeldmateriaal

- Raamovereenkomst Nieuw West in Amsterdam. Deelovereenkomst voor voorzieningen en woningbouw. Volledig integrale samenwerkingsovereenkomst.
- Samenwerkingsovereenkomst Proeftuin Wmo Haagse Beemden/Heksenwiel in Breda.

Bezoek www.vng.nl/sociaal-fysiek en klik op de knop 'handreiking' voor voorbeeldmateriaal.

Hiermee zijn we aan het eind gekomen van deze handreiking voor het maken van een voorzieningenprogramma. Wij horen graag uw reacties en commentaar evenals uw eigen ervaringen op het gebied van het plannen van maatschappelijke voorzieningen.





Bijlage A Beleidssectoren in beeld

In deze bijlage geven we een overzicht van de beleidssectoren die in de regel bij een voorzieningenprogramma worden betrokken. Het gaat niet om een uitgebreide, gedetailleerde beschrijving van de voorzieningen per sector. Het doel is meer om u inzicht te geven in de grote lijnen. Waar nodig wordt doorverwezen naar wetteksten, publicaties en websites.

De volgende sectoren komen aan bod:

- 1 Primair onderwijs
- 2 Peuterspeelzaalwerk
- 3 Kinderopvang
- 4 Buitenschoolse opvang
- 5 Speelruimte
- 6 Sport
- 7 Cultuur en media
- 8 Welzijnswerk
- 9 Zorg
- 10 Woningcorporaties

Per voorziening gaan we in op negen domeinen die van belang zijn in het realisatieproces:

- *Opdracht.* De sociaal-maatschappelijke opdracht, de missie van de voorziening. Wat wil men bereiken en vanuit welke sociaal-maatschappelijke visie wordt gewerkt?
- *Wet- en regelgeving.* De meest relevante landelijke wet- en regelgeving voor de voorziening.
- *Verantwoordelijkheid.* De partij die verantwoordelijk is voor realisatie van de voorziening.
- *Financiering.* De financier van de investering, inclusief een indicatie van de bedragen.
- *Exploitatie.* De partij die de voorziening exploiteert, inclusief een indicatie van de bedragen.
- *Kenmerken huisvesting.* De belangrijkste, voor de voorziening gangbare kengetallen.
- *Samenwerking.* De mogelijke samenwerkingscombinaties voor de voorziening.
- *Trends.* De belangrijkste nieuwe ontwikkelingen die spelen rond de voorziening.
- *Programma.* Hoe kan de voorziening worden opgenomen in het totale voorzieningenprogramma?

Kosten en kengetallen

Bij diverse onderwerpen staan kengetallen en normkosten. Elk thema heeft namelijk zijn eigen dynamiek en financieringsstructuur. Aard en karakter van normbedragen kunnen per sector behoorlijk verschillen. Soms gaat het om in regelgeving vastgelegde normen. Soms zijn deze gebaseerd op ervaringscijfers. Het is belangrijk om u goed bewust te zijn van de aard van genoemde kengetallen. Over het algemeen is de belangrijkste functie van kengetallen om in de beginfase van het proces een globale financiële raming van het voorzieningenprogramma te kunnen maken. In latere fasen vermindert het nut van algemene kengetallen. De specifieke situatie van nieuw te bouwen voorzieningen, lokale voorkeuren en wensen maken het noodzakelijk om op de situatie toegesneden bedragen te hanteren. In veel gevallen wordt vaak in latere fasen externe expertise ingehuurd om een specifiek project in detail door te rekenen. De in deze bijlage genoemde kengetallen zijn uitdrukkelijk niet bedoeld als 'de nieuwe VNG norm' voor voorzieningenprogramma's. Tenzij uitdrukkelijk anders is vermeld, zijn alle bedragen inclusief BTW. Er zijn veel alternatieve methoden, elk met hun eigen merites. Veel marktpartijen die deze processen ondersteunen, hanteren bovendien eigen methoden.

Hieronder vindt u publicaties die van nut kunnen zijn voor het verder inlezen in het gebruik van kengetallen.

- Deloitte & Touche ICS adviseurs, Leidraad voor multifunctionele accommodaties, Commissie Dagarrangementen (2002);
- Have, G.M. ten, Taxatieleer onroerende zaken, Stenfert Kroese (1993);
- Leent, M. van, Wijken van Waarde, Zoektocht naar een duurzame gebiedsexploitatie (2006);
- Poortman, Bouweconomie, Technische universiteit van Eindhoven (2003);
- S. Ball en A. van der Kooij, Meer dan één gebouw, een formule voor het vormgeven van een multifunctionele accommodatie, NIZW (2004);
- VROM, Bouwstenen voor sociaal (2006);
- Werf, van der, Gemeentelijk vastgoed: een kostendeekkende exploitatie (2007).

1 Primair onderwijs

Opdracht

Het primair onderwijs in Nederland kent drie doelstellingen: ontwikkeling van het kind (1), zorg (2) en opvang (3). De ontwikkeling van het kind staat centraal. Primair onderwijs is voor de meeste kinderen de eerste kennismaking met het leren, zowel individueel als in groepsverband. Naast het ontwikkelingsaspect van het individuele kind zien we de laatste jaren dat zorg en opvang een steeds vastere plek krijgen in het Nederlandse basisonderwijs. Er is bijna geen basisschool die geen Zorg Advies Team (ZAT) heeft (zie www.minocw.nl) of een ander permanent overleg. Hierin worden leerlingen met problemen besproken en zonodig doorverwezen naar hulpverlening. Voor kinderen die uitvallen binnen het basisonderwijs is een overstap naar speciaal onderwijs mogelijk. Overigens wordt met de komst van zogeheten 'passend onderwijs' geprobeerd kinderen zo lang mogelijk op de reguliere basisschool te houden. Naar aanleiding van de motie Van Aartsen/Bos uit 2005 hebben basisscholen sinds augustus 2007 ook een functie in het organiseren van buitenschoolse opvang (BSO). Scholen hebben een inspanningsverplichting in het aanbieden van BSO. De meeste scholen besteden de BSO uit aan kinderopvangorganisaties. In sommige gevallen hebben scholen zelf een kinderopvangorganisatie opgericht.

Wet- en regelgeving

Op grond van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) is de gemeente verantwoordelijk voor adequate huisvesting van scholen. Daarvoor heeft de VNG een modelverordening 'Voorzieningen huisvesting onderwijs' opgesteld. Verreweg de meeste gemeenten gebruiken deze verordening, al dan niet met een lokale invulling. De verordening regelt het bestuurlijke verkeer tussen lokale overheid en schoolbesturen op het gebied van onderwijshuisvesting. De verordening bevat de normen voor de huisvesting in omvang, zoals terrein en gebouwoppervlak, inclusief de financiële middelen. Jaarlijks stelt de gemeente het 'Programma' op, op basis van de huisvestingsaanvragen van schoolbesturen. Voor een meerjarige planning of meer beleidsrijke huisvestingsontwikkelingen hanteren gemeenten de figuur van het Integraal Huisvesting Plan (IHP). In een IHP worden vraag en aanbod rond huisvesting op basis van leerlingenprognoses en het aantal groepsruimten per school met elkaar vergeleken, een zogeheten behoefte bestandsvergelijking. Een IHP geeft oplossingen in meerjarig perspectief voor problemen van schaarste (teveel leerlingen in relatie tot de capaciteit en kwaliteit van het gebouw, krimp (te weinig leerlingen in relatie tot de capaciteit van het gebouw), en kwaliteit. In een IHP staan tevens de intenties van de gemeente voor de komende jaren. Een IHP

wordt meestal vastgesteld in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO), waarin schoolbesturen met de gemeente overleg voeren. De VNG publiceerde in september 2007 de handreiking 'Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk' waarin de functie van een IHP wordt toegelicht.

Verantwoordelijkheid

Het bouwheerschap van een basisschool ligt in principe bij het schoolbestuur, tenzij dit bestuur instemt met een andere regeling, waarbij gemeente of een derde als bouwheer fungeert. Als regel zijn schoolbesturen juridisch eigenaar van gebouwen en grond. Omdat gemeenten de stichtingskosten van schoolgebouwen dragen, hebben zij ook het economisch eigendom van de gebouwen. In de WPO is geregeld dat bij beëindiging van het gebruik van een gebouw, de eigendom 'om niet' terugvalt aan de gemeente. Na goedkeuring van een nieuwbouwaanvraag in het jaarlijkse Programma onderwijs-huisvesting stelt de gemeente de financiële middelen ter beschikking aan het schoolbestuur. De gemeente moet het bouwplan wel toetsen en goedkeuren. De afgelopen tien jaar zien we andere financieringsvarianten ontstaan. Zo is geëxperimenteerd met PPS-constructies. Ook woningcorporaties zijn soms geïnteresseerd om medeverantwoordelijkheid te dragen in ontwikkeling of exploitatie van onderwijsvoorzieningen.

Financiering

Gemeenten ontvangen voor onderwijshuisvesting jaarlijks een aanzienlijke som in het gemeentefonds. Voor 2008 is dit bij benadering € 1,3 miljard. De gelden in het gemeentefonds zijn niet geormerkt en daarmee vrij besteedbaar. Een deel van het gemeentefonds is bestemd voor huisvesting van primair en secundair onderwijs.

Uitgangspunten financiering onderwijshuisvesting uit VNG-modelverordening:

- Uit de genormeerde vergoeding worden alle kosten boven de grond betaald, inclusief de heipalen.
- De grond- en overige kosten - zoals aansluiting op de openbare weg, aanleg nutsvoorzieningen en eventuele parkeerplaatsen op de openbare weg - worden apart door de gemeente gedragen. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat de grond van de gemeente is en blijft. Deze kosten vallen niet onder het normbedrag.
- Het gebouw blijft economisch eigendom van de gemeente. Het gebouw kan zonder haar toestemming niet door het schoolbestuur worden verkocht of met hypotheek worden belast. Het eigendom valt van rechtswege terug aan de gemeente als de school het gebruik van het gebouw beëindigt.
- Het schoolbestuur is juridisch eigenaar. Voor de exploitatielasten ontvangt het bestuur rechtstreeks geld van het Rijk. Dit is gekoppeld aan het aantal leerlingen. Leegstand tast het exploitatiebudget aan.

De VNG heeft in april 2008 de ruimtetoekenning in de modelverordening vereenvoudigd. De capaciteit van schoolgebouwen wordt berekend op basis van de oppervlakte, niet meer op basis van lokalen. De behoefte van een school wordt uitgedrukt in een vaste voet van 200 m² BVO en per leerling 5,03 m² BVO, plus een toeslag voor 'gewichtenleerlingen'. Nieuwbouw en uitbreiding worden uitgedrukt in 'uit te breiden oppervlakte' met een drempel van minimaal 55 m² BVO. De financiële normen volgen deze systematiek. Voor uitbreiding van een gebouw geldt een vaste voet van circa € 100.000,- voor de vaste bouwkosten, plus per m² BVO circa € 1450,- gebaseerd op het prijspeil in 2008.

Bij tijdelijke huisvesting in noodlokalen wordt vaak een huurovereenkomst aangegaan. Afhankelijk van de looptijd - de meeste kosten zijn plaatsing en verwijdering - komen de huurlasten op ongeveer € 20.000,- per lokaal per jaar.

Exploitatie

Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor exploitatie van het schoolgebouw. Sinds 1 augustus 2006 ontvangen schoolbesturen de zogeheten lumpsum, een bedrag voor materiële instandhouding en personeelslasten. De exploitatielasten - terreinonderhoud, schoonmaak, energie, water, heffingen, verzekeringen, OZB, beheer en alarminstallatie - bedragen ongeveer € 50,- per m² BVO. Basisscholen zijn daarbij de enige voorzieningen die niet betalen voor de stichtingskosten van de huisvesting.

Globale kengetallen huisvesting basisonderwijs.

BVO per kind	5.03 m ² exclusief vaste voet per school
BVO voor basisschool met 222 kinderen	1.316 m ² exclusief toeslag voor gewichtenleerlingen
Buitenruimte bij school met 222 kinderen	600 m ² verhard, 300 m ² onverhard
Huisvestingslasten bij school met 222 kinderen	Schoolbestuur ontvangt in 2008 circa € 130.000,- voor materiele instandhouding van het Rijk. (Bron: brochure OCW 2008). Normbedrag van de gemeente voor nieuwbouw in 2008 is € 1.950.000,-.

Samenwerking

Vanuit de maatschappelijke opdracht van het onderwijs liggen diverse samenwerkingscombinaties voor de hand. Zo kan worden samengewerkt kindercentra voor dagopvang en BSO, peuterspeelzaalwerk, wijk- en buurthuizen, sportverenigingen, consultatiebureaus, Centra voor Jeugd en Gezin, speel-o-theek, zalencentrum, wijksteunpunt voor ouderen, bibliotheek of muziekschool. Samenwerking met andere voorzieningen kent

verschillende voordelen. Denk aan kwaliteitsverbetering van de fysieke omgeving en efficiency in verband met optimale bezetting en benutting en minder grond. Ook one stop shopping voor ouders is een voordeel, net als onderlinge toeleiding van kinderen en cliënten, drempelverlaging, mobiliteit van personeel, gezamenlijke kind-volgsystemen en hoger rendement op subsidie. Nadelen van samenwerking zijn er ook. De identiteit van de verschillende voorzieningen kan lastig zijn, net als het proces (denk aan tijd, wet- en regelgeving) en verantwoording van geldstromen.

Trends

Dagelijks volgen ongeveer 1,6 miljoen kinderen basisonderwijs in zeventuizend scholen. Hoewel het thema 'vergrijzing' bij iedereen tussen de oren zit, is de keerzijde 'ontgroening' veel minder bekend. Op termijn is sprake van een substantiële daling van het aantal kinderen. Dit betekent dat op macroniveau minder behoefte is aan nieuwe scholen. Daarnaast is een kentering zichtbaar in uitbreiding van de woningvoorraad. De huidige woningvoorraad wordt nog gerealiseerd in de groene wei op basis van uitbreidingslocaties die goed zijn voor tienduizenden inwoners. In de toekomst zullen we herstructurering van bestaande woninglocaties van veel kleinere omvang zien.

Programma

De komende jaren zal veel meer sprake zijn van herontwikkeling van bestaande scholen in combinatie met maatschappelijke activiteiten. De brede school, hoewel nog bescheiden in aantal, vervangt de komende jaren de traditionele mono functionele basisschool. Deze laatste trend maakt de basisschool tot kernvoorziening in voorzieningenprogramma's. Deelname aan het onderwijs is namelijk tot een bepaalde leeftijd verplicht. De zorg voor onderwijshuisvesting is een belangrijke gemeentelijke taak en basisscholen zijn qua omvang vaak de grootste publiek gefinancierde voorzieningen in een gemeente, wijk of kern.

2 Peuterspeelzaalwerk

Opdracht

In de peuterspeelzaal leren kinderen vanaf twee jaar spelen met andere kinderen. Spelen, ontmoeten, ontwikkelen, signaleren en ondersteunen zijn dan ook de belangrijkste doelen van het peuterspeelzaalwerk. Het peuterspeelzaalwerk is er voor 'ontmoeting' en 'educatie'. Voor het wegnemen van achterstanden, vooral op het gebied van taal, werd in 2000 de Regeling Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) van kracht. VVE is een educatief programma van minimaal vier dagdelen per week, gevolgd door een vaste groep kinderen. Het programma wordt voortgezet in het basisonderwijs. Meestal bestaat een peuterspeelzaalgroep uit een vast aantal kinderen dat twee dagdelen per week de peuterspeelzaal bezoekt. Een half jaar voordat de kinderen naar de basisschool gaan, wordt deelname verhoogd naar drie dagdelen. In het peuterspeelzaalwerk ontbreekt de opvangdoelstelling die wel geldt voor de kinderopvang.

