

# **"Accommodaties gefundeerd"**

**'over het waarom, wat en hoe  
van maatschappelijk vastgoed'**

**gemeente Doetinchem**

**Mrt.07**

## **Inhoudsopgave:**

1. Inleiding	blz. 3
2. Aanleiding	blz. 3
3. Afbakening: Op welke accommodaties heeft het beleid betrekking?	blz. 4
4. Bestaand beleid gerelateerd aan accommodatiebeleid	blz. 5
5. Welke rol heeft de gemeente?	blz.6
6. Multifunctionaliteit en rendement	blz. 8
7. Huisvesting van basisvoorzieningen en stedelijke voorzieningen	blz. 9
- 7.1 Huisvesting van basisvoorzieningen	blz. 9
- 7.2 Huisvesting van stedelijke voorzieningen	blz. 10
- 7.2.1. Clustering van stedelijke voorzieningen	blz. 10
- 7.2.2. Welke stedelijke voorzieningen?	blz. 11
- 7.2.3. Strategisch maatschappelijk vastgoed	blz. 11
8. Consequenties van een regierol	blz. 12
- 8.1 Inleiding	blz. 12
- 8.2 Vastgoedbezit	blz. 12
- 8.3 Maatschappelijk effect en financiële consequenties	blz. 13
- 8.4 Conclusies	blz. 14
9. Fase volgend op de kaderstelling	blz. 14
10. Kaders voor het accommodatiebeleid	blz. 16
- Bijlage 1: overzicht maatschappelijk vastgoed	blz. 17
- Bijlage 2: huidige rol gemeente Doetinchem per sector	blz. 18
- Bijlage 3: beheer: omschrijving en uitvoering	blz. 19
- Bijlage 3: kosten maatschappelijke accommodaties	blz. 20

## 1. Inleiding

Bij de ontwikkeling van het budgetcontract van de Stichting IJsselkring in 2002 werd de behoefte aan een integraal accommodatiebeleid gevoeld. De raad van de gemeente Doetinchem heeft daarop op 10 april 2003 opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een accommodatiebeleid. In 2004 heeft dit geleid tot de "Basisvisie gemeentelijk integraal accommodatiebeleid 2004 – 2008", die door de gemeenteraad is vastgesteld. Doelstellingen van dit gemeentelijke accommodatiebeleid zijn enerzijds het bevorderen van maatschappelijke participatie van de inwoners van Doetinchem en anderzijds het versterken van de stedelijke infrastructuur van Doetinchem als centrum in de Achterhoek (regiofunctie). Het accommodatiebeleid is naast het subsidiebeleid één van de belangrijkste instrumenten voor diverse inhoudelijke ambities op sociaal en fysiek gebied. De strategische kaders ontbraken echter nog.

**De kern** van het accommodatiebeleid richt zich op de keuze:

- welke rol de gemeente wil aannemen: dienstverlener, regisseur of toetsers. Dit bepaalt de wijze hoe om te gaan met zaken als eigendom, verdeling(systematiek), multifunctionaliteit, financiering, bouwen, beheer en exploitatie van accommodaties;
- hoe ver de bemoeienis van de gemeente strekt ten aanzien van de huisvesting van alle maatschappelijke voorzieningen;

Het antwoord op deze vragen is kaderstellend voor de latere uitwerking van praktische vraagstukken.

**Hoofddoelstelling** is het bepalen van de sturing die wij willen geven aan de maatschappelijke accommodaties in de gemeente Doetinchem.

De notitie start met een beschrijving van de maatschappelijke processen die aanleiding vormen voor een strategisch accommodatiebeleid. Daarna volgt een overzicht van de accommodaties waarop de kaders betrekking hebben. Aansluitend wordt een korte samenvatting gegeven van het bestaand beleid dat sturing geeft aan het accommodatiebeleid. Vervolgens wordt ingegaan op het kernvraagstuk. De notitie sluit af met een overzicht van praktische vraagstukken. De kaders zijn richting gevend voor hun uitwerking. Deze kaders vormen het sluitstuk van de notitie.

## 2. Aanleiding

Individualisering, ontgroening en vergrijzing, extramuralisering van de zorg, digitalisering, 24-uurs economie, flexibilisering arbeid, vergroting betaalde participatie, verstedelijking e.d. vormen fricties. Een belangrijke frictie is de mismatch tussen behoeften aan voorzieningen en de bestaande voorzieningen zelf. Deze fricties vragen om nieuwe manieren van kijken naar o.a. infrastructuur, veranderende dagindelingen, rollen overheid en 'maatschappelijk ondernemerschap' en leiden tot grotere behoefte aan nieuwe arrangementen, nieuwe voorzieningen, nieuwe vormen van samenhang en samenwerking.