Wet- en regelgeving

Het peuterspeelzaalwerk kent nauwelijks landelijke richtlijnen of dwingende wetgeving. Tot 1 januari 2007 viel het onder de Welzijnswet. Sinds 1 januari 2007 valt het peuterspeelzaalwerk onder zijn opvolger, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo gaat uit van negen prestatievelden waarvan een aantal van toepassing is op het peuterspeelzaalwerk. Dit zijn vooral 'sociale samenhang en leefbaarheid' en 'preventieve ondersteuning van jeugdigen'. Deze ontwikkelingen in wet- en regelgeving zorgen ervoor dat gemeenten hun beleid op het gebied van het peuterspeelzaalwerk vernieuwen. Richtlijnen voor het peuterspeelzaalwerk zijn te vinden in de Handreiking Peuterspeelwerk van de VNG uit 2004.

De belangrijkste kenmerken volgens de handreiking zijn:

- De standaard groeps grootte is twintig kinderen - in sommige gemeenten zestien of achttien - bij twee groepsleiders
- De groepsleiders kunnen vrijwilligers zijn
- Er worden geen opleidingseisen gesteld aan de groepsleiders
- Het peuterspeelzaalwerk heeft geen opvangdoelstelling. Kinderen nemen twee, hooguit vier dagdelen van drie uur deel, gedurende veertig weken per jaar.

Verantwoordelijkheid

Peuterspeelzalen kunnen onder verschillende organisaties vallen. Er zijn zelfstandige

organisaties voor peuterspeelzaalwerk, maar ook welzijnsorganisaties, kinderopvangorganisaties en schoolbesturen die peuterspeelzalen in stand houden. De meeste organisaties ontvangen een gemeentelijke subsidie en vallen onder de Wmo, voorheen de welzijnswet. Sommige peuterspeelzalen opereren volledig zelfstandig. Alle organisaties besluiten zelf om al dan niet peuterspeelzaalwerk aan te bieden in een gemeente, wijk of kern. Omdat men grotendeels afhankelijk is van gemeentelijke subsidiëring, wordt huisvesting altijd in samenwerking met de gemeente opgepakt. Peuterspeelzalen worden meestal gehuisvest in leegstaande lokalen in het basisonderwijs of in welzijnsvoorzieningen.

Financiering

De totale kosten voor peuterspeelzaalwerk liggen landelijk rond de € 335.000.000,-. Bij deelname van naar schatting 250.000 kinderen, gaat het jaarlijks om € 1.340,- per kind. De ouders dragen hiervan ongeveer 20% bij, wat neerkomt op € 268,-. De gemeente betaalt de rest, circa € 1.072,-. Dit wordt gefinancierd vanuit verschillende budgetten, zoals gemeentelijk Wmo-budget, GSB-budget (zie www.grotestedenbeleid.nl) en VVE-budget, zie www.onderwijsachterstanden.nl. De kosten van het peuterspeelzaalwerk zijn per uur ongeveer € 3,70 per kind.

Exploitatie

Peuterspeelzalen hebben, in tegenstelling tot kinderopvangorganisaties, geen uitgekristalliseerde bedrijfsvoering. De kosten per groep lopen erg uiteen. De kosten zijn afhankelijk van de soort huisvesting - van 'om niet' in een schoolgebouw tot marktconforme prijzen - en personeel, variërend van vrijwilligersvergoeding tot salarissen conform CAO Welzijn. Ondanks dat zijn vanuit landelijke getallen gemiddelden te berekenen. Het aantal groepen per peuterspeelzaal bedraagt drie, tien dagdelen en drie dagdelen per groep. Gemiddeld zijn er achttien kinderen per groep, ofwel vierenvijftig kinderen per peuterspeelzaal. De omzet van een peuterspeelzaal bedraagt dan € 72.360,-. Daarvan zijn de huisvestingskosten (kapitaal en exploitatie) € 14.472,-

BVO per kind	7-8 m ² in multifunctionele accommodatie
BVO per groep van achttien kinderen	126 m ²
BVO voor gemiddelde zaal met drie groepen	378 m ²
Buitenruimte bij zaal met drie groepen	70 m ²
Huur, exclusief servicekosten	Circa € 60,- tot € 80, per m ² , maar grote variatie. De gemeente houdt de kosten laag door verbor-gen subsidiëring.

Kenmerken huisvesting

Samenwerking

Peuterspeelzaalwerk hoort in feite bij dezelfde sector als basisonderwijs, kinderopvang, buitenschoolse opvang en welzijn. Anders dan dagopvang is een peuterspeelzaal vrij eenvoudig in een klaslokaal te huisvesten, omdat er geen bedjes nodig zijn. Scholen gebruiken peuterspeelzalen dan ook om leegstand op te vullen en nieuwe leerlingen naar de school toe te leiden.

Trends

Kinderopvang is sinds 2007 voor sommige ouders voordeliger dan de peuterspeelzaal. Dit is het gevolg van extra overheidsmiddelen voor ouders die gebruik maken van kinderopvang, inclusief de verplichte werkgeversbijdrage via de Belastingdienst. De groei van de kinderopvang lijkt dan ook voor een deel ten koste te gaan van het peuterspeelzaalwerk. Staatssecretaris Dijkema maakte op 23 mei 2008 plannen bekend om de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk onder één regime te brengen. Eerst wordt ingezet op harmonisering van de kwaliteitseisen die worden gesteld aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Harmonisering van de financiering volgt op zijn vroegst na 2010. In de aanloop naar harmonisatie zien we dat kinderopvangorganisaties peuterspeelzalen opnemen in hun organisatie.

Programma

Peuterspeelzalen horen vanuit hun maatschappelijke functie een plaats te krijgen in het voorzieningenprogramma. Bij planning en realisering moet echter wel rekening worden gehouden met een aantal bijzondere kenmerken. Zo hebben gemeenten geen geoormerkt geld voor peuterspeelzaalwerk en moet de werksoort concurreren met andere voorzieningen in de Wmo. Daarnaast genereren peuterspeelzalen nauwelijks eigen middelen. De gemeente draagt 80% van de kosten. Tot slot staat het gebruik van peuterspeelzaalwerk onder druk, omdat ouders steeds vaker voor kinderopvang kiezen. Wanneer de gemeente een peuterspeelzaal onderdeel wil laten zijn van een nieuw te ontwikkelen voorziening, doet men er goed aan om te kijken naar combinaties met voorzieningen als dagopvang en BSO. Vooral met de BSO zijn kansrijke combinaties te maken, omdat deze twee voorzieningen op andere tijden van dezelfde ruimten gebruik kunnen maken. Daarnaast is het mogelijk op middellange termijn dagopvang en peuterspeelzaalwerk te harmoniseren tot één voorziening.

3 Kinderopvang

Opdracht

Kinderopvang is volgens de Wet Kinderopvang 'het bedrijfsmatig of anders dan 'om niet' verzorgen en opvoeden van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint' (art. 1 lid b.). Het doel van kinderopvang is tweeledig. Enerzijds kunnen ouders door de opvang de zorg voor kinderen combineren met betaald werk. Anderzijds draagt de opvang bij aan een goede en gezonde ontwikkeling van kinderen.

Wet- en regelgeving

Financiering en kwaliteitseisen zijn geregeld in de Wet Kinderopvang. Uitgangspunt is vraagfinanciering. De aanbieder van kinderopvang brengt al zijn kosten tot uitdrukking in een uurtarief dat de ouder betaalt. De ouder krijgt een inkomensafhankelijke toeslag van de Belastingdienst. Voor een aantal groepen keert de gemeente een deel van de toeslag uit.

Voor gebouwen voor kinderopvang gelden enkele specifieke eisen in het bouwbesluit, zie www.vrom.nl. Bovendien zijn aanvullende eisen gesteld in het convenant kwaliteit kinderopvang 'Verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst', zie www.ggd.nl. Dit convenant is gesloten in december 2006 tussen werkgeversorganisaties en ouders verenigd in BoinK, zie www.boink.info. Het convenant wordt door het Rijk vertaald naar beleidsregels, waarop gemeenten toezicht houden. Er worden drie vormen van kinderopvang onderscheiden, met elk hun eigen kwaliteitseisen:

- Kinderdagverblijven (KDV) voor 0 tot 4 jarigen bieden dagopvang;
- Buitenschoolse opvang (BSO) voor 4 tot 12 jarigen biedt opvang voor- en na schooltijd;
- Gastouderbureaus (GOB) bemiddelen tussen ouders en gastouders, die maximaal vier en soms zes kinderen opvangen in hun eigen woning.

Huisvestingseisen

In het convenant kwaliteit kinderopvang staat: 'De Wet kinderopvang stelt geen gedetailleerde eisen aan de binnenruimte. Partijen van het convenant vinden dat de houder van een kindercentrum of kinderdagverblijf moet zorgen voor 'passend ingerichte ruimtes voor spelen en rusten die in overeenstemming zijn met het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen.' Huisvesting is een belangrijk onderdeel van de kwaliteit en wordt in dit convenant verder ingevuld. Partijen vinden dat de opvang moet plaatsvinden in een veilige en gezonde omgeving met voldoende ruimte voor de kinderen.

Dagopvang

- Per kind moet minimaal 3,5 vierkante meter bruto oppervlak in de groepsruimte beschikbaar zijn;
- Er is een afzonderlijke slaapruijnte voor baby's van 0 tot 1,5 jaar;
- In de dagopvang is een aangrenzende, toegankelijke en veilige op leeftijd afgestemde buitenspeelruimte met een bruto oppervlak van circa 3 tot 4 m² per kind;
- De groepsgrootte in de dagopvang is twaalf kinderen en twee leidsters.

Verantwoordelijkheid

Realisering en instandhouding van een kindercentrum is de verantwoordelijkheid van de kinderopvangorganisatie. Een kinderopvangorganisatie bepaalt zelf of in een gemeente, wijk of kern behoefte is aan kinderopvang. Ook onderzoekt de organisatie de bedrijfsmatige haalbaarheid en besluit tot realisering. Kinderopvangorganisaties kopen, huren of ontwikkelen zelf een gebouw dat geschikt is voor kinderopvang. In de praktijk zien we dat gemeenten desondanks een belangrijke rol kunnen spelen bij de realisatie van kindercentra. In het verleden zijn centra met financiële steun van de gemeente gerealiseerd. Dit gebeurde vanuit de uitbreidingsmaatregel die tot eind 2003 van kracht was. Daarnaast worden veel centra tegen al dan niet commercieel tarief gehuurd van de gemeente. Vooral wanneer de kinderopvang wordt gehuisvest in een multifunctionele accommodatie, is samenwerking tussen opvangorganisatie en gemeente essentieel.

Financiering

Kinderopvang wordt aangeboden via het marktprincipe. Kinderopvangorganisaties bieden de dienst aan en ouders betalen hiervoor. Het gaat om circa € 15.000,- per jaar voor een volledige plek, ook wel 'kindplaats' genoemd. Een volledige plek is elf uur per dag, vijf dagen per week. Als tegemoetkoming in de kosten ontvangen ouders een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst. De Belastingdienst hanteert een maximum uit te keren uurprijs van € 6,10 voor 2008. Gemiddeld bedraagt de kinderopvangtoeslag circa 66% van de totale kosten, maar dit percentage varieert per inkomensklasse. Op deze manier reguleert de overheid de marktprijs.

Exploitatie

In de kinderopvang wordt, naast de rekeneenheid in kindplaatsen, gewerkt met de eenheid 'groepen'. Een groep bestaat uit maximaal twaalf kindplaatsen, waarvoor een bruto vloeroppervlak (BVO) van 120 m² wordt gerekend. Daarnaast kent een gemiddelde groep, rekeninghoudend met een bezetting van 90%, een omzet van € 162.000,-. De kinderopvangorganisatie kan in dat geval een kale huurprijs betalen van ongeveer € 21.000,- per groep. Dit komt neer op € 180,- per m². In de meeste gevallen wordt echter

veel minder betaald. De gemiddelde omzet is ook voldoende voor een hypotheek van een investering van circa € 184.000,-. Bij gemiddelde stichtingskosten van € 1.500,-/m² - € 180.000,- per groep - kan een opvangorganisatie redelijk uit de voeten. Wanneer kinderopvangorganisaties een hypotheek willen afsluiten ten behoeve van de investering, kunnen zij worden ondersteund door het waarborgfonds kinderopvang. Dit fonds verstrekt borgstellingen en verricht ondersteunende activiteiten op het gebied van bouwen, ondernemen en investeren in de kinderopvang.

Kenmerken huisvesting

Het waarborgfonds kinderopvang, zie www.waarborgfondskinderopvang.nl, heeft ter ondersteuning van de branche de afgelopen jaren een aanzienlijke expertise opgebouwd op het gebied van huisvesting. Voor de huisvesting van kinderdagopvang gelden de volgende belangrijkste kengetallen:

BVO per kind	10 m ² in zelfstandige accommodatie, 9 m ² in multifunctionele accommodatie
BVO per groep van twaalf kinderen	120 m ²
BVO voor gemiddeld centrum met drie groepen	360 m ²
Buitenruimte bij centrum met drie groepen	126 m ²
Huur, exclusief servicekosten	Circa € 120/m ² , maar grote variatie



Samenwerking

Kinderdagopvang is gericht op kinderen van 0 tot 4 jaar. Samenwerking in huisvesting kan daarom voornamelijk plaatsvinden met het peuterspeelzaalwerk dat in de regel door kinderen van 2 tot 4 jaar wordt bezocht. Een voordeel kan zijn dat het voor ouders gemakkelijk is dat opvang, onderwijs en buitenschoolse opvang dicht bij elkaar zijn gehuisvest. Het brengen en halen van kinderen van verschillende leeftijden kan dan immers worden gecombineerd. De praktijk van samenwerking in bebouwing voor opvang, onderwijs en buitenschoolse opvang is vaak doelbewust nagestreefd in vinex-locaties. In bestaande wijken is dit soms vanzelf ontstaan, omdat dagopvang en buitenschoolse opvang in voormalige onderwijsgebouwen, bijvoorbeeld kleuterscholen, zijn gehuisvest.

Trends

In de kinderopvang zijn enkele duidelijke trends zichtbaar. In de eerste plaats valt een niet aflatende groei op. Verwacht wordt dat het groeipercentage, door de toenemende arbeidsdeelname van vrouwen, de komende jaren verder stijgt. Het kabinet heeft daarom op 20 juni 2008 maatregelen aangekondigd om de kosten van deze groei te beheersen. De vergoedingen van de Belastingdienst zullen dalen en vooral voor de gastouderopvang verandert de financiering per 2010 ingrijpend. De tweede trend in de kinderopvang is de marktwerking. Met de Wet kinderopvang, die in 2005 van kracht werd, is de kinderopvang een markt geworden. Dit leidt tot consolidatie - fusies en groei - van organisaties en investeringen door private equity fondsen. Ondanks de economische component zien veel kinderopvangorganisaties zich nog steeds als maatschappelijke ondernemingen. De laatste trend is de eerdergenoemde harmonisatie met het peuterspeelzaalwerk.

Programma

Kinderdagverblijven kunnen een belangrijk onderdeel zijn van een voorzieningenprogramma. Zij hebben een belangrijke maatschappelijke functie, zorgen voor aanloop van ouders en kinderen en geven een hoge bouwkundige kwaliteit aan een voorziening. Daar komt bij dat kinderopvangorganisaties hun eigen huisvesting kunnen financieren, waardoor extra gemeentelijke middelen in de meeste gevallen niet nodig zijn.

4 Buitenschoolse opvang

Opdracht

De doelstelling van de buitenschoolse opvang (BSO) is gelijk aan die van de kinderdagopvang. Het gaat om opvang en adequate opvoeding van basisschoolleerlingen. Buitenschoolse opvang kan voor aanvang van de school - de voorschoolse opvang van 7.00 tot 8.30 uur - en na afloop van de school, de naschoolse opvang vanaf 15.00 uur. In de praktijk kiezen ouders en organisaties meestal alleen voor naschoolse opvang. Hier richten we ons op beide vormen van buitenschoolse opvang.

Wet- en regelgeving

Net als de dagopvang valt de BSO onder de Wet kinderopvang. Daarnaast zijn aanvullende eisen aan de BSO opgenomen in het convenant kwaliteit kinderopvang, tussen werkgeversorganisaties en BOinK.

Huisvestingseisen uit het convenant kwaliteit kinderopvang voor buitenschoolse opvang zijn:

- Per kind moet minimaal 3,5 m² bruto oppervlak in de groepsruimte beschikbaar zijn
- De buitenschoolse opvang moet een toegankelijke, vaste en passend ingerichte ruimte zijn voor naschoolse bezigheden van kinderen
- De buitenruimte moet een bruto oppervlak hebben van circa 3 tot 4 m² per kind. Bij voorkeur aangrenzend aan de opvang, maar de buitenruimte mag ook in directe omgeving liggen, mits goed en veilig bereikbaar
- In de BSO is de groepsgrootte twintig kinderen en twee leidsters.

De regel van 3,5 m² BVO per kind betekent niet dat voor een groep van twintig kinderen een ruimte van 70 m² nodig is. BSO is namelijk bij uitstek een voorziening die multifunctioneel, in combinatie met andere voorzieningen kan worden aangeboden.

Verantwoordelijkheid

Realisering en instandhouding van een BSO is de verantwoordelijkheid van de kinderopvangorganisatie. Deze organisatie bepaalt zelf of er in een gemeente, wijk of kern behoefte is aan BSO. De organisatie onderzoekt de bedrijfsmatige haalbaarheid en besluit al of niet tot realisering. Kinderopvangorganisaties kopen, huren of ontwikkelen zelf een gebouw. Zoals gezegd is de BSO bij uitstek geschikt voor medegebruik van accommodaties. De organisatie huurt een ruimte voor een bepaald aantal uren per

dag. Hoewel realisering, financiering en exploitatie in handen is van kinderopvangorganisaties, nam de overheid onlangs een stimulerende rol op zich. Dit deed zij om aan de toenemende vraag naar BSO te kunnen voldoen. Om de capaciteit van de BSO te vergroten, nam het ministerie van OCW eind 2007 een aantal maatregelen. Zo kunnen samenwerkingsverbanden tussen onderwijs en kinderopvang een eenmalige bonus ontvangen per gerealiseerde accommodatie. Daarnaast wordt een tijdelijk kenniscentrum voor ondersteuning van capaciteitsuitbreiding opgericht. Bovendien is in 2008 eenmalig € 5 miljoen beschikbaar gesteld via het gemeentefonds ten behoeve van de gemeentelijke inspanning bij de uitbreiding van de BSO.

Financiering

Financiering van de BSO is dezelfde als voor dagopvang. Het aantal uren dat kinderen worden opgevangen is echter lager, waardoor de jaarprijs lager uitvalt. De prijs is circa € 8.000,- per kind bij een ongeveer gelijke uurprijs. Dagopvang kost ongeveer € 15.000,-. Ook hier ontvangen ouders gemiddeld circa 66% van de kosten via de Kinderopvangtoeslag terug van de Belastingdienst.

Exploitatie

De exploitatie van BSO's is financieel grotendeels gelijk aan die in de dagopvang. Omdat de BSO op doordeweekse dagen slechts drie uur in gebruik is - op woensdag zes uur - wordt de ruimte bij enkel gebruik inefficiënt benut. Hierdoor gaat naar verhouding een groot deel van de kosten naar huisvesting. Die onevenwichtigheid kan worden voorkomen door gebruik te maken van multifunctionele ruimten. Dit zijn ruimten die ook voor andere functies worden gebruikt, wanneer de BSO de ruimte niet nodig heeft. Denk aan combinaties met onderwijs, sport of welzijnswerk.

Kenmerken huisvesting

BVO per kind	6-7 m ² , in multifunctionele accommodatie
BVO per groep van twintig kinderen	120 m ²
BVO voor centrum met twee groepen	240 m ²
Buitenruimte bij centrum met twee groepen	140 m ²
Huur, exclusief servicekosten	Circa € 120/m ² , maar er is grote variatie. De lasten zijn veel lager bij medegebruik en huur per dagdeel.

Samenwerking

Mogelijkheden voor samenwerking tussen buitenschoolse opvang en andere voorzieningen zijn talrijk. Denk aan samenwerking met onderwijs (medegebruik van leslokalen, speellokale, gemeenschappelijke of leegstaande ruimten) medegebruik van sporthonk, speelvelden en met speeltuinwerk, scouting en welzijnswerk.

Trends

De trends in de BSO zijn nagenoeg gelijk aan die in de dagopvang, namelijk onstuimige groei en toenemende marktwerking. Anders dan in de dagopvang zien we hier een duidelijke link met onderwijs. Voor buitenschoolse opvang geldt sinds augustus 2007 een wettelijke verplichting voor basisscholen om samenwerking met de BSO te organiseren als ouders daarom vragen. Deze verplichting is een gevolg van de zogeheten 'Motie van Aartsen-Bos'. Deze motie had tot doel dat werkende ouders konden rekenen op een naadloze aansluiting tussen BSO en onderwijs 'van 7.00 tot 7.00 uur'. Het kabinet publiceerde op 18 september 2007 een plan van aanpak voor ondersteuning van deze samenwerking, zie www.minocw.nl. Zo kreeg het basisonderwijs een taak in realisering van BSO en hebben sommige schoolbesturen zelf een BSO-organisatie opgericht.

Programma

Centra voor buitenschoolse opvang zijn een essentieel onderdeel van het voorzieningenprogramma. Ze hebben een belangrijke maatschappelijke functie, zorgen voor aanloop van ouders en kinderen en zorgen voor een hoge kwaliteit. Daar komt bij dat kinderopvangorganisaties hun eigen huisvesting kunnen financieren, waardoor extra gemeentelijke middelen in de meeste gevallen niet nodig zijn.



5 Speelruimte

Opdracht

Speelruimte biedt kinderen de mogelijkheid om te leren spelen. Door te spelen, leren kinderen hun lichaam gebruiken. Daarnaast leren zij samen spelen met andere kinderen. Spelen is dan ook essentieel voor het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen.

Wet- en regelgeving

Voor de omvang en spreiding van kinderspeelruimte bestaat geen wet- of regelgeving. De enige regelgeving waarmee rekening moet worden gehouden, is sinds maart 1997 het Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen BVAS, ofwel Staatsbesluit 474, zie www.minvws.nl. Hierin is vastgelegd dat speeltoestellen veilig geproduceerd en beheerd moeten worden. Het besluit geldt voor alle speeltoestellen die bestemd zijn voor publiek gebruik. Speeltoestellen van na maart 1997 moeten zijn goedgekeurd en voorzien van een keurcertificaat. Dit bewijs van goedkeuring, een sticker of plaatje, moet op elk toestel goed zichtbaar zijn. Voor toestellen van voor maart 1997 geldt dat de beheerder alles moet doen om deze veilig te houden of veilig te maken. Ook is de

beheerder verplicht per speeltoestel een logboek bij te houden waarin, naast de toestelgegevens, ook de data zijn opgenomen waarop inspecties, reparaties en ongelukken plaatsvonden, zie www.keurmerk.nl.

Verantwoordelijkheid

Realisatie en onderhoud van speelruimte is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid geldt echter niet voor speelterreinen van basisscholen en speeltuinverenigingen, zo'n achthonderd in Nederland.

Financiering

Financiering van speelruimte is een gemeentelijke aangelegenheid. Er zijn projecten waarin woningcorporaties of andere private partijen een deel van de kosten voor hun rekening nemen. Ook zijn er bewonersorganisaties die, al dan niet via sponsoring, een bijdrage leveren.

Exploitatie

Er bestaan geen kengetallen rond de exploitatie van speelruimte. Desondanks is, door begrotingen van een aantal gemeenten te analyseren, een aantal ervaringscijfers te destilleren.

Gemeente	Jaarbegroting speeltuinen	Inwoners	Bedrag per inwoner
Zw	€ 559.000,-	114.600	€ 5,-
N	€ 389.000,-	160.900	€ 2,-
Z	€ 725.000,-	141.400	€ 5,-
B	€ 120.000,-	31.300	€ 4,-
D	€ 281.000,-	31.800	€ 9,-
gemiddeld			€ 5,-

Bij het begrote bedrag voor speelruimte heeft de gemeente Z een uitgebreid kostenoverzicht opgenomen. Omdat dit bedrag per inwoner in Z gelijk is aan het gemiddelde, is het interessant het kostenoverzicht weer te geven. Het geeft een aardig beeld van de kostenposten.

Exploitatie speeltuinen	Bedrag
Inspectie	€ 32.000,-
Reparatie	€ 150.000,-
Klachtenbehandeling	€ 90.000,-
Verversing zand	€ 27.000,-
Nieuwe aanleg en renovatie	€ 426.000,-
Totaal	€ 725.000,-

Z is onder te verdelen in negentien wijken van gemiddeld 7.500 inwoners. Het gaat bij speelruimte per wijk jaarlijks om een bedrag van ruim € 38.000,-.

Kenmerken huisvesting

Voor het aantal benodigde speelterreinen bestaan verschillende normen. In het Handboek speelruimtebeleid worden enkele genoemd. De normen onderscheiden zich van elkaar, omdat zij elk een andere omvang of straal als maat nemen voor bepaling van de benodigde speelterreinen. Ten eerste kan op de omvang van een woongebied de maat van de benodigde speelruimte worden bepaald. Op basis van een gemiddelde berekening, zie de tabel hieronder, komen we op 300 m² speelterrein per hectare woongebied. Een tweede norm is te kijken naar het inwoneraantal. In een dichtbevolkt gebied is immers meer behoefte aan speelruimte dan in een dunbevolkt gebied. De stelregel is dat per honderd inwoners een klein speelterrein, per vijfhonderd een groter speelterrein en per duizend een groot speelveld nodig is. Deze maat leidt echter al snel tot een zeer groot aantal speelterreinen. Bovendien leidt een grote bevolkingsdichtheid al snel tot een grote claim voor speelruimte, terwijl de ruimte nauwelijks aanwezig is. Ten derde moet, afhankelijk van de leeftijd van een kind, in een straal van honderd, vierhonderd of achthonderd meter een speelveld zijn. Het strikt opvolgen van deze norm heeft als nadeel dat in een dichtbevolkt gebied naar verhouding minder speelterreinen voorkomen dan in een dunbevolkt gebied.

De eerstgenoemde norm - 300 m² speelterrein per hectare woongebied - kwam als volgt tot stand. Op blokniveau, 1 hectare, is een speelterreintje nodig van 10 x 10 meter. Op buurniveau, 9 hectare, een speelterrein van 35 x 35 meter en op wijkniveau, 100 hectare, een speelterrein van 80 x 80. In totaal betekent dit gemiddeld 300 m² speelruimte per hectare, per blok.

Niveau	Globale omvang gebied	Afmeting speelruimte	m ² per hectare
blokniveau	100 x 100 m = 1 hectare	10 x 10m = 100 m ²	100 m ²
buurniveau	30 x 300 m = 9 hectare	35 x 35m = 1225 m ²	136 m ²
wijkniveau	1000 x 1000 m = 100 hectare	80 x 80m = 6400 m ²	64 m ²
Totaal			300 m ²

Samenwerking

Speeltuinen moeten vooral in de woonomgeving van kinderen zijn gevestigd. Dit is soms een lastige voorwaarde om tot samenwerking te komen. Samenwerking is wel mogelijk met onderwijs. Zo zijn in een aantal gemeenten afspraken gemaakt over het gebruik van schoolpleinen als openbare speeltuin. In dat geval neemt de gemeente de kosten voor onderhoud en renovatie op zich.

Trends

Er is een trend om speelplaatsen van basisscholen te combineren met openbare speeltuinen. Daarnaast zien we dat bij her- en nieuwbouwplannen de omgeving rond brede scholen volledig worden ingericht als openbare speelplaats. Wel worden speelruimten voor de allerkleinsten, kinderen van dagverblijf en peuterspeelzaal, afgezonderd van de rest. Een andere trend is dat derden, zoals woningcorporaties, bijdragen in de kosten.

Programma

Het kan interessant zijn om speelruimte op te nemen in het voorzieningenprogramma. Zoals eerder gezegd, zijn bij nieuwbouw van voorzieningen vaak kansrijke samenwerkingscombinaties mogelijk tussen brede of andere scholen en speelruimte. Het schoolplein is dan tevens openbare speelplaats voor de buurt.

6 Sport

Opdracht

Sport levert een bijdrage aan een betere gezondheid, werkgelegenheid en sociale integratie van inwoners. Daarnaast is het 'gewoon leuk' om te sporten. Gemeentelijk sportbeleid is erop gericht de kwaliteit en omstandigheden voor sportdeelname te bevorderen.

Wet- en regelgeving

Sportbeleid is een gemeentelijke aangelegenheid zonder vastomlijnd wettelijk kader. De rijksoverheid neemt periodiek initiatieven om het lokale sportbeleid nieuwe impulsen te geven. Denk aan de breedtesportimpuls, de BOS-regeling en de specifiek op accommodaties gerichte 'Regeling stimulering huisvesting brede scholen en aanpassing sportaccommodaties in verband met multifunctioneel gebruik'. Ook zijn er tijdelijke subsidies voor gemeenten om sportdeelname op lokaal niveau te bevorderen. Sinds 2008 is er de structurele regeling 'Impuls brede scholen, sport en cultuur', zie www.minvws.nl. Voor deze handreiking grijpen we terug op de wet- en regelgeving rond onderwijshuisvesting. In de praktijk zijn de meeste binnensportvoorzieningen het resultaat van de verordening 'Voorzieningen Huisvesting Onderwijs'.



6.1 Binnensportaccommodaties

Verantwoordelijkheid

De meeste binnensportvoorzieningen zijn gebouwd in het kader van het basis- en voortgezet onderwijs. Er zijn enkele verenigingshallen die eigendom zijn van sportverenigingen. In de praktijk zien we dat deze voorzieningen met financiële steun van de gemeente zijn gerealiseerd en worden geëxploiteerd. De gemeente is verantwoordelijk voor planning en onderhoud ten behoeve van het onderwijs.

Financiering en exploitatie

Bouw en exploitatie van de meeste binnensportvoorzieningen komen voort uit het gemeentelijke sport- en onderwijshuisvestingsbeleid. De behoefte aan binnensportvoorzieningen wordt berekend aan de hand van het benodigde aantal klokuren. Dit aantal verschilt per school en is afhankelijk van het aantal groepen 3 tot en met 8. De behoefte is het aantal groepen maal 1,5 klokuren per week. Een basisschool met acht groepen heeft behoefte aan twaalf (8 x 1,5) klokuren binnensportruimte.

Binnensportvoorzieningen komen voor in drie afmetingen. Bij elke afmeting hoort een bepaalde capaciteit. Uit het overzicht blijkt dat een doorsnee gymzaal voldoende capaciteit heeft voor de sportbehoefte van twee tot drie basisscholen.

Voorziening	m ² BVO	Stichtingskosten	Aantal klokuren
Gymzaal	450	€ 800.000,-	26 klokuren
Sportzaal	900	€ 1.600.000,-	52 klokuren
Sporthal	1350	€ 2.400.000,-	78 klokuren

De capaciteit die voor onderwijs wordt gerealiseerd is meestal voldoende voor verenigingen en amateursport in avonden en weekenden. Voor gemeentelijk sportbeleid zijn sporthallen het meest interessant. Een sporthal kan namelijk flexibel worden gebruikt en is voor alle binnensporten geschikt, zoals volleybal volgens de Nevobo-norm, zaalvoetbal en dergelijke. Voor basisscholen hebben gym- en sportzalen de voorkeur, omdat deze vaak dichterbij de buurt van de school zijn. Hierdoor hoeven kinderen minder ver te lopen of te fietsen. Daarnaast kan in sporthallen geluidsoverlast van andere groepen een bezwaar zijn.