Veelal multidisciplinaire oplossingen en andere aanpakken zijn nodig voor deze fricties, dat wil zeggen sector/afdeling/gebiedsoverstijgend en het publieke domein overstijgend. Wat betekent dit voor Doetinchem, mede na de gemeentelijke herindeling met Wehl?

Wij hebben daar als gemeente op geanticipeerd met de vaststelling van Coach+, Toekomstperspectief 2020, de uitgangspunten voor het Sociaal Actie Programma en de voorbereiding van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Tegelijkertijd dient er nog een vertaalslag gemaakt te worden wat dit betekent voor de huisvesting van de daarin beschreven maatschappelijke voorzieningen.

De andere aanpak geldt namelijk ook voor het gemeentelijke accommodatiebeleid, dat plaatsvindt in een context waarin de behoeften van individuele burgers veranderen, er een opkomst is van nieuwe vormen van (maatschappelijke) dienstverlening zoals buitenschoolse opvang bij school en waarin maatschappelijke instellingen emanciperen. De primaire processen van instellingen veranderen, nieuwe dwarsverbanden ontstaan waardoor er ook nieuwe verhoudingen en relaties tussen de eigenaars en gebruikers van maatschappelijk vastgoed ontstaan. Dit vraagt een meer integraal vastgoedperspectief van gemeenten (het sectoraal perspectief belemmert samenhang en synergie) en flexibele vastgoedformules waarmee ingespeeld wordt veranderende inzichten. Afstemming en samenwerking tussen het publieke –

gemeentelijke – domein en het semi-publieke en private domein is ook gewenst om te komen tot integraal accommodatiebeleid (bijvoorbeeld afstemming tussen gemeentelijke maatschappelijke accommodaties en niet-gemeentelijke maatschappelijke accommodaties, bijvoorbeeld zorgcentra, gezondheidscentra).

Vanuit deze inzichten zijn in de basisvisie “gemeentelijk accommodatiebeleid” clustering en multifunctionaliteit tot belangrijke sleutelbegrippen benoemd; clustering van voorzieningen uit oogpunt van ruimtegebruik, dagindeling en integratie en afstemming van primaire processen van verschillende publieke en private voorzieningen.

#### **Redenen integraal accommodatiebeleid:**

Accommodaties functioneren als:

- Katalysator voor maatschappelijke ontwikkeling; maatschappelijke participatie en sociale cohesie
- Versterker stedelijke ontwikkeling (kwaliteitsimpuls stedelijke omgeving)
- Katalysator voor inhoudelijke samenwerking
- Facilitator dynamiek samenleving; functies en voorzieningen veranderen, accommodaties blijven (“living buildings”)
- Kloppend hart waar zinvolle en betekenisvolle functies en combinaties samen komen.

Accommodatiebeleid is een antwoord op:

- (Eventueel) onvoldoende particulier en maatschappelijk initiatief en draagvlak
- Sectoraal beleid op gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn, zorg e.d.
- Verandering van sectoraal/monofunctioneel naar multifunctioneel (toegankelijkheid) en levensloopbestendig vastgoed
- Knelpunten in beheer en exploitatie
- Knelpunten in de organisatie rond voorzieningen
- Wettelijke taak (onderwijs)
- Toekomstperspectief 2020, Coach+, SAP e.d.
- Invoering Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo)

### **3. Afbakening: op welke accommodaties heeft het beleid betrekking?**

Accommodatiebeleid is niet los te zien van ander beleid. Daar waar accommodaties puur een antwoord vormen op een huisvestingsvraagstuk zijn zij een middel en kennen een gebruikerswaarde.

Daarnaast kunnen accommodaties doelen op zich zijn. De belangrijkste, die hier in deze context worden onderscheiden, zijn accommodaties met een strategische waarde die sturing kunnen geven aan de inrichting van de stad en accommodaties met een cultuur-historische waarde.

Accommodaties met een cultuurhistorische waarde worden reeds gedekt door het Rijksmonumentenbeleid. Daarnaast heeft de gemeente een eigen gemeentelijke verordening die de raad het recht geeft zelf te bepalen welke panden zij als gemeentelijk monument willen benoemen en behouden. Accommodaties met een strategische waarde ontleen hun waarde aan de grond waar zij op staan en vallen onder het grondbeleid.

Deze accommodaties vallen daarmee buiten dit beleid, met uitzondering van het vastgoed wat tevens een maatschappelijke functie heeft.

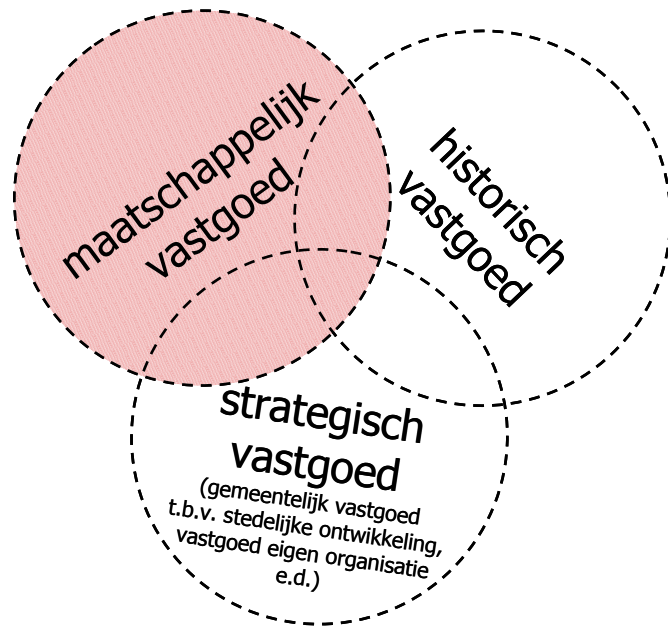
De kaders richten zich op het vastgoed bestemd voor maatschappelijke voorzieningen. Dit betreft voornamelijk vastgoed met een gebruikerswaarde en kent een overlap met de accommodaties met cultuur-historische en strategische waarde. Daar bij wordt speciale aandacht gevraagd voor het maatschappelijk vastgoed met strategische waarde (zie Venn diagram). Een deel vormt gemeentelijk bezit, een ander deel bevindt zich op de vrije markt.

Dit vastgoed is onder te verdelen in:

- a. de gebouwen en terreinen voor de functies onderwijs, cultuur, sport, welzijn en zorg; *scholen (basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs), peuterspeelzalen, musea, theater, bibliotheek, muziekschool,*

*sociale en culturele centra, wijk- en dorpscentra, zorgvoorzieningen, gymnastiek- en sportzalen, sportvelden, zwembaden<sup>1</sup>;*

- b. diverse multifunctionele accommodaties (MFA), waarin deze voorzieningen zijn gecombineerd; *b.v. MFA Oosseld, Pelgrimterrein Gaanderen.*
- c. historische gebouwen (rijks- en gemeentemonumenten) voor zover deze een maatschappelijke functie hebben voor Doetinchem; *b.v. 't Brewinc.*
- d. en strategisch vastgoed voor zover deze een maatschappelijke functie hebben voor Doetinchem *b.v. wijkcentrum, Veemarkt.*



Wij beperken ons tot accommodaties voor maatschappelijke voorzieningen, het zogenaamde maatschappelijk vastgoed (gearceerde cirkel van het Venn-diagram).

<sup>1</sup> In bijlage 1 is een overzicht gevoegd van deze categorie maatschappelijk vastgoed wat gemeentelijk bezit is.

#### 4. Bestaand beleid gerelateerd aan accommodatiebeleid

De raad van de gemeente Doetinchem heeft al diverse beleidskaders goedgekeurd; in vervolg op het sectoraal beleid zijn de "paraplu" kaders Toekomstperspectief 2020 (TP 2020), Coach + en het Sociaal Actie Programma (SAP) vastgesteld, die richting gevend zijn hoe zij met maatschappelijke vraagstukken om wil gaan, en – daaruit voortvloeiend – welke voorzieningen zij wil realiseren of garanderen voor de inwoners van de gemeente Doetinchem. Dit bestaande inhoudelijke beleid heeft consequenties voor het accommodatiebeleid.

De beleidskaders gaan uit van een rol van de gemeente als regisseur. Daarbij wordt uitgegaan van de moderne burger, die steeds mondiger en zelfredzaam is, en die daarom nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid heeft, uiteraard met respect voor draagkracht en draaglast.