Samenwerking

Een binnensportvoorziening is vanuit zijn relatie met onderwijs automatisch gekoppeld aan de basisschool of clusters van twee of meer basisscholen. Bij nieuwbouw zijn daarnaast combinaties in gebouwen mogelijk met tal van andere voorzieningen, zoals bibliotheek of brede school.

Trends

Vanwege de gebruiksmogelijkheden opteren gemeenten meer en meer voor grotere voorzieningen als sportzalen en sporthallen. Overdag kunnen scholen van de zaal of hal gebruikmaken, 's avonds en in de weekenden vindt er amateursport plaats. Binnensportvoorzieningen voorzien in een belangrijke maatschappelijke behoefte en zijn daarom een onmisbaar onderdeel van het voorzieningenprogramma. Een nadeel van het opnemen van binnensportvoorzieningen heeft te maken met de gevraagde omvang van de accommodatie.

Programma

Omdat er de komende jaren veel meer sprake zal zijn van (her)ontwikkeling van bestaande scholen in combinatie met sociaal-maatschappelijke activiteiten, wordt ook de gymnastiekaccommodatie soms meegenomen. Belangrijke afweging bij nieuwbouw van sportaccommodaties is de vraag of gekozen wordt voor een sportzaal bij de brede school of een grotere, meer centrale sporthal.

6.2 Buitensportaccommodaties

Verantwoordelijkheid

Buitensportaccommodaties zijn er in alle vormen en maten. De meest bekende zijn de voetbal- en hockeyvelden. Maar ook bijvoorbeeld korfbalvelden, atletiekbanen, schaatsbanen, handbalvelden, tennisbanen en golfbanen horen hierbij. Een bijzondere vorm van een buitensportaccommodatie is het zogeheten 'trapveldje'. In de regel worden de buitensportaccommodaties gebouwd door gemeenten voor sportverenigingen. Over de exploitatie maken gemeente en sportvereniging afspraken. Ook sportverenigingen en commerciële partijen bouwen buitensportaccommodaties. Denk aan golf- en tennisbanen en hockeyvelden. Deze voorzieningen worden in meer of mindere mate gerealiseerd en geëxploiteerd met financiële steun van gemeenten.

Financiering en exploitatie

Bouw en exploitatie van de meeste buitensportvoorzieningen komen voort uit het gemeentelijke sportbeleid. Vaak wordt de behoefte aan deze voorzieningen berekend op basis van het aantal leden of teams. Zo wordt bepaald hoeveel velden en kleedkamers nodig zijn. In het handboek Sportaccommodaties staat per sport hoe dit wordt berekend, zie www.sportaccom.nl.

Trends

Vanwege de gebruiksmogelijkheden opteren gemeenten meer en meer voor clustering van buitensportvoorzieningen, vaak aan de rand van een gemeente. De infrastructuur - zoals toegangswegen, parkeergelegenheid en openbaar vervoer - kan hierdoor efficiënt worden aangelegd. De introductie van kunstgrasvelden in de sport bevordert het multifunctionele gebruik van buitensportvoorzieningen. Verschillende sporten, maar ook onderwijs en de buurt, kunnen gebruik maken van het kunstgrasveld. Met de introductie van kunstgrasvelden - en als tegenhanger van de vaak verder weg gelegen sportvelden, gaan gemeenten in toenemende mate over tot de aanleg van kleinschalige buitensportvoorzieningen, zoals trap- of basketbalveldjes in wijken en kernen. Deze sportvoorzieningen voorzien in een sociaal-maatschappelijke behoefte en zijn een onmisbaar onderdeel van het voorzieningenprogramma. Een nadeel voor opname van buitensportvoorzieningen is de omvang en het beheer van de accommodaties.

7 Cultuur en media

Opdracht

Het cultuur- en mediabeleid is grotendeels gedecentraliseerd. Gemeenten hebben een grote autonomie op dit gebied. De VNG heeft een ringenmodel ontwikkeld voor het lokale cultuur- en mediabeleid. Dit biedt ondersteuning bij een weloverwogen invulling van de gemeentelijke autonomie. In dit model worden gemeenten verdeeld in drie groepen:

- tot 30.000 inwoners, een kernachtig beleid;
- van 30.000 tot 90.000 inwoners, een uitgebreid beleid;
- meer dan 90.000 inwoners, een alomvattend beleid.

Een wijk van 30.000 inwoners kan ten aanzien van cultuur en media ongeveer dezelfde voorzieningen hebben als een gemeente van vergelijkbare grootte. In het gemeentelijke beleid komen drie doelstellingen van cultuur- en mediabeleid in wisselende sterkte terug. Het gaat om kunst en cultuur als waarde op zich, kunst en cultuur voor de sociale cohesie en kunst en cultuur gericht op economische en toeristische aantrekkingskracht. Het model kent zes hoofdgroepen van cultuurbeleid, die in de verschillende categorieën gemeenten een eigen invulling kunnen krijgen. Veel gemeenten gebruiken dit model.

De hoofdgroepen zijn:

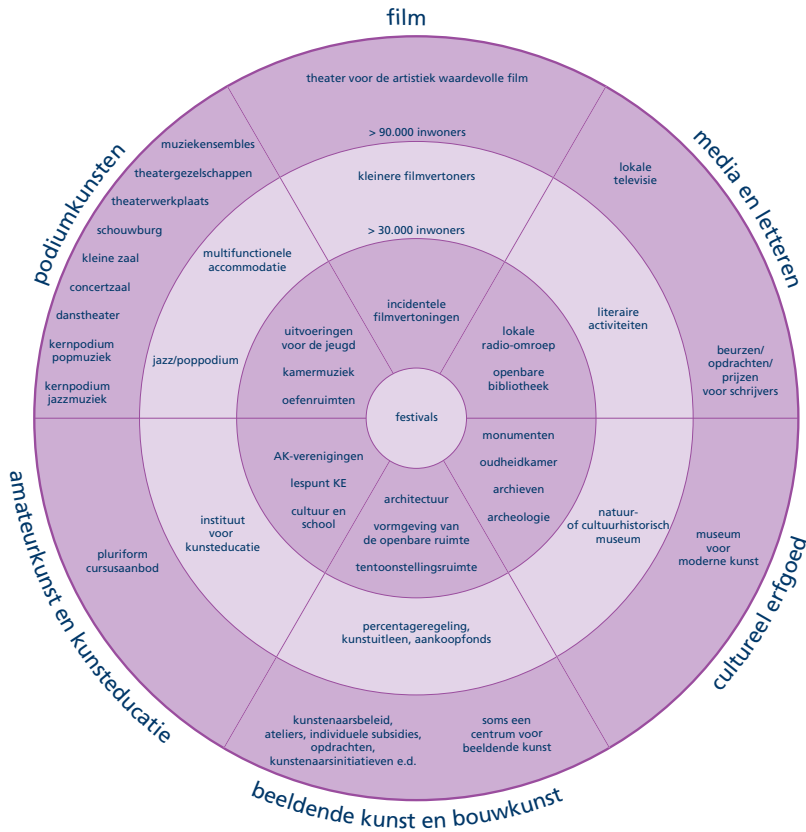
- amateurkunst & kunsteducatie;
- media & letteren;
- cultureel erfgoed;
- beeldende kunst & bouwkunst;
- film plus podiumkunsten.

De hoofdgroepen worden hierna toegelicht.

Wet- en regelgeving

Historisch is een taakverdeling gegroeid tussen overheden, waarbij het Rijk zich verantwoordelijk stelt voor algemene ondersteuning, de provincie voor de directe steunfunctie en gemeenten voor het uitvoerende werk. In de praktijk betekent dit dat gemeenten, organisaties en verenigingen van amateurkunst direct ondersteunen. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor totstandkoming van expositieruimten, podia, repetitie- en cursus-faciliteiten. In grotere plaatsen vinden we podia en werkplaatsen voor amateurs die een bovenlokale functie vervullen.

De culturele infrastructuur van gemeenten in ringen



Landelijk beleid

Het Rijk heeft de laatste jaren met andere overheden samengewerkt in programma's. Deze hadden betekenis 'tot in de haarvaten van de samenleving' en dus ook in wijken en kernen. Het meest bekend is het Actieplan Cultuurbereik. Het Rijk wil de werkwijze vanaf 2009 doorzetten met een programma cultuurparticipatie. Voor andere programma's - zoals cultuur & ruimte en cultuur & economie - lijkt het Rijk te kiezen voor beperktere inzet, vooral in de sfeer van pilots, voorbeeldprojecten en experimenten. De voortgang van het programma rond de lokale bibliotheekvernieuwing per 2009 is nog onduidelijk.

Provinciaal beleid

Over het algemeen ondersteunen provincies de gemeenten en lokale instellingen bij hun cultuurbeleid. De intensiteit daarvan wisselt per cultuursector. Alle provincies hebben actief beleid om de vorming van multifunctionele accommodaties (mfa's) in

kleine kernen of wijken te stimuleren. De benaming verschilt per provincie, net als de steun waarop gemeenten kunnen rekenen. Op de sites van de provincies vindt u vaak nuttige informatie over de initiatieven in uw provincie. Zie ook de integrale tekst over wijkvoorzieningen cultuur en media op www.vng.nl.

Voor het cultuur- en mediabeleid is eveneens een aantal specifieke wetten van belang. Dit zijn de Wet op het specifieke cultuurbeleid, de Wet tot behoud van cultuurbezit, de Archiefwet, Monumentenwet, de Wet inkomensvoorziening kunstenaars en de Media-wet.

Financiering

In 2002 gaven gemeenten € 1,2 miljard uit aan cultuur. In 2006 was dit gegroeid tot € 1,4 miljard. Gemeenten geven hieraan aanzienlijk meer uit dan Rijk en provincies. Aan de lokale omroep betaalt de gemeente het laagste bedrag, namelijk ongeveer € 11 miljoen. Lokale overheden gebruiken verschillende bronnen om te kijken of hun uitgaven voor cultuur sporen met die van vergelijkbare gemeenten. Bruikbaar zijn de brochure 'Kengetallen' en de 'Begrotingsanalyse' van het ministerie van BZK. Beide documenten staan op www.minbzk.nl.

Cultuur en media vallen soms ook onder meer algemene begrotingsposten. Daarom is de statistiek Overheidsuitgaven cultuur, sport en recreatie op de site van het CBS - www.cbs.nl - een goede aanvulling. De gemeentelijke uitgaven stonden enige jaren onder druk. Dit leidt gemakkelijk tot bezuinigingen op autonome beleidsterreinen, zoals cultuur en media, maar dit hebben gemeenten niet gedaan. De kosten op het culturele terrein worden juist hoger. Zo heeft nieuwe wet- en regelgeving vaak een cumulatief en onevenredig effect. Voorbeelden zijn regelingen op het gebied van arbeidsomstandigheden, auteursrecht, brandveiligheid, drank en horeca. Ook werden tot voor kort veel arbeidsplaatsen als gesubsidieerde ID- of WIW-baan bekostigd. Gemeenten moeten hier nu eigen beleid voor ontwikkelen.

Een aantal landelijke koepelorganisaties is niet gecharmeerd van de gemeentelijke autonomie. Zij streven naar nieuwe of hernieuwde wetgeving ten gunste van lokale instellingen. Dit speelt op dit moment vooral bij lokale omroepen en openbare bibliotheken. Vooral culturele voorzieningen die geschikt zijn voor gemeenten en wijken < 30.000 inwoners worden vaak gecombineerd met andere voorzieningen in één gebouw. Denk aan een multifunctionele accommodatie, een kulturhus of cultuurhuis of een brede school. In de afgelopen periode verschenen diverse handreikingen op dit vlak.

7.1 Amateurkunst

Handreikingen VNG c.a. voor gemeentelijk beleid

In juni 2008 brachten het sectorinstituut voor de amateurkunst Kunstfactor en de VNG de handreiking 'Amateurkunstbeleid OK!' uit. Ook handig voor gemeenten is 'AK OK, amateurkunst in cijfers, 2007' van Kunstfactor. Kunst, en dus ook amateurkunst, bestaat uit de disciplines audiovisueel, beeldend, dans, literatuur, muziek en theater. Ze brengen allemaal eigen accommodatie-eisen met zich mee. Voor de popsector bracht de VNG en andere betrokken organisaties in 2006 de handreiking 'Pop met beleid' uit voor gemeenten. Daarnaast is er een handreiking 'Kunst, cultuur en gemeenschapszin' van het Cultuurfonds BNG met de VNG e.a. Alle genoemde handreikingen zijn te vinden op www.vng.nl. Ze zijn onder andere voorzien van huisvestingstips.

Opdracht

Binnen de amateurkunst zijn drie niveaus te onderscheiden: recreatief, midden en prestatie. De gemeente heeft hierin een faciliterende rol. Gemeenten blijken te kiezen voor een amateurkunstbeleid dat vooral is gericht op participatie of op kwaliteit. De amateurkunst kan zich in een groeiende belangstelling verheugen. Zo'n zes miljoen Nederlanders beoefenen amateurkunst. Deze kunstvorm heeft een groot bereik en kan een belangrijke bijdrage leveren aan sociale cohesie in wijken en dorpen. Amateurkunst is in de eerste plaats een zaak van de amateurs zelf. De gemeente ondersteunt vooral door het bieden van faciliteiten, zoals repetitieruimten en podia. Daarnaast biedt de gemeente mogelijkheden voor amateurs om met verschillende kunstvormen kennis te maken en zich hierin te verdiepen door middel van cursussen.

Wet- en regelgeving

Er is geen specifieke wetgeving op het gebied van amateurkunst. Wel moeten faciliteiten voor amateurs voldoen aan regels voor openbare orde en veiligheid, arbeidsomstandigheden, brandveiligheid, tabak, horeca, milieu en dergelijke. Deze worden kort toegelicht in bovengenoemde handreiking.

Financiering

Gemeenten bekostigen de amateurkunst jaarlijks met € 33 miljoen. Gemeenten zijn daarmee de grootste subsidiënt van de amateurkunst. Vaak is het rendabel om oefenen optreedruimten met anderen te delen. Het bekostigen van voorzieningen voor amateurkunst is in principe een private aangelegenheid. Uiteraard kan de gemeente een faciliterende of subsidiërende rol spelen, bijvoorbeeld door voorfinanciering.

Exploitatie

De gemeente kan de exploitatie van een voorziening voor haar rekening nemen. Vaak wordt hiervoor echter een beheerstichting of -commissie in het leven geroepen. In een enkel geval verzorgt de amateurkunstinstelling de exploitatie zelf.

Kenmerken huisvesting

Er is nauwelijks wetgeving en er is geen voorzieningenrichtlijn of -norm. De amateurkunst ontwikkelt zich sterk en de beoefening wordt cultureel steeds meer divers, met meer niet-georganiseerde beoefenaren. Daarom is het in kaart brengen van de vraag een eerste noodzakelijke stap bij de ontwikkeling van amateurkunstvoorzieningen in wijk of kern. Daarbij kunt u gebruik maken van amateurkunstverenigingen en van de contacten van het centrum voor de kunsten. Als het goed is hebben zij een overzicht van de amateurs die in de gemeente actief zijn. Ook lokale en regionale centra voor de kunsten of provinciale steunfunctie-instellingen kunnen u helpen om de wensen en behoeften van deze groepen in kaart te brengen. Professionals kunnen belangrijke praktische tips geven voor de beoogde voorzieningen.