Het Toekomstperspectief 2020 (oktober 2005) en het SAP (juni 2006) sturen aan op een samenleving, waarin de eigen verantwoordelijkheid wordt vertaald in de ontwikkeling van een modern naoberschap. Daarnaast worden niet de beperkingen van mensen benadrukt, maar hun talenten. Het streven is naar een samenleving waarin iedereen kan meedoen.

Ten aanzien van voorzieningen stellen Coach+ en TP 2020 dat de verantwoordelijkheid van de gemeente zich beperkt tot basisvoorzieningen in de wijk gericht op het (primaire) onderwijs. Het streven is voorts naar de ontwikkeling van hoogwaardige centrale voorzieningen.

Het coalitieakkoord "Daadkracht naast visie" (juni 2006) geeft aan deze plannen een logisch vervolg. Het akkoord gaat uit van het zelfdragend vermogen van dorpen en kernen. Het coalitieakkoord onderschrijft de stelling met betrekking tot het onderwijs en de ontwikkeling van hoogwaardige centrale voorzieningen zoals beschreven in Coach+ en TP 2020 en stelt voorts dat 'Andere

voorzieningen in wijken en dorpen worden gedragen door de burger en door medegebruik te maken van bestaande voorzieningen’.

De uitgangspunten voor het Sociaal Actie Programma (SAP) van juni 2006 bevestigen voorgaande, maar gaan een stap verder mede onder invloed van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Het SAP benadrukt het belang van basisvoorzieningen in de wijk onder de noemer van “voorliggende voorzieningen”, d.w.z. een aanbod, gericht op een breder publiek dan de jeugd, waar de gemeente zich als regisseur hard voor wil maken. Het benodigde aanbod is afhankelijk van de samenstelling van de wijk en vraagt om maatwerk.

In deze kaders komt naar voren het streven naar eenduidige basisvoorzieningen in de wijk of dorp en de ontwikkeling van regionale stedelijke voorzieningen ter versterking van de centrumfunctie. Dit wordt eveneens bevestigd in de basisvisie “gemeentelijk accommodatiebeleid”. Clustering en multifunctionaliteit van de accommodaties voor deze voorzieningen vormen sleutelbegrippen.

Wat betekent dit voor dit accommodatiebeleid?

Voorheen was overwegend sprake van sectoraal beleid dat leidde tot sectorale voorzieningen c.q. oplossingen (en daarbij horende/ passende of toevallig tot stand komende eigendomsverhoudingen en beheers- en exploitatiemodellen). De rol van de gemeente is daarin wisselend. In de nu voorliggende planvorming (Coach+, Toekomstperspectief, SAP) wordt meer gestreefd naar eenduidigheid van voorzieningen wat zich moet vertalen in huisvesting.

De huidige “paraplu” kaders gaan uit van een rol van de gemeente als regisseur.

Het streven van het bestaand beleid is naar eenduidige basisvoorzieningen in wijk of dorp en stedelijke voorzieningen. Clustering en multifunctionaliteit staan centraal.

De voorzieningen dienen een samenleving die gericht is op de ontwikkeling van eigen verantwoordelijkheid, eigen talenten en een modern naoberschap, rekening houdend met het zelfdragend vermogen van dorpen en kernen.

## 5. Welke rol heeft de gemeente: consequenties voor eigendom en beheer?

De vraag is welke rol wil of moet de gemeente Doetinchem innemen inzake de huisvesting van maatschappelijke voorzieningen en het voor het sociale beleid strategische vastgoed: die van dienstverlener, regisseur of toetser<sup>2</sup>?

In de analyse van de huidige situatie (zie bijlage 2) kan geconstateerd worden dat er nog geen sprake is van een eenduidige rol van de gemeente. De eigendomssituaties variëren en het beheer en exploitatie zijn verschillend georganiseerd. Landelijke wet- en regelgeving is hier ook van invloed op (bijvoorbeeld onderwijs). Het beheer en de exploitatie van accommodaties zijn in het overgrote deel van de situaties neergelegd bij de instellingen zelf, met uitzondering van de sportaccommodaties (sporthallen en sportvelden).

Historisch was de dominante rol van de gemeente die van dienstverlener, de beweging is die van regisseur.

### 5.1 De gemeente als dienstverlener

Het uitgangspunt als dienstverlener is dat de gemeente geen winstoogmerk heeft en diensten levert om de burgers rechtstreeks van dienst te zijn, om controle te houden over de omvang en kwaliteit van deze diensten en om directe sturing te geven aan de samenleving. Dit betekent dat de gemeente levert op aanvraag; een specifiek concept is niet perse nodig.

Voor accommodaties betekent dit het volgende.

De gemeente voorziet in de benodigde accommodaties voor de gewenste maatschappelijke voorzieningen. Deze zijn bezit van de gemeente, inclusief exploitatie en beheer. De huurlasten worden zo nodig gesubsidieerd en de verdeling van de accommodaties

---

<sup>2</sup> In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de huidige rol die de gemeente heeft per sector.

geschiedt op individuele aanvraag. De bezetting van de accommodaties wordt door de gemeente geregeld. zij bepaalt zelf het kwaliteitsniveau en stuurt rechtstreeks. De expertise is in huis.

Er zijn uiteraard anderen op de markt die (deels) hetzelfde product aanbieden. Hun marktconforme tarieven kunnen een drempel opleveren voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen voor kwetsbare burgers. In deze rol kan de gemeente de toegankelijkheid van de voorzieningen rechtstreeks in de hand houden.

Qua interne organisatie is het van belang een zelfstandige afdeling te hebben die de accommodaties beheert en onderhoudt. Exploitatie- en beheersmodellen dienen geënt te zijn op deze situatie. De gemeente neemt de verantwoordelijkheid om vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

Uitgaande van deze rol zou de gemeente ook nieuwe accommodaties in eigendom, beheer en exploitatie houden.

## **5.2 De gemeente als regisseur**

Als regisseur bepaalt de gemeente de richting in samenwerking met het maatschappelijke veld en de burgers zonder zelf alles uit te voeren. Op basis van bestaande beleidskaders betekent dit ten aanzien van accommodaties het volgende.

De gemeente stuurt op de aanwezigheid van maatschappelijke voorzieningen in antwoord op de maatschappelijke vraagstukken op basis van beleidsuitgangspunten.

De huisvesting van deze voorzieningen vormt één van de uitkomsten die de gemeente geregeld wil zien zonder zelf uit te voeren. De gemeente bewaakt de maatschappelijke functie van de accommodaties en de wijze waarop gebruikers deze functie invullen.

### *Bouwen*

Het zelf bouwen van accommodaties voor de huisvesting van maatschappelijke voorzieningen is in principe geen taak voor de gemeente maar wordt overgelaten aan derden.

### *Vastgoedeigendom*

Ook het hebben in eigendom van accommodaties is op zich geen taak van de gemeente.

Een uitzondering kan, indien men daar voor kiest, worden gevormd voor 't bezit van maatschappelijk strategisch vastgoed om sturing te kunnen geven aan de ruimtelijke inrichting t.b.v. het sociale beleid.

Beheer en exploitatie van deze accommodaties worden zoveel mogelijk overgedragen aan maatschappelijke instellingen dan wel derden (bijvoorbeeld een woningcorporatie maar ook de particuliere sector) met uitzondering van de sociale programmering. Dit kan met privaat kapitaal. Door middel van o.a. subsidieafspraken en beleidsgestuurde contractfinanciering kan de gemeente de maatschappelijke functie bewaken.

Binnen de regierol krijgen burgers en instellingen ruimte voor eigen initiatieven binnen de kaders Coach+ en SAP die zijn vastgesteld. De gemeente faciliteert burgers en instellingen inzake locaties c.q. huisvesting waar de gemeente dat relevant acht.

Vergelijkend voorbeeld: de gemeente is regisseur geweest voor de ontwikkeling van het concept van de Goudmerckirkel in Doetinchem. De uitvoering is een samenwerkingsverband van de betrokken partijen Sité woondiensten, St. Ijsselkring, de zorgaanbieders Sensire en Markenheem.

## **5.3 De gemeente als toetser**

Als toetser vervult de gemeente geen andere rol dan kaderstellend, waarbij de invulling over wordt gelaten aan derden. Daarbij kunnen nog eventuele randvoorwaarden worden meegeven.

Deze rol betekent in beginsel geen eigen bezit aan accommodaties voor maatschappelijke voorzieningen. Afspraken met derden zorgen voor de noodzakelijke huisvesting.

- Partijen betreffen de non-profitsector evengoed als de commerciële sector.
- Zij verzorgen de huisvesting: bouw, bezit, de verdeling van de accommodaties onder de gebruikers geschieden onder hun verantwoordelijkheid.

- Vastgoedbeheer, facilitair beheer en de programmering van activiteiten is niet de verantwoordelijkheid van de gemeente maar van de partijen.
- De gemeente behoudt alleen de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs vanuit wettelijke verplichtingen.