We sommen enkele aandachtspunten op die vaak voorkomen, waarbij de benodigde voorzieningen bij de inrichting worden vergeten, zoals:

- bij muziek: geluidsisolatie.
- bij theater: coulissen en verduistering.
- bij beeldende kunst: ruimte voor ovens, gipsen, zuren en dergelijke.
- bij dans: speciale vloer, barre en spiegels.
- algemeen: kleedruimten, opslag voor materialen, zoals instrumenten en decors.

Samenwerking

Voorzieningen voor amateurkunst kunnen over het algemeen redelijk gemakkelijk worden gecombineerd, afgezien van geluidsoverlast. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat popmuziek vooral jongeren trekt. Samenwerking met en facilitering door de centra voor de kunsten is groeiende. Ook de samenwerking in het kader van de brede school staat - mede door de combinatiefunctionarissen brede scholen, sport en cultuur - goed op de agenda.

Trends

Een belangrijke ontwikkeling in de amateurkunst is het medegebruik van ruimten. Steeds meer gemeenten gaan ertoe over om multifunctionele accommodaties te bouwen waarbij ook de behoefte van amateur kunstenaars wordt betrokken. Vaak worden combinaties gezocht met scholen, buurthuizen en bibliotheken. Het cultuurhuis, kulturhus en steuntee voor de zorg hebben hun intrede gedaan. Het is aan te bevelen om

amateurkunstverenigingen als toekomstige gebruikers van degelijke gebouwen in een vroegtijdig stadium bij de planvorming te betrekken. De provincie Utrecht heeft een brochure uitgegeven voor het realiseren van zogeheten cultuurhuizen onder de titel 'Samenwerken onder één dak'. De brochure is te vinden op www.vng.nl.

Een andere belangrijke trend in de amateurkunst is de opkomst van nieuwe kunstvormen als gevolg van digitalisering. Ook wordt in de amateurkunstbeoefening steeds meer aansluiting gezocht bij jeugdcultuur en wat wordt genoemd 'urban' kunstvormen, zoals graffiti, rap, breakdance, streetdance en slammen. Daarnaast is een recente ontwikkeling de groeiende aandacht voor community arts. Het gaat hier meestal om specifiek wijkgebonden culturele projecten waarbij wijkbewoners, vaak onder begeleiding van een professional, werken aan een kunstproject met een sociaal-maatschappelijke doelstelling en een proces- of groepsgerichte aanpak.

7.2 Kunsteducatie

Handreikingen VNG c.a. voor gemeentelijk beleid

De VNG heeft in 2006 handreikingen voor gemeentelijk beleid uitgebracht rond 'Kunsteducatie' met de landelijke brancheorganisatie Kunstconnectie en 'Erfgoededucatie' met Erfgoed Nederland en de Organisatie van Provinciale Erfgoedhuizen in Nederland. Daarnaast kwam de VNG de afgelopen jaren met Kunstconnectie certificeringsnormen en een model voor budgetsubsidie overeen.

Opdracht

Kunsteducatie is leren over, door en met kunst. Ook het leren beoordelen, genieten en zelf beoefenen ervan hoort daarbij. Kunsteducatie bestaat uit de voor de kunst gebruikelijke disciplines, zoals audiovisueel, beeldend, dans, literatuur, muziek en theater. Ook toegepaste kunsten en wereldcultuur zijn hier onderdeel van. Ongeveer 900.000 personen doen jaarlijks aan buitenschoolse kunsteducatie. Daar komen nog eens de leerlingen van scholen bij, in totaal 2,8 miljoen.

Wet- en regelgeving

Gemeenten zijn autonoom in hun beleid rond personen die buitenschoolse kunsteducatie beoefenen. De instellingen voor kunsteducatie moeten wel aan de eerdergenoemde certificeringsnormen voldoen. Ten aanzien van kunsteducatie binnen de school, zijn scholen gebonden aan wetgeving.

Verantwoordelijkheid

De instellingen voor kunsteducatie vormen vaak een zogeheten kernvoorziening in de gemeente. Dertig procent is zelfs nog zuiver gemeentelijk. De overige zijn op afstand gezet, vaak in de vorm van een non-profit stichting. Door dit alles beschouwen gemeenten en instelling de voorziening in de praktijk als een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Financiering

Gemeenten subsidiëren de 230 vaak regionaal werkende instellingen - zoals centra voor de kunsten, muziekscholen en creativiteitscentra - jaarlijks met ruim € 235 miljoen. De gemeente treedt vaak op als voorfinancier van een accommodatie. Daarna betaalt de instelling de gemeente het geld terug. Er zijn geen harde richtlijnen voor de soort voorzieningen per categorie gemeenten. Het subsidiedekkingspercentage van de gemeente in de jaarlijkse exploitatie is ongeveer 67%.

Exploitatie

De instelling, die werkt met professioneel management, administratie en onderwijzend personeel, verzorgt vaak de exploitatie van de centrumvoorziening. Dit kan anders liggen bij medegebruik van voorzieningen in dependances of lespunten binnen dorpen en wijken.

Kenmerken huisvesting

Kunstconnectie, de branchevereniging voor educatie en participatie in de kunsten, maakte in 2004 een geactualiseerde 'Handreiking bouw en verbouw van Centra voor de Kunsten'. De handreiking is te bestellen via www.kunstconnectie.nl. De handreiking gaat in op onderdelen van het bouwproces en bestaat uit gedetailleerde, per discipline uitgewerkte, richtlijnen in m² voor accommodaties. Hierbij wordt rekening gehouden met allerlei wetten rond brandveiligheid, milieu en arbeidsomstandigheden. Ook bespreekt men de voor- en nadelen van huisvesting met andere instellingen, inclusief de vraag naar verbouw of uitbreiding. De stichtingskosten schat men op € 2.000,- per m². Genoemde richtlijnen zijn grotendeels afgeleid van die van de voormalige landelijke Stichting Kwaliteitsbewaking kunstzinnige vorming en amateurkunst, ook wel Inspectie kvak genoemd. Ook de VNG/Kunstconnectie-Handreiking 'Kunsteducatie' uit 2006 heeft een onderdeel voorzieningen.

Samenwerking

De samenwerking met scholen ligt in wijken en kernen het meest voor de hand. Daarnaast kan kunsteducatie, net als de amateurkunst, onderdeel worden van een kulturhus, cultuurhuis, steunste of andere multifunctionele accommodatie.

Trends

De Handreiking 'Kunsteducatie' beschrijft diverse trends en ontwikkelingen. Denk aan kunsteducatie in relatie tot sociale cohesie, sluitende dagopvang en brede scholen, community arts, de economische waarde van kunst en kunsteducatie, de voor- en nadelen van een publieke of private instelling, fusie of afsplitsing, ofwel schaalvergroting of juist niet.

Programma

Buitenschools:

- Basisaanbod in alle kunstdisciplines, in de vorm van lessen, cursussen, samenspel, workshops en projecten;
- Beperkte presentatiemogelijkheden in algemene voorzieningen;
- Ondersteuning aan amateurkunstverenigingen.

Sluitende dagopvang/brede school:

- Basiscursussen en workshops in alle kunstdisciplines.

Binnen de school:

- Receptief, actief en reflectief kunsteducatieprogramma, binnen en buiten de muren van de school;
- Wanneer voortgezet onderwijs aanwezig is: bepaald percentage van cultuurvouchers of cultuurkaarten dat in de wijk wordt besteed.

Informatiepunt en netwerk:

- Informatiepunt, ondergebracht in de basisbibliotheek met statische informatie.
- Netwerk van scholen voor primair onderwijs, kunstenaars en verenigingen.

Bij kunsteducatie is er vaak een centrale instelling of voorziening, zoals een centrum voor de kunsten, muziekschool of creativiteitscentrum. Vanuit deze centrale voorziening zien we dependances en lespunten in wijken en dorpen. Binnenschoolse kunsteducatie vindt grotendeels plaats op school.

7.3 Lokale omroepen en nieuwe media

Handreikingen VNG c.a. voor gemeentelijk beleid

Nadat de rijksgelden voor de lokale omroep naar het gemeentefonds zijn gedecentraliseerd, bracht de VNG in 2001 en 2005 handreikingen uit voor gemeentelijk beleid. Ze zijn afgestemd met de Organisatie van Lokale Omroepen, het Commissariaat voor de Media en het ministerie, zie www.vng.nl.

Opdracht

In elke gemeente mag in principe één publiek gefinancierde, lokale omroep zijn. In bijna alle gemeenten zijn ze er daadwerkelijk. Een omroep functioneert op basis van de Mediawet. Het doel is op lokaal niveau een programma te verzorgen, inclusief alle activiteiten die voor uitzending nodig zijn.

Wet- en regelgeving

Omroepen en gemeenten zijn gehouden aan de inhoudelijke bepalingen in de Mediawet, die worden gecontroleerd door het Commissariaat voor de Media. De Mediawet kent geen bepalingen over voorzieningen, zoals te gebruiken ruimten en faciliteiten.

Verantwoordelijkheid en financiering

Gemeenten krijgen voor subsidiëring van lokale omroepen in 2008 een basisbedrag van € 1,20 per woonruimte in het gemeentefonds. Zeker grotere gemeenten geven meer subsidie. In totaal ontvingen de omroepen in 2003 € 11,2 miljoen gemeentesubsidie. De gemeente neemt vaak de verantwoordelijkheid voor realisatie van de voorziening, bijvoorbeeld in een multifunctionele accommodatie. Het subsidiedekkingspercentage in de exploitatie varieert.

Kenmerken huisvesting

Gemeenten, wijken en kernen < 30.000 inwoners.

De OLON publiceerde in 2003 de publicatie 'Investeren in kwaliteit'. De hoofdlijnen zijn verwerkt in VNG-handreiking 'Relatie gemeente lokale omroep' uit 2005, zie www.vng.nl. De OLON gaat, ten behoeve van gemeenten tot 30.000 inwoners, uit van een lokale omroep met een radiomodel ad € 87.800,- kosten per jaar. Hierin is huisvesting meegenomen. Het gaat om een studio met digistream, inclusief de aanvoer naar het kabelkopstation. Omdat er slechts één publieke lokale omroep per gemeente is, zijn er nauwelijks speciale voorzieningen voor lokale omroepen in wijken of kernen. Hier en daar zijn wel wijkredacties, maar die maken hun uitzending in de centrale studio.

Trends

Een aantal gemeenten is begonnen met nieuwe media. Deze bieden de wijk of kern nieuwe mogelijkheden, maar vragen ook om nieuwe voorzieningen. Een in het oog springend project is de ontwikkeling van websites, inclusief andere digitale informatie door scholieren in Utrecht en Amsterdam. In Den Haag wil men zogeheten wijkmedia ateliers. Samen met openbare bibliotheken worden in wijkfilialen voorzieningen ontwikkeld waarmee actieve buurtbewoners eigen vormen van communicatie kunnen ontwikkelen en publiceren.

7.4 Openbare bibliotheken

Handreikingen VNG c.a. voor gemeentelijk beleid

In het kader van de bibliotheekvernieuwing verschenen veel handreikingen voor gemeentelijk beleid. Deze worden ondergebracht in een VNG-encyclopie. We noemen eveneens de VNG-Handreiking 'Openbaar Bibliotheekwerk: Instrumentenkoffer voor gemeenten' uit 2006, zie www.vng.nl. Daarnaast is de VNG de afgelopen jaren met de Vereniging van Openbare Bibliotheken certificeringnormen overeengekomen – zie www.bibliotheekcertificaat.nl – een model voor budgetsubsidie.

Opdracht

Een openbare bibliotheek is bestemd voor alle inwoners. Bibliotheken hebben als doel verschillende fysieke en digitale informatiedragers uit te lenen aan inwoners. In 2005 was een kwart van alle Nederlanders, ouder dan vier jaar, lid van de openbare bibliotheek. Het ging om 2,1 miljoen volwassenen en twee miljoen jeugdigen. Daarmee is de bibliotheek de meest laagdrempelige culturele voorziening van ons land. Het percentage leden daalt de laatste vijf jaar met een percentagepunt per jaar, terwijl lidmaatschap bij niet-westerse allochtonen toeneemt. Het gebruik van bibliotheken is echter veel groter. Veel diensten worden los van het lidmaatschap gratis of tegen geringe betaling aangeboden, zoals gebruik van digitale stations voor mensen die thuis geen Internet kunnen gebruiken. Naar schatting komt 75% van de bevolking één of meer keren per jaar in een bibliotheek.

Wet- en regelgeving

Openbaar bibliotheekwerk valt onder de Wet op het Specifieke Cultuurbeleid. Hierin is vastgesteld dat er een stelsel van openbare bibliotheken moet zijn in Nederland. Minimumvereiste is volgens de wet dat de bibliotheek meewerkt aan onderling leenverkeer. De bibliotheekvoorziening in Nederland kent een decentrale verantwoordelijkheid. Openbare bibliotheken moeten wel aan de eerdergenoemde certificeringnormen voldoen. Door ondermeer digitalisering is de openbare bibliotheek beter in staat om haar maatschappelijke functie uit te voeren. Daarnaast ontwikkelt de bibliotheek nieuwe producten die inspelen op het veranderende informatiegedrag van burgers.

Verantwoordelijkheid en financiering

De rijksoverheid zet sinds 2001 structureel meer geld in voor vernieuwing in het bibliotheekwerk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor instandhouding van bibliotheken en bekostigen ze jaarlijks met ongeveer € 420 miljoen. Door de komst van zogeheten 'basisbibliotheken' (in sommige gevallen een samenvoeging van meer bibliotheken uit verschillende gemeenten) geven gemeenten in overleg met buurgemeenten inhoud aan

die verantwoordelijkheid. Omdat gemeenten de belangrijkste financier van bibliotheken zijn, worden beslissingen over nieuwe investeringen altijd in samenspraak met gemeenten genomen.

Exploitatie

In grotere gemeenten verzorgt de openbare bibliotheek de exploitatie vaak zelf. Kleinere gemeenten - waar de huisvesting steeds vaker gemeenschappelijk met andere organisaties is - kennen diverse mogelijkheden. Zo kan de gemeente de exploitatie verzorgen, draagt deze over aan een beheerstichting of –commissie of laat de exploitatie verzorgen door de grootste partner in het geheel.

Kenmerken huisvesting

Biblion publiceert regelmatig overzichten van recent in Nederland gebouwde bibliotheken onder de titel 'New Libraries in The Netherlands'. Ook heeft men een publicatie met plan van eisen voor bouw en inrichting van een bibliotheek. De publicaties zijn te bestellen via www.biblion.nl. Meer informatie is te vinden op de sites www.debibliotheeken.nl, van de Vereniging van Openbare Bibliotheken, www.kulturhus.nl, www.steunstee.nl en www.mijneigenbibliotheek.nl.

Werkelijke situatie

Bibliotheken hebben meestal één centrale vestiging in een gemeente of verzorgingsgebied, inclusief één of meer filialen. Daarnaast zijn er andere vormen van dienstverlening, zoals bibliobussen, collecties in verzorgingshuizen of in servicepunten. Globaal bestaat het volgende verband tussen de grootte van het verzorgingsgebied en het aantal en de grootte van vestigingen:

Inwoners verzorgingsgebied	Oppervlakte centrale bibliotheek	Oppervlakte reguliere bibliotheken (filialen)	Totale oppervlakte	Aantal bibliotheken met extra vestigingen in %	Mediaan aantal extra vestigingen
35.000	1.515	450	1.965	67	0,5
45.000	2.050	2.000	4.050	60	3,5
100.000	3.175	3.190	6.365	100	6
150.000	3.450	3.100	6.550	100	7

Bron: APe, *Kosten van basisbibliotheeken volgens de Richtlijn (juni 2007)*.

De manier waarop vestigingen binnen het werkgebied zijn verspreid, beïnvloedt de kosten van de bibliotheekvoorziening. Grotere gemeenten kiezen vaker voor een sterke centrale bibliotheek in combinatie met kleinere filialen. In plattelandsgebieden wordt vaker uitgegaan van een vestiging per kern, al dan niet aangevuld met een bibliotheekbus. Hier ontbreekt meestal een centrale vestiging. Voor kinderen en ouderen gaat men uit van één kilometer afstand tot de voorziening en voor volwassenen is deze afstand drie kilometer. Volgens de certificeringnormen moet een dependance minimaal vijftien uur per week open zijn. Zo niet, dan is het een servicepunt, dat verplicht moet worden aangestuurd door een centrale voorziening.

Ambitieniveau in Richtlijn voor Basisbibliotheken 2005

Tijdens het proces van herstructurering van bibliotheken is in 2005 de Richtlijn voor Basisbibliotheken opgesteld. De richtlijn geeft het ambitieniveau weer van de bibliotheekfuncties die moeten worden uitgevoerd door basisbibliotheken. Het gaat om kennis en informatie, ontwikkeling en educatie, kunst en cultuur; lezen en literatuur, ontmoeting en debat. Voor de huisvestingskosten van bibliotheken zijn twee zaken van belang: spreiding van de bibliotheekvoorziening in het verzorgingsgebied en de openingsuren.

Spreiding van voorzieningen

In de Richtlijn geldt bij 150.000 inwoners: één hoofdvestiging en vier nevenvestigingen. Bij 100.000 inwoners: één hoofdvestiging en twee nevenvestigingen. Bij 45.000 inwoners: één hoofdvestiging.

Openingsuren

De Richtlijn stelt dat de hoofdvestiging minimaal vijftig uur per week open moet zijn en de nevenvestiging twintig tot dertig uur. Volgens de VNG is dit aan de hoge kant. Alleen de bibliotheken in de zes grootste steden halen dat op dit moment.

Aanvullend op de algemene kostentoerekening van de basisbibliotheek nieuwe stijl, verscheen ook een notitie over de huisvestingskosten. Het gaat om een globale kostenindicatie. Hierin worden meegenomen het ruimtegebruik, omvang van de investeringen en de exploitatie.

Het ruimtegebruik c.q. de oppervlakte van de hoofdvestiging ligt zowel bij nieuwbouw als bij bestaande bouw tussen 40 en 50 m² per 1.000 inwoners. De hoofdvestigingen van kleinere bibliotheken zijn gemiddeld 50 m² en van grotere, in verzorgingsgebieden boven 90.000 inwoners, tegen de 40 m² per 1.000 inwoners. Hierbij zijn filialen en nevenvestigingen niet meegerekend. Er is op dit moment een onvolledig beeld van het benodigde ruimtebeslag van aanvullende functies, zoals de gemeentelijke informatie-

functie, leescafé, expositieruimte, studieruimte of cultureel uitpunt.

Afhankelijk van het formaat van de wijk, de grootte van de hoofdvestiging en de afstand tot bibliotheekfilialen in andere wijken, heeft een bibliotheek in een multifunctionele accommodatie een omvang van 500-700 m² BVO.

De stichtingskosten van een bibliotheekvestiging (zowel centrale vestiging als filialen) bedraagt gemiddeld € 2.000,- per m² volgens het prijspeil in 2004. De verbouwkosten bij gebruik van een bestaand pand (variërend van herinrichting tot volledig strippen) lopen uiteen van € 600,- tot € 1.300,- per m². De exploitatiekosten bedragen gemiddeld € 236,- per m², volgens het prijspeil in 2005. Hierbij kunnen aanzienlijke verschillen optreden in diverse kostenposten als gevolg van regionale prijsverschillen, ouderdom van het gebouw en het al of niet onderdeel zijn van een multifunctionele voorziening. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

Huisvestingskosten	per m ² BVO in €	Aandeel van totale huisvestingskosten
a. Kapitaalslasten gebouw (rente en afschrijving)	117	49,6%
b. Kapitaalslasten inventaris (rente en afschrijving)	39	16,5%
c. Onderhoud gebouwen	20	8,5%
d. Onderhoud inventaris	5	2,1%
e. Schoonmaak	25	10,6%
f. Energie	18	7,6%
g. Belastingen	4	1,7%
h. Verzekeringen	1	0,4%
i. Beveiliging	2	0,8%
j. Kleine aanschaffen	0	0%
k. Arbo-vereisten	0	0%
l. Overige huisvestingskosten	5	2,1%
Totale huisvestingskosten	€ 236,-	100%

De bovenstaande prijzen zijn gebaseerd op het prijspeil in 2005.

Uit de BIS-statistieken van de VOB blijkt dat de gemiddelde huisvestingskosten momenteel circa 20% van de totale kosten zijn.

Samenwerking

In principe is de openbare bibliotheek een solide, laagdrempelige samenwerkings-partner. Wel kan het beperkte aantal openingsuren een belemmering zijn voor samenwerking in de praktijk.

Trends

Een eerste trend is het opgaan van bibliotheken in grotere verbanden via basisbibliothe-ken. De directe koppeling tussen gemeente en bibliotheek is daarbij losgelaten. Een basisbibliotheek werkt voor meer gemeenten. Het aantal rechtspersonen is afgenomen van 570 in 1995 tot 450 in 2007. Ook richten bibliotheken zich steeds meer op digitale dienstverlening. Ze bieden enerzijds toegang tot Internet en kunnen worden gezien als algemene digitale informatieverstrekkers. Daarnaast richten gemeenten bij bibliotheken algemene vraagbaken in rond de lokale dienstverlening, zoals Jeuginformatie-punten en Wmo-informatie. Zelfstandig exploiteren bibliotheken zogeheten cultuur-punten met uitinformatie van zowel professionele als amateur instellingen. Bovendien zijn bibliotheken belangrijke organisatoren van culturele activiteiten, zoals lezingen en exposities. Bibliotheken zijn steeds meer actief in scholen, wijk- en jeugdcentra. Een derde belangrijke trend is dat bibliotheekgebouwen steeds minder worden gerealiseerd als 'stand alone' voorziening. Ze worden meer en meer geïntegreerd in brede scholen en buurtcentra. Op het platteland zijn concepten ontwikkeld, zoals het cultuurhuis en het kulturhus, zie www.kulturhus.nl en www.biblionet groningen.nl.

In bovengenoemde rekenmodellen wordt uitgegaan van een basisbibliotheek met een centrale hoofdvestiging en een beperkt aantal nevenvestigingen, al naar gelang de grootte van het werkgebied. In het kader van de bibliotheekvernieuwing wordt ook geëxperimenteerd met andere serviceconcepten, zowel in stadswijken als op het platte-land. We noemden al het Kulturhus of Cultuurhuis en de brede school. Een laatste trend is dat bibliotheken experimenteren met concepten waarbij sterker op specifieke kenmerken van wijkbewoners wordt ingespeeld.

Programma

Een bibliotheek is een goede voorziening om in een voorzieningenprogramma op te nemen. Een bibliotheek vertegenwoordigt de cultuur in de wijk en genereert veel bezoek wanneer de uitstraling van het gebouw aantrekkelijk is. Er zijn ook nadelen. Een bibliotheek heeft een behoorlijke omvang, maar door toename van het digitale aanbod wordt steeds vaker voor fysiek kleinere filialen gekozen. Soms zijn, afhankelijk van de beschikbare exploitatie, de openingstijden beperkt.

7.5 Cultureel erfgoed en film

Handreikingen VNG c.a. voor gemeentelijk beleid

In 2006 verscheen de Handreiking 'Erfgoededucatie' van de VNG, Erfgoed Nederland en de Organisatie van Provinciale Erfgoedinstellingen. In 2004 verscheen een handreiking en een instrumentarium voor gemeentelijk museumbeleid van de VNG, de Nederlandse Museumvereniging en het Landelijk Contact van Provinciale Erfgoedhuizen. Eind 2008 verschijnt een handreiking over her- en medegebruik van religieus erfgoed, geschreven door de VNG en de Vereniging van Beheerders van Monumentale Kerkgebouwen. De VNG en de Associatie van Nederlandse Filmtheaters brachten in 2001, samen met andere overheden en organisaties, de handreiking 'Filmtheaters en cultuurbeleid' uit.

Opdracht

Bij erfgoed gaat het om archieven en musea – roerend - en om archeologie en monumenten: onroerend. Hiervoor gelden respectievelijk de Archiefwet en de Monumentenwet. Musea kennen geen specifieke wet. Het immateriële erfgoed vraagt meestal geen ruimte. De opdracht in deze sector is om overblijfselen uit het verleden, die de samenleving van belang vindt, te beheren, te behouden, te onderzoeken en te presenteren. De – eventueel kwetsbare - kwaliteitsfilm wordt structureel getoond in filmtheaters en door filmliga's.

Programma

De rol van genoemde voorzieningen houdt slechts zelden rechtstreeks verband met de in deze handreiking besproken voorzieningenprogramma's. Daarom verwijzen we vooral naar andere handreikingen. Van steeds groter belang zijn wel behoud en herbestemming van monumenten en beeldbepalende gebouwen, zoals religieus erfgoed en nieuwe fenomenen als buurt- en wijkmusea. Daarnaast kan digitalisering van de filmvertoning een wijk of kern versterken. Het rijk kent subsidieregelingen hiervoor.

7.6 Beeldende kunst en bouwkunst

Handreikingen VNG c.a. voor gemeentelijk beleid

Het Cultuurfonds van de Bank Nederlandse Gemeenten liet in 2000, samen met de VNG en landelijke sectorinstituten en rijksfondsen, de handreiking 'Kunst in de openbare ruimte' verschijnen. Deze uitgave werd in 2003 gevolgd door 'Beelden buiten beheer en behoud' van de VNG en het Instituut Collectie Nederland. In 2006 verscheen een VNG-instrumentarium voor gemeentelijk beeldend kunstbeleid op de site. In het najaar van 2008 wordt de site geactualiseerd. Dit in verband met decentralisatie van de geldstroom beeldende kunst en de vormgeving aan zesendertig gemeenten per 2009. In het verleden verschenen VNG-handreikingen over kunstuitleen en gemeentelijke architectuurprijsvragen.

Opdracht

De opdracht van beeldende en bouwkunst ligt niet wettelijk vast. Beeldende kunst ontstaat vanuit de kunstenaar en is in de eerste plaats de subjectieve expressie van een mens. Kunst drukt gevoelens of verbeelding uit in een scheppende activiteit. Het doel is het creëren van een origineel, zintuiglijk waarneembaar of op een andere wijze voorstelbaar product met een bepaalde gevoelswaarde of voorstelling. Beeldende kunst heeft verschillende functies, zoals ornamenteel, functioneel, ceremonieel, confronterend, esthetiserend, en ontspannend.

Wet- en regelgeving

Beeldende kunst

Beginnende kunstenaars kunnen worden ondersteund via de door de centrumgemeenten uit te voeren Wet werk en inkomen kunstenaars. Gemeenten voeren verder een autonoom beeldend kunstbeleid met een scala aan beleidsinstrumenten. Ook plaatsing en onderhoud van beeldende kunst in openbare ruimte horen daarbij. Bij speciale projecten kan de rijksge subsidieerde Stichting kunst in de openbare ruimte - www.skor.nl - gemeenten helpen.

Bouwkunst

Naast adequate planning staat ook kwalitatief goede bouwkunst aan de wieg van een succesvolle gemeente, wijk of kern. Gemeenten kunnen bij totstandkoming van bijzondere opdrachten financieel worden gesteund door het Stimuleringsfonds voor Architectuur met een projectsubsidie architectuur, zie www.archfonds.nl. Architectuur Lokaal helpt gemeenten bij het verantwoord laten ontwerpen van gebouwen, zie www.architectuurlokaal.nl.

Verantwoordelijkheid, financiering en exploitatie

Bij beeldende kunst is primair de kunstenaar of de beeldende kunstinstelling verantwoordelijk voor de voorziening. Omdat beeldend kunstenaars over het algemeen weinig kapitaalkrachtig zijn, hebben in elk geval alle grote gemeenten een atelierbeleid. Dit wordt tegenwoordig vaak uitgebreid tot een werk- of broedplaatsenbeleid. De gemeente verzorgt de voorfinanciering en kan de exploitatie van de voorziening verzorgen of laten verzorgen. Bouwkunst wordt ingepast in het hele proces van plannen, ontwerpen en bouwen. Het vergt geen specifieke aanpak qua verantwoordelijkheid, financiering en exploitatie van de voorziening.

Kenmerken huisvesting

Gemeenten, wijken en kernen < 30.000 inwoners.

Beeldende kunst

Tot enkele jaren geleden vonden gemeenten het vooral een last om kunstenaars te moeten huisvesten. Sinds enige tijd is dit in het voordeel van de kunstenaar veranderd. Men ziet het tegenwoordig zelfs als een lust om kunstenaars werkruimte – eventueel gecombineerd met woonruimte – aan te bieden. Denk aan anti-kraak, pioniersfunctie in nieuwe, vernieuwde of te vernieuwen wijken of nieuwe levendigheid in verpauperde wijken. Grotere gemeenten hadden van oudsher al een atelierbeleid. Zij kennen meestal een breder huisvestingsbeleid voor kunstenaars en ontwerpers. Dit wordt vaak werk- of broedplaatsenbeleid genoemd.

Veel beeldende kunstenaars presenteren hun werk in de wijk of kern waar ze gehuisvest zijn. Daarnaast kunnen gemeenten algemene presentaties van beeldende kunst in de wijk of kern laten aanbieden, zowel binnen als in de open lucht. Beeldende kunst en vormgeving kunnen bovendien zorgen voor identiteit van en herkenningspunten in de wijk.

Bouwkunst

Bij de bouw in een wijk of kern moet u er rekening mee houden dat bewoners tegenwoordig volwaardig gemeentelijk beleid verlangen op het gebied van architectuur en bouwkunst. De tijd van sobere, eenvormige sociale woningbouw is voorbij.

7.7 Podiumkunsten

Handreikingen VNG c.a. voor gemeentelijk beleid

De Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties en de VNG verzorgden in 2006 de publicatie 'Een ongewild einde'. De publicatie gaat over de reden van veelvuldig ontslag van schouwburgdirecteuren. In 2007 verscheen een model met afspraken rond budgetsubsidie tussen gemeenten en lokale podia, verzorgd door de VSCD en de VNG. De Handreiking 'Pop met beleid' is hierboven al genoemd.

Wet- en regelgeving

Gemeenten zijn autonoom in hun podiumkunstenbeleid. De grote zalen, zoals schouwburgen en concertgebouwen, zijn gevestigd in centrumgemeenten en hebben een regionale functie. Ook de kleinere, gespecialiseerde podia hebben vaak een centrumfunctie. Er bestaat sinds 2005 een Raad voor advies voor de bouw van podia, als opvolger van de Rijkscommissie, zie www.bouwadviesvoorpodia.nl. Deze Raad bracht een handreiking uit met wenken voor opdrachtgevers bij het programma van eisen en ten behoeve van de architect. De Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties houdt een ver- en nieuwbouwlijst bij, zie ook www.vscd.nl.



Verantwoordelijkheid, financiering en exploitatie

Zeker grote podia nemen meestal de verantwoordelijkheid voor de voorziening in eigen hand. Gelet op hun financiële positie, afgezet tegen de vaak hoge kosten voor een podium, wordt de gemeente hier meestal bij betrokken als voorfinancier. De exploitatie regelen de podia doorgaans zelf.

Kenmerken huisvesting

Gemeenten, wijken en kernen < 30.000 inwoners

In gemeenten, wijken en kernen < 30.000 inwoners gaat het vooral om kleinschalige uitvoeringen voor minder mobiele doelgroepen, zoals ouderen en kinderen. Vooral bij kamermuziek en toneel gaat het vaak om uitvoeringen voor het hele gezin. De eisen aan de accommodatie komen overeen met die van de amateurkunst.

Samenwerking

Mede door specifieke accommodatie-eisen komen podiumkunstvoorzieningen binnen gemeenten niet als eerste naar voren als samenwerkingspartners. Grotere gemeenten werken vaak aan cultuurpleinen, waar centrale lokale voorzieningen, zoals een schouwburg of podium, een plaats krijgen.