Dit betekent dat bepaalde zaken wellicht niet plaatsvinden, maar dat is een antwoord op het vraag en aanbodspel.

Het ligt in het verlengde van de keuze, die de raad reeds heeft gemaakt in het kader van Coach+, Toekomstperspectief 2020 en het SAP/Wmo, om ook met betrekking tot het maatschappelijk vastgoed op te willen treden als regisseur.

De regiefunctie vormt het antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen, waarin ruimte moet zijn voor initiatieven van zelfbewuste en zelfredzame burgers, maar - zeker relevant met betrekking tot accommodaties – ook voor maatschappelijke ondernemers en als reactie op de behoefte aan een integraal vastgoedperspectief.

## 6. Multifunctionaliteit en rendement van vastgoed

Met de vaststelling van de basisvisie " gemeentelijk integraal accommodatiebeleid 2004-2008" hebben wij ons reeds uitgesproken voor multifunctionaliteit van ons maatschappelijk vastgoed. De basisvisie gaf voorts het belang aan van maatschappelijk rendement en bedrijfseconomisch rendement zonder daar verder een uitspraak over te doen.

Wat betekenen deze begrippen? En waar moet de prioriteit liggen voor het maatschappelijk vastgoed voor Doetinchem breed?

### *Clustering*

Ruimtelijk bijeen gebrachte voorzieningen, die een logisch verband met elkaar hebben. Uitgaande van maatschappelijke voorzieningen betekent clustering in deze context gecombineerde voorzieningen, waarbij sprake is

van een multifunctioneel en flexibel ruimtegebruik van de maatschappelijke instellingen. Voorbeeld vormde de opzet van het Kleurrijk. In de praktijk ontbrak daar de multifunctionaliteit echter. Bij de clustering dient de gewenste schaalgrootte in ogenschouw te worden genomen.

### *Multifunctionaliteit*

Multifunctionaliteit betekent dat meerdere instellingen, die een onderlinge samenhang kennen, gebruik kunnen maken van dezelfde ruimtelijke faciliteit. Multifunctionaliteit impliceert:

- bevordering van leefbaarheid en sociale cohesie door toegankelijkheid en bereikbaarheid, essentieel voor minder mobiele zoals ouderen en jeugd;
- efficiënt gebruik van middelen, kostenvoordelen opleverend;
- samenhangend netwerk van voorzieningen; een integraal aanbod wat de som van het individuele aanbod overstijgt.

Dit betekent idealiter dat de individuele identiteit ondergeschikt wordt gemaakt aan de identiteit van het collectief.

### *Maatschappelijk rendement en bedrijfseconomisch rendement*

Het maatschappelijk rendement is te omschrijven als de mate waarin de voorziening aansluit bij de maatschappelijke behoeften en heeft betrekking op o.a. participatie, vergroting leefbaarheid, veiligheid, sociale cohesie. Hoe valt dit te meten? Concreet betreft het accommodaties die een basisvoorziening vormen voor maatschappelijke voorzieningen, die zoveel mogelijk multifunctioneel zijn en/of die zijn voorgeschreven op basis van wet- en regelgeving. Het vraagt aandacht voor eventuele maatschappelijke tarieven.

Bedrijfseconomisch rendement heeft betrekking op de bezettingsgraad van de voorziening (opbrengsten) in relatie tot de kosten van de betreffende accommodatie.

Het is in principe mogelijk de nadruk te leggen op of het maatschappelijk rendement of op het bedrijfseconomisch rendement. Het eerste vanuit oogpunt van doelgroepenbeleid, waarbij gekeken wordt naar gebruik van maatschappelijke tarieven (via het



gemeentelijk subsidiebeleid of de beleidsgestuurde contractfinanciering); het tweede vanuit de optiek van kostendekking.

Inzake het gemeentelijk vastgoed ligt de afspraak voor het in beeld brengen van de reële kosten van huur en onderhoud. Dit komt het inzicht in het bedrijfseconomische rendement ten goede.

Een balans in maatschappelijk en bedrijfseconomisch rendement kan bereikt worden door:

- een combinatie van financieel renderende commerciële en minder financieel renderende maatschappelijke functies binnen één accommodatie;
- een combinatie van financieel renderende commerciële en minder financieel renderende maatschappelijke functies van het totaal van accommodaties dat een vastgoedeigenaar bezit;
- maatschappelijk rendement wat in een latere fase wordt gecompenseerd door bedrijfseconomisch rendement van een accommodatie; dit is mogelijk indien de maatschappelijke functie niet meer nodig is of n.a.v. een veranderende vraag opschuift naar een ander locatie.

Indien wij uitgaan van een rol als regisseur betekent dit het stimuleren van multifunctioneel gebruik van maatschappelijk vastgoed waar sprake is van zowel een positief bedrijfseconomisch als maatschappelijk rendement door middel van het maken van afspraken met derden.

## 7. Huisvesting van basisvoorzieningen en stedelijke voorzieningen

Hoe verzorgen wij in Doetinchem de huisvesting van onze voorzieningen? Hoe ver strekt onze verantwoordelijkheid voor het onder brengen van basisvoorzieningen, variërend van onderwijs tot zorg, cultuur, welzijn en sport? Hoe ver gaan wij met onze verantwoordelijkheid voor de realisering van de huisvesting van stedelijke voorzieningen?

### 7.1 Huisvesting van basisvoorzieningen

#### **Optie 1: alles in eigen hand**

Als dienstverlener ligt het in het verlengde van deze rol om de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van alle maatschappelijke voorzieningen op ons te nemen.

#### **Optie 2: basisvoorzieningen op wijk- en dorpsniveau gericht op (primair) onderwijs**

De verantwoordelijkheid van de gemeente richt zich uitsluitend op de aanwezigheid van basisvoorzieningen, gericht op (primair) onderwijs. Dit treft de groep van 0/2 – 12 jaar. Dit betekent dat de gemeente in ieder geval voldoet aan de wettelijke verplichting te voorzien in de huisvesting van het basisonderwijs.

#### **Optie 3: basisvoorzieningen op wijk- en dorpsniveau op maat**

Niet elke wijk is hetzelfde. Een wijk varieert in omvang en bevolkingssamenstelling, het zelfdragend vermogen, kent daarnaast een eigen ontstaansgeschiedenis en bestaansduur. Dit vraagt om maatwerk per wijk en dorp. Dit betekent dat de voorzieningen – en de verantwoordelijkheid van de gemeente - zich niet beperken tot de zogenaamde basisvoorziening gericht op het (primair) onderwijs.

Daar waar dat nodig is, zijn er ook basisvoorzieningen voor mensen met een belemmering, fysiek, sociaal, dan wel financieel. Het gaat om mensen die minder mobiel zijn, waarbij eenzaamheid op de loer ligt en waarbij de vraag naar zorg en ondersteuning manifest is. Daarnaast betreft het mensen, die minder kansen krijgen of weten te

benutten.

Accommodaties voor welzijn, sport en spel en (thuis)zorg in de wijk zijn essentieel vanwege de functies van ontmoeting en activering.

Vergelijkend voorbeeld;

De ontwikkeling van Goudmerkcirkels (woonservicegebieden) geschiedt niet in alle wijken tegelijk maar op basis van criteria zoals aantal senioren, voorzieningenniveau, kansen voor nieuwbouw of inbreidingskansen.

De voorzieningen dienen de maatschappelijke participatie en sociale cohesie. Ze voorkomen dat mensen uitvallen of in een sociaal isolement komen. De ontwikkeling van de bijbehorende accommodaties zijn multifunctioneel in gebruik of kennen een clustering volgens het principe "gezamenlijk gebruik op basis van een gedeelde inhoudelijke visie".

Het onderscheid tussen optie 2 en 3 is niet statisch. De ontwikkeling van een wijk bepaalt de breedte van de voorzieningen. Dit kan betekenen dat in de opbouw van een wijk er in 1<sup>ste</sup> instantie "slechts" behoefte is aan een basisvoorziening gericht op (primair) onderwijs. Denk aan nieuwe wijken, waar dan ook ruimte voor moeten zijn in het bestemmingsplan en de middelen. Later kan door verandering van bevolkingssamenstelling er behoefte komen aan aanvullende voorzieningen. In die zin dient sprake te zijn van de nodige flexibiliteit. De voorziening groeit enerzijds als het ware met de wijkontwikkeling mee, anderzijds is het ook een belangrijke katalysator voor de wijkontwikkeling.

## **7.2 Huisvesting van stedelijke voorzieningen**

De stedelijke voorzieningen zijn kwalitatief hoogwaardige voorzieningen die de centrumfunctie Doetinchem versterken en waarmee sturing wordt gegeven aan de inrichting van de stad. In meer of mindere mate maken deze voorzieningen deel uit van een clusteringproces.