Trends

Er is te veel kleinschalig door het Rijk gesubsidieerd aanbod in verhouding tot de vraag. Er is een nieuw Nederlands Fonds voor de Podiumkunsten+, dat deze relatie moet verbeteren. Dit betekent naar verwachting dat meer dan eerder wordt gekeken - en financieel gestimuleerd - of uitvoeringen op andere dan gebruikelijke podia mogelijk zijn. Dit kan van belang zijn voor wijken en kernen.

8 Welzijnswerk

Sociaal-cultureel werk en Maatschappelijke Dienstverlening

Opdracht

Sociaal-cultureel werk (SCW)

De Wmo is een participatiewet, mede gericht op de ondersteuning van zeer kwetsbare mensen. De wet vraagt prestaties van lokale overheden op veel terreinen: van individueel welzijn tot de sociale kwaliteit van de lokale samenleving. Dit impliceert kortweg:

- aandacht voor koppeling van informele, vrijwillige zorg aan professionele ondersteuning;
- professionele aandacht voor ontwikkeling van een vitale lokale samenleving.

Dit zijn de kernactiviteiten van het welzijnswerk.

De uitdaging van de Wmo voor het welzijnswerk ligt vooral in het samen inhoud geven aan en het op elkaar betrekken van de twee centrale aandachtspunten: individuele sociale ondersteuning en sociale gemeenschapsontwikkeling. De aandacht richt zich enerzijds op het individu en het individuele welzijn, en anderzijds op de lokale gemeenschap, inclusief haar vitaliteit en sociale kwaliteit. Het gaat dus niet alleen om versterking van individuele competenties van mensen. Denk aan individuele hulp- en dienstverlening, cursussen en trainingen. Het gaat vooral om de spin off daarvan voor de totale lokale gemeenschap, inclusief de kwetsbare medeburgers.

Sociaal-cultureel werk biedt van oudsher inloop, ontmoeting- en vergaderfaciliteiten, inclusief allerlei recreatieve en educatieve activiteiten en cursussen. Sociaal-cultureel werk biedt de gelegenheid om in informele sfeer samen te zijn, inclusief het mogelijk maken van kunst & cultuur, educatie en sport & spel. De kernfuncties ontmoeting en ontplooiing vinden plaats in het kader van ontspanning en vrije tijd (Roelof Hortulanus, Sociaal-cultureel werk als schakel bij de uitvoering van de Wmo, 2005, zie www.primo-nh.nl).

De kernexpertise van sociaal-cultureel werk kunnen we als volgt formuleren:

A. Het operationeel maken van de functie ontmoeting, ontspanning en ontplooiing

Hierbij gaat het om activiteiten die een voedingsbodem kunnen zijn voor persoonlijke, culturele en territoriale integratie. Het kan gaan om een gericht activiteitenaanbod, maar ook om ondersteuning en facilitering van bewonersinitiatieven. Het SCW maakt

bewust onderdeel uit van informele netwerken, verenigingen op het gebied van sport, cultuur & recreatie, bewonersorganisaties, zelforganisaties en vrijwilligersorganisaties. Het persoonlijke contact en onderlinge vertrouwen dat wordt opgebouwd, zijn onmisbare ingrediënten voor meer op problemen gerichte interventies, zoals in de sfeer van veiligheid of activering en re-integratie in de sfeer van scholing en arbeid. Zo kunnen ontmoeting, culturele activiteiten en gemeenschappelijke interesses aangrijpingspunten zijn voor het doorbreken van ééndimensionale beeldvorming.

B. Bijdragen aan activiteiten en interventies in de secundaire preventie

Met haar lokale verankering en activiteiten op het vlak van ontmoeting, ontspanning en ontplooiing kan sociaal-cultureel werk bijdragen aan secundaire preventie. Secundaire preventie betekent oog hebben voor actieve risicosignalen bij individuen, bij groeperingen of in bepaalde gebieden. In veel gevallen is het nodig om actief contact te zoeken met bijvoorbeeld sociaal geïsoleerde wijkbewoners. Naast dit voorbeeld op het punt van persoonlijke integratie, kunnen culturele en territoriale integratie eveneens om een actieve benadering vragen. Bijvoorbeeld een bureau voor facilitering van verenigingen en organisaties voor hun bijdrage aan lokale, collectieve doelen.

C. Bemiddelen en verbinden

Het gaat om het verbinden van:

- mensen met hun eigen vermogen, hun sociale omgeving en de lokale samenleving;
- informele netwerken met professionele voorzieningen;
- individuele burgers met verenigingen en particuliere organisaties;
- verenigingen en particuliere organisaties onderling;
- verenigingen en particuliere organisaties met belangen binnen de lokale gemeenschap.

Maatschappelijke Dienstverlening

Elke gemeente biedt maatschappelijke dienstverlening. Dit verschilt per gemeente wat betreft werkwijze, organisatie en huisvesting. Maatschappelijke dienstverlening kan onderdeel zijn van een brede welzijnsstichting of als zelfstandige stichting opereren. De organisatie kan gehuisvest zijn in een gezondheidscentrum, brede wijkvoorziening of op een aparte locatie. Een stichting kan lokaal of regionaal georganiseerd zijn en werken voor meer dan één gemeente.

Bij maatschappelijke dienstverlening gaat het om eerstelijns hulp- en dienstverlening. Hierop kunnen mensen met psychosociale of materiële problemen - zonder verwijzing van een huisarts - een beroep doen. Onder maatschappelijke dienstverlening valt bijvoorbeeld het Algemeen Maatschappelijk Werk, ouderenwerk, ouderenadvisering,

het FIOm, telefonische dienstverlening, bureau slachtofferhulp, Sociaal Raadsliedenwerk en mantelzorgondersteuning. De hulp- en dienstverlening richten zich op vragen, tekorten en problemen die samenhangen met de manier waarop mensen in hun directe sociale omgeving functioneren. Denk aan materiële problemen, zoals schuldproblematiek, en immateriële problemen, zoals psychosociale problemen. Ouderenadvisering richt zich op ondersteuning van zelfstandig wonende ouderen. In de praktijk worden de volgende diensten aangeboden:

Informatie en advies	Crisisinterventie
Groepswork en cursussen	Procesmatige hulpverlening
Kortdurende dienstverlening	Langdurende begeleiding, zoals leun- en steuncontacten
Schuldhelpverlening	Begeleiding bij inkomensbeheer
Signalering	Preventief huisbezoek
Monitoring, vinger aan de pols	Casemanagement
Ondersteuning vrijwilligers	Ondersteuning mantelzorgers
Jongereninformatiepunt	Wijksteunpunten
Wmo-loket	Vraagwijzer
Gemeentelijk wijkkantoor	Centrum voor Jeugd en Gezin
Voorlichting aan cliënten en doelgroepen	Consultatiebureau

Wet- en regelgeving

Sinds 1 januari 2007 valt welzijnswerk, sociaal-cultureel werk en maatschappelijke dienstverlening onder de Wmo. De doelstellingen van het brede welzijnswerk worden vertaald in de prestatievelden van de Wmo. Daarbij gaat het voornamelijk om de eerste zes prestatievelden.

Prestatievelden van de Wmo

- 1 Bevordering van de sociale samenhang en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.
- 2 Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met opgroei problemen en van ouders met problemen met opvoeden.
- 3 Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
- 4 Ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers.
- 5 Bevordering van deelname aan het maatschappelijke verkeer en het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem, inclusief mensen met een psychosociaal probleem.

- 6 Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem. Het doel is behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer.
- 7 Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang.
- 8 Bevordering van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen.
- 9 Bevordering van verslavingsbeleid.

Sinds de invoering van de nieuwe wet, moeten organisaties hun activiteiten in termen van de Wmo vormgeven. Daarom passen gemeenten steeds vaker budgetfinanciering toe om met organisaties afrekenbare prestatieafspraken te maken.

Verantwoordelijkheid

De welzijnsector is in de jaren tachtig van de vorige eeuw gedecentraliseerd naar de lokale overheid. De uitvoering is in handen van lokale stichtingen. De laatste jaren vinden steeds meer fusies plaats, zowel qua gebied - meerdere wijken, kernen of gemeenten - als qua werkveld. Denk aan jeugd- en jongerenwerk, ouderenwerk, vluchtelingenwerk en hulpverlening. Stichtingen zijn zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting. Omdat de gemeente de belangrijkste financier is - en omdat zij eigenaar is van veel wijkaccommodaties - heeft de gemeente in de praktijk een belangrijke rol in de organisatie van de huisvesting. Deze rol wordt kleiner naarmate meer met budgetfinanciering wordt gewerkt. Daardoor houdt de lokale overheid zich steeds minder bezig met de bedrijfsvoering van een instelling.

Financiering

Gemeenten financieren het welzijnswerk. In 2003, de laatste meting, heeft het SCP becijferd dat gemeenten jaarlijks € 700 miljoen bijdragen aan deze werksoort. Dit is omgerekend ongeveer € 43,- per inwoner per jaar. Welk deel daarvan aan huisvesting wordt besteed, is niet bekend. De omzet van bijvoorbeeld het Algemeen Maatschappelijk Werk bedroeg in 2006 € 162 miljoen en de loonsom voor de maatschappelijke dienstverlening bedroeg € 207 miljoen.

Exploitatie

De meeste accommodaties worden gehuurd van de gemeente. Van de exploitatie van deze voorzieningen is nauwelijks een algemeen beeld te krijgen. Het gaat om uiteenlopende accommodaties - zoals buurthuizen en oude en nieuwe wijkcentra - en om verschillende manieren waarop gemeenten huurprijzen berekenen. Denk aan wel of geen stichtingskosten, wel of geen boekwaarde of marktconforme huurprijzen.

Kenmerken huisvesting

Gemiddeld telt Nederland één wijkcentrum of buurthuis per 10.000 inwoners. Een centrum heeft een gemiddelde BVO van 1.000 m² volgens Stipo consult 'Van mensen naar meters'. Wanneer het centrum marktconform wordt belast, zijn de huisvestingskosten € 175.000,-.

Gemiddeld aantal centra	1 per 10.000 inwoners
Gemiddeld BVO per centrum	1.000 m ²
Marktconforme huisvestingskosten	€ 175.000,-

Omdat deze handreiking voornamelijk is gericht op nieuwe voorzieningen, gebruiken we de exploitatie van een welzijnsvoorziening in een multifunctionele accommodatie als leidraad. De betreffende welzijnsorganisatie heeft in een dergelijke accommodatie ongeveer 220 m² eigen ruimte, bestaande uit:

Ontmoetingsruimte	55 m ²
Cursusruimte	55 m ²
Kantoren (4x)	45 m ²
Toiletgroep	20 m ²
Algemeen/verkeer	45 m ²
Totaal	220 m²

Daarnaast kan tijdens gelegenheden gebruik worden gemaakt van 500 m² extra multifunctionele ruimte. De huurprijs - inclusief service, zoals energie, schoonmaak en beheer - en de stichtingskosten, bedragen bij nieuwbouw € 175,-/m², zie onderstaande tabel. Bij 220 m² eigen ruimte is de totale huur € 38.500,- per jaar.

Referentie huisvestingskosten welzijnsvoorzieningen	
Huur, 6% van de stichtingskosten	€ 84,-
Schoonmaak	€ 20,-
Nutsvoorzieningen	€ 18,-
Verzekeringen en belastingen	€ 6,-
Beheer	€ 12,-
Afschrijving, rente en onderhoud inventaris	€ 30,-
Reserve en gebouw onderhoud	€ 5,-
Totaal	€ 175,-

Gemeenten berekenen op basis van een hun accommodatiebeleid verschillende huurprijzen voor welzijnsaccommodaties. Soms worden de stichtingskosten niet meegerekend, zoals bij oudere gebouwen zonder boekwaarde, en vaak worden allerlei kortingen gegeven.

Samenwerking

We zien veel vormen van samenwerking. Welzijnswerk wordt in diverse combinaties aangeboden. Zo is samenwerking mogelijk met het basisonderwijs, met een zorgsteunpunt (zoals thuiszorg of ouderwerk) met maatschappelijke dienstverlening, gezondheidscentra (zoals huisarts en apotheek) en met bibliotheek of muziekschool. Ook zijn er samenwerkingsvormen met woonzorgcentra.

Trends

Het Trendrapport 'De uitvoering van de Wmo in beeld' van MOvisie (2008) toont aan dat de welzijnssector zich verbreedt. Een groot deel van de onderzochte welzijnsorganisaties is actief op andere prestatievelden dan de voor de sector gebruikelijke eerste vier. Deelname van welzijnsorganisaties in de keten wonen, zorg & welzijn is sinds de Wmo enorm toegenomen. Ook als het om vrijwilligersbeleid gaat, lijken welzijnsorganisaties de daad bij het woord te voegen. Het vrijwilligersbestand van deze organisaties neemt toe. Er wordt vooral gewerkt met vrijwilligers buiten de eigen organisatie. Het trendrapport constateert verder dat 'Stichtingen Welzijn Ouderen (SWO's) lijken te gedijen onder het nieuwe Wmo-regime. SWO's stellen een toenemende vraag vast naar hun diensten als gevolg van de Wmo. Zij wenden hun gezicht naar buiten en er vindt aansluiting plaats bij gemeentelijke (Wmo) doelen. Er wordt enthousiast gezocht naar strategische partners en er is een verschuiving waar te nemen naar wijkgericht aanbod'.

Programma

Sociaal-cultureel werk en maatschappelijke dienstverlening passen heel goed in een voorzieningenprogramma. Maatschappelijke dienstverlening vertegenwoordigt de lokale overheid al in de wijk. Het bureau is vaak het eerste aanspreekpunt voor bewoners. Door verschillende voorzieningen te clusteren, wordt niet alleen samenwerking tussen werksoorten bevorderd en efficiency bereikt, ook wordt laagdrempeligheid bevorderd. Ruimte voor sociaal-cultureel en welzijnswerk is dus een belangrijk element binnen het voorzieningenprogramma. In sociaal-cultureel werk vindt een groot deel van de activiteiten plaats uit prestatieveld 1 van de Wmo. Denk aan bevordering van sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten. Mogelijke belemmering voor opname van bijvoorbeeld sociaal-cultureel werk in het programma zijn de extra kosten die met de nieuwe huisvesting zijn gemoeid. Deze kosten moeten bijna volledig door de gemeente worden gedragen. Vooral als de voorziening van oudsher

in een gemeentelijk pand met lage huur was gehuisvest, betekent de verhuizing naar een nieuw gebouw een majeure wijziging in de begroting van de welzijnsorganisatie. Voor nieuwe voorzieningen geldt echter wel dat voordeel valt te halen in gebruik van de accommodatie. Sociaal-culturele voorzieningen hebben van oudsher een lage bezettingsgraad, vaak niet meer dan 20 tot 25 procent. Veel voorzieningen zijn 's ochtends en in het weekeinde gesloten. De bezettingsgraad kan in een nieuw, multifunctioneel gebouw flink worden verhoogd. Bij de ontwikkeling van een voorzieningenprogramma gaat het er om voldoende ruimte te plannen voor de te verwachten functies in sociaal-cultureel werk en Wmo. Vervolgens moet deze ruimte zo multifunctioneel mogelijk worden ontworpen.



9 Zorg

Opdracht

Curatieve zorg is gericht op behandeling en genezing van acute en chronisch lichamelijke aandoeningen. Hier zijn veel instellingen en beroepsbeoefenaars bij betrokken. Van oudsher wordt de sector verdeeld in extramurale en intramurale zorg. Extramurale zorg vindt buiten een ziekenhuis of instelling plaats. Intramurale zorg daarbinnen. Deze verdeling is de laatste jaren steeds minder belangrijk door modernisering van de zorg en ontwikkeling van vraaggestuurde zorg. In de extramurale zorg zijn vooral beroepsbeoefenaars actief, zoals huisartsen, tandartsen, mondhygiënist en tandprothetic, verloskundigen, kraamverzorgenden, verpleegkundigen, paramedici en ondersteunend personeel. In deze paragraaf gaan we in op de voorzieningen van huisarts, tandarts, fysiotherapeut, verloskundige en apotheek.

Wet- en regelgeving

De hier behandelde zorgvoorzieningen vallen onder de zorgverzekeringswet.

Verantwoordelijkheid

In principe zijn de beroepsbeoefenaars zelfstandige ondernemers. Zij besluiten zelf in welke kern of wijk zij hun beroep willen uitoefenen. Zorgconsumenten zijn vrij om een zorgverlener te kiezen. Steeds vaker betreden maatschappen of stichtingen van samenwerkende beroepsbeoefenaars de markt. Zij vervangen langzamerhand de zelfstandig werkende beroepsbeoefenaar. Deze nieuwe organisaties hebben vaak een meer bedrijfsmatige kijk op huisvesting en locatie. De zorgverzekeraar heeft een regisserende rol in dit geheel. De zorgverzekeraar heeft een zorgplicht en uit die plicht volgt dat er voldoende eerstelijns gezondheidszorg aanwezig moet zijn in een voedingsgebied. In sommige wijken of kernen zien we een tekort aan eerstelijns gezondheidszorg. In dergelijke gebieden proberen zorgverzekeraars het aanbod te vergroten. We zien dan ook dat zorgverzekeraars de vestigingskosten en aanloopverliezen van startende zorgverleners voorfinancieren. De zorgverzekeraar met procentueel de meeste verzekerden in een gebied - die vaak ook de collectieve aanvullende verzekering voor minima in de gemeente verzorgt - is in deze gevallen de aangewezen partner van de gemeente.

Financiering

Financiering van de beroepsbeoefenaars in de eerstelijns gezondheidszorg vindt op verschillende manieren plaats. De bekostigingsgrondslagen zijn: een abonnements-honorarium, een fee per consult, een vergoeding voor bijzondere verrichtingen voor huisartsen, een vergoeding per verrichting voor tandartsen en fysiotherapeuten en een vergoeding per recept en medicijn voor apothekers.

Exploitatie en kenmerken huisvesting

De exploitatie van de huisvesting van beroepsbeoefenaars in de zorg is afhankelijk van het aantal vierkante meters dat de beroepsbeoefenaar nodig heeft. In de volgende tabel ziet u enkele relevante kengetallen. De vierkante meterprijs is gebaseerd op een zorgcentrum in H, zie www.kenniscentrumwonenzorg.nl.

Beroepsbeoefenaar	m ²	Huur + service	Totaal	Aantal voorzieningen
Huisarts	110 m ²	€ 175,-	€ 19.250,-	1 per 2.350 inw.
Tandarts	110 m ²	€ 175,-	€ 19.250,-	1 per 3.250 inw.
Fysiotherapeut	120 m ²	€ 175,-	€ 21.000,-	1 per 3.000 inw.
Verloskundige	40 m ²	€ 175,-	€ 7.000,-	1 per 11.000 inw.
Apotheek	200 m ²	€ 175,-	€ 35.000,-	1 per 8.500 inw.

Samenwerking

Beroepsbeoefenaars werken steeds vaker samen binnen en tussen disciplines. Denk aan huisartsen onder één dak, HOED, tandartsen onder één dak, TOED of gezondheidscentra onder één dak, GOED. Bovendien zien we dat huisvestingsrelaties worden aangegaan met welzijnsvoorzieningen, zorgsteunpunten - zoals dagverzorging en dagbehandeling - thuiszorginstellingen en lokale hulpverlening, zoals Algemeen Maatschappelijk Werk.

Trends

De zelfstandige beroepsbeoefenaar in de eerstelijns gezondheidszorg verdwijnt langzaam maar zeker. De meeste beroepsbeoefenaars die de opleiding verlaten, opteren voor een betrekking in loondienst, al dan niet parttime. Beroepsbeoefenaars starten om die reden allerlei vormen van samenwerking. Om huisartsen die een HOED willen vormen - al dan niet samen met andere disciplines - te ondersteunen bij hun praktijkhuisvesting, heeft de Huisartsenkring Haaglanden (HKH) - zie www.kringhaaglanden.nl - in 2000 een stichting opgericht, de Stichting Exploitatie Huisartsenpraktijken (SEH). De SEH is voor de huisartsen een belangrijke schakel om de vestiging van een HOED daadwerkelijk mogelijk te maken. De SEH is een stichting zonder winstoogmerk, die voor HOED-participanten als hoofdhuurder kan optreden, zodat participanten zelf niet het risico van leegstand lopen. De SEH kan bijvoorbeeld een pand aankopen om dit vervolgens tegen kostprijs aan de participanten te verhuren. Ook aanhuren en doorverhuren is mogelijk.

Programma

In het voorzieningenprogramma kunnen ook beroepsbeoefenaars in de zorg een plaats krijgen. Vooral door gezamenlijke huisvesting zijn kansrijke combinaties mogelijk met andere voorzieningen rond welzijn en zorg.

10 Woningcorporaties

Opdracht

Woningcorporaties zijn van oudsher als particuliere, non-profit organisaties actief op het gebied van de volkshuisvesting. Zij zijn zogeheten Toegelaten Instellingen, die op grond van de Woningwet door de minister van VROM/WWI worden toegelaten. Ze moeten zich aan gemeenten verantwoorden voor hun prestaties. Corporaties hebben primair de taak te zorgen voor huisvesting van mensen die daar niet zelfstandig in kunnen voorzien. Dit zijn vaak minder draagkrachtige mensen, ouderen, mensen met een handicap en personen die zorg of begeleiding nodig hebben. Daarnaast kunnen ze andere doel-groepen bedienen en diensten verlenen die direct verband houden met wonen. Zo horen activiteiten die zijn gericht op verbetering van de leefbaarheid van wijken en dorpen bij hun activiteiten-pakket. Denk aan de aanstelling van huismeesters of wijkbeheerders. De taakstelling en missie van corporaties maakt het goed mogelijk om maatregelen in het sociaal-maatschappelijke en ruimtelijk-fysieke domein aan elkaar te koppelen. De mogelijkheid van corporaties om in maatschappelijke voorzieningen te investeren is zeker aanwezig. Woningcorporaties die zijn verenigd in de landelijke koepel Aedes, zijn gehouden aan de Aedescode. Begin 2008 hebben zij in grote meerderheid het 'Antwoord aan de Samenleving' onderschreven. Dit zijn voorbeelden waaruit blijkt dat corporaties zich begeven op het brede terrein van wonen en dat als hun opdracht beschouwen. Vaak is dit verder uitgewerkt in de eigen missie. In het afsprakenkader tussen het Rijk en Aedes over de mogelijke inzet van corporaties in de veertig krachtwijken (maar ook buiten deze aandachtswijken) wordt de mogelijkheid voor de corporaties om in maatschappelijke voorzieningen te investeren, nadrukkelijk genoemd.

Wet- en regelgeving

In het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) staan de regels waaraan woningcorporaties zich moeten houden. Volgens dit besluit moeten hun werkzaamheden op het terrein van de volkshuisvesting liggen. Het BBSH noemt zes verantwoordingsvelden: kwaliteit van de woningen (1), verhuur van woningen (2), het betrekken van bewoners bij beleid en beheer (3), financiële continuïteit (4), leefbaarheid (5) en wonen & zorg (6). Verder geeft het BBSH regels over verslaglegging en toezicht. Het Afsprakenkader en het BBSH zijn met elkaar in overeenstemming. In het afsprakenkader Rijk – Aedes met betrekking tot mogelijke inhoudelijke inzet woningcorporaties in de wijkaanpak van 29 oktober 2007 staat omschreven wat wel en niet mogelijk is aan investeringen van woningcorporaties in maatschappelijke voorzieningen.

Zie hiervoor www.vrom.nl; (brief met kenmerk DGWWI/W2007102979).

Verantwoordelijkheid

Woningcorporaties zijn niet verplicht tot financiering van maatschappelijke voorzieningen, maar veel corporaties zijn bereid om onrendabel in voorzieningen te investeren. Hun doel is de sociale cohesie en leefbaarheid in wijk of kern te optimaliseren. Woningcorporaties kunnen financiële middelen genereren voor investeringen, door bijvoorbeeld woningen te verkopen. Vanuit het BBSH moeten corporaties investering in maatschappelijke doelstellingen beargumenteren vanuit het belang van en behoud van de waarde van het eigen vastgoed. Investeren in maatschappelijke voorzieningen kan voor corporaties belangrijk zijn om daarmee waardevermindering van het eigen vastgoed in de wijk te keren of te borgen. Door te investeren in de voorziening, bijvoorbeeld in een brede school, kan het aantrekkelijk zijn voor bepaalde bewoners om in de wijk te blijven wonen. De borging of waardestijging van het eigen vastgoed kan een investering rechtvaardigen, ook als die zich niet volledig terugverdient. De mogelijkheid om investeringen in een voorziening te koppelen aan de mogelijkheid om woningen te realiseren, kan voor de corporatie eveneens aantrekkelijk zijn.

Financiering

De woningcorporatie mag de bouw van maatschappelijke voorzieningen niet alleen maar financieren, omdat zij geen bancaire rol mag spelen. Het vastgoed moet eigendom zijn van de corporatie. In de samenwerking tussen gemeente en corporatie is het dan ook gewenst om over huur en gebruik goede afspraken te maken.

Voor de activiteiten van corporaties in de 40 aandachtswijken komt vanaf 2008 gedurende 10 jaar jaarlijks 75 miljoen euro beschikbaar. Dit geld zal als bijzondere projectsteun door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) worden verstrekt. Daarnaast kunnen corporaties, als het eigen vermogen tekort schiet, in uitzonderlijke gevallen voor extra financiering een beroep doen op de reguliere projectsteun van het CFV. Ook kunnen ze een beroep doen op andere corporaties om financieel bij te springen, het zogeheten 'matchen'. Voor gemeenten kan het interessant zijn om inzicht te hebben in de financiële slagkracht van de corporaties. Het CFV heeft hier - per corporatie - informatie over, zie www.cfv.nl.

Exploitatie

Een corporatie mag maatschappelijk vastgoed bouwen, beheren en verhuren. Dit is geregeld in het Afsprakenkader. De corporatie hoeft zich niet langer te beperken tot de rol van ontwikkelaar en verhuurder.

Samenwerking

Op basis van de 'Beleidsvisie toekomst woningcorporaties', geformuleerd door voormalig minister Dekker, stellen gemeenten een woonvisie op, om het woonbeleid te expliciteren. Die woonvisie is de basis voor het maken van prestatieafspraken tussen gemeente en corporatie. De samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en corporaties staat uitvoerig beschreven in de VNG-handreiking 'Van Woonvisie tot Prestatieafspraken' (2007).

Voor de gemeente biedt samenwerking met woningcorporaties de mogelijkheid om de lokale betrokkenheid van de corporatie maximaal te benutten en haar vermogen lokaal in te zetten. Bovendien kan de gemeente rekenen op de kennis en kunde van de corporatie in wijk of kern. De lokale corporatie kent haar bewoners goed en is in staat op gemeentelijk niveau en per wijk of kern mee te denken. Samenwerking met de lokale corporatie levert de gemeente bovendien een integrale aanpak op in gemeente, wijk of kern. Investeren in maatschappelijke voorzieningen kunnen immers worden ingepast in ingrepen in de bestaande woningvoorraad van de corporatie.

De voordelen van het betrekken van corporaties in plaats van andere partijen bij ontwikkeling, realisatie en beheer van voorzieningen, liggen op het financiële, beheermatige en inhoudelijke vlak. Corporaties hanteren ruimere rendementsbegrippen. Zij richten zich niet puur en alleen op financieel rendement, maar zijn ook geïnteresseerd in maatschappelijk rendement van de belegging. Voor gemeente en betrokken participanten kan dit betekenen dat de kwaliteit van de investeringen wordt verhoogd zonder dat de bijdrage van gemeenten of participanten moet worden verhoogd. Tegelijkertijd kan bij ontwikkeling, realisatie en beheer gebruik worden gemaakt van de deskundigheid en ervaring van corporaties met vastgoed. Zo kunnen schaalvoordelen worden benut in personele inzet, middelen en materiaal.

Trends

Een recente belangrijke ontwikkeling bij woningcorporaties is de verplichting om vennootschapsbelasting te betalen. Deze verplichting - waarvan de omvang nog niet is te overzien - is een winstbelasting. De investeringsmogelijkheden van corporaties worden hierdoor beperkt. Steeds meer corporaties richten zich niet op wat wettelijk moet, maar op wat maatschappelijk wenselijk is. Zij gebruiken hun mogelijkheden en financiële vermogen steeds vaker om maatschappelijk te investeren, in leefbaarheid of voorzieningen. Heeft de gemeente naast financiële middelen ook deskundigheid en capaciteit nodig? Dan is er soms de mogelijkheid om de regie in de wijk volledig over te dragen aan de corporatie. Uiteraard hangt dit af van de vraag of de corporatie dit kan en wil. In de wijkenaanpak wordt hiermee ervaring opgedaan. De corporatie wordt dan in staat gesteld haar investeringen in de wijk vanuit één strategie in te zetten.

Als gevolg van het feit dat zorginstellingen in toenemende mate verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen vastgoed, spelen corporaties een sterke rol bij vormgeving van nieuwe concepten rond wonen en zorg, inclusief herstructurering en versterking van de leefbaarheid in buurten, wijken en kernen. Het Kenniscentrum Wonen en Zorg, zie www.kcwz.nl, biedt goed zicht op de ontwikkelingen op dit terrein.

Colofon

Ad hoc VNG-commissie handreiking

‘Spoorboekje voor maatschappelijke voorzieningen’

Dhr. Lenferink, burgemeester van de gemeente Leiden en voorzitter van de commissie

Mw. Depondt-Olivers, algemeen directeur Woonpunt

Mw. Koning, wethouder gemeente Delft

Mw. Poutsma-Jansen, wethouder gemeente Hoogeveen

Mw. Verdooren, directeur Mitros Wonen Utrecht

Mw. Zwartepoorte, wethouder gemeente Leidschendam-Voorburg

Dhr. van Bodegraven, wethouder gemeente Arnhem

Dhr. Brok, burgemeester van de gemeente Sneek

Dhr. Drenth, wethouder gemeente Doetinchem

Dhr. Hekman, wethouder gemeente Amersfoort

Dhr. Jumelet, wethouder gemeente Emmen

Dhr. Ringersma, directeur Wonen West Brabant

Dhr. Verbeek, wethouder gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel

Dhr. Wallinga, wethouder gemeente Enschede

De handreiking kwam tevens tot stand door het constructief, kritisch meelezen en meedenken van inhoudelijke experts uit diverse organisaties en specialisten uit gemeentelijke kring.

De hoofdstukken zijn gebaseerd op bijdragen van externe adviseurs: hoofdstuk 2 en bijlage A van de B&A Groep, hoofdstuk 3 van Decide, hoofdstuk 4 en 5 van Laagland’advies en hoofdstuk 6 van Jess Consultancy.

Projectgroep VNG

Marieke Hebbenaar, Lydia Jongmans, Frans Rutjes, Guust Linders, Freya Mostert

Eindredactie

Freija Mostert (VNG), Guust Linders (VNG), Frans Rutjes (VNG)

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

www.vng.nl

Illustratie omslag

Sjoerd Blom

Vormgeving

Tom de Groot

Druk

Drukkerij Excelsior

© VNG, september 2008

De handreiking werd mogelijk gemaakt dankzij subsidie van de ministeries van WWI en VWS.

Meer informatie

www.vng.nl/sociaal-fysiek