### **7.2.1. Clustering van stedelijke voorzieningen.**

In het centrum ontwikkelt zich thans een cultuurcluster, gericht op entertainment, rondom de Gruitpoort en bioscoop door de aansluiting van het Amphion. Daarnaast is sprake van een mogelijk cultuurcluster,

gefocusd op informatie en ontmoeting, via het bijeen brengen van bibliotheek, streekarchief e.a..

Het clusteringproces wordt ook zichtbaar bij sport. Gesteund door het vigerende sectorbeleid is er sprake van geclusterde buitensport (velden) en binnensport (zwembad en sporthallen) op stadsdeelniveau. Het beleid pleit verder voor grootschalige sport en leisure ontwikkelingen aan de stadsrand als regio gerichte clusters, hetgeen zichtbaar wordt in het proces van verzelfstandiging van het sportcomplex Rozengarde, waar een discussie wordt gevoerd over de mogelijkheden voor een bredere ontwikkeling met ruimte voor topsport en educatie.

Ook op het gebied van zorg vindt clustering plaats. Zorg is een breed begrip. Deze bestaat uit de 1<sup>ste</sup> lijns- en 2<sup>de</sup> lijnszorg (cure) die aan de ene kant moet worden afgestemd met thuiszorg (care) en aan de andere kant met preventie (core). Dit zijn allen (boven)wijkse voorzieningen met uitzondering van de 2<sup>de</sup> lijnszorg. Een eerste aanzet tot clustering op bovenlokaal/regionaal niveau wordt gegeven bij het ziekenhuis.

Het Slingeland ziekenhuis is allang geen traditioneel ziekenhuis meer met uitsluitend functies die gericht zijn op "cure" in de 2<sup>e</sup> lijn. Het ziekenhuis biedt plaats aan de regionale huisartsenpost, geeft Sensire een plek ten behoeve van de afstemming ziekenhuisbed-thuiszorg en huisvest in dat kader tevens de thuiszorgwinkel. De bouw van het regionaal geestelijk gezondheidscentrum is momenteel actueel. Het geheel past in het plaatje van ketenzorg waarvan de coördinatie eveneens plaatsvindt vanuit het ziekenhuis. De mogelijkheden tot verdere fysieke uitbreiding op de locatie van het ziekenhuis zijn beperkt. Verandering van locatie is voor het ziekenhuis echter voorlopig geen optie.

Ook in het kader van de gemeentelijke dienstverlening is er sprake van clustering. Er zijn plannen voor de ontwikkeling van een bedrijfsverzamelgebouw voor diverse functies op het gebied van werk en inkomen en de vormgeving van een breed gemeentelijk loket "zorg en ondersteuning". Deze maken deel uit van het gemeentelijk huisvestingsplan.

Clustering is binnen het voortgezet onderwijs (V.O.) een onbekender fenomeen. Het V.O. is verspreid over de hele stad aan de oostelijke zijde van de Oude IJssel. Dit is het resultaat van historisch gegroeide locaties. Alleen de (toekomstige) combinatie van het Metzo en een afdeling van het Graafschapcollege vormt een uitzondering. Tegelijkertijd speelt vandaag de landelijke discussie over de gewenste schaal van scholen. Deze zijn over het algemeen (fysiek) zo groot geworden onder invloed van fusies dat het de vraag is of deze nog recht doen aan de behoeften van de leerling. Overigens is wel sprake van een streven van COVOA om het Ludger en het Ulenhoff naar vestiging in één schoolgebouw (zogenaamde unilocaties zonder dependances), en blijft de mogelijkheid van multifunctioneel gebruik een optie.

Deze stedelijke voorzieningen of clusters vormen voor een deel dwars-verbindingen met (clusters van) wijkvoorzieningen. Te denken valt aan AMV (algemene muzikale vorming) lessen op basisscholen, Gruitpoort activiteiten in de buurthuizen, decentralisatie van taken van het ziekenhuis in gezondheidscentra...etc.

Vergelijkend voorbeeld: de Goudmerkcirkels veronderstellen een decentralisatie van de zorg in de wijk. Dit geldt voor de thuiszorg maar ook de 1<sup>e</sup> lijnszorg waar een ziekenhuis op inhaakt.

De stedelijke clusters kunnen elkaar op onderdelen aanvullen. In de praktijk is de trend zichtbaar dat voorzieningen voor gezondheid, zorg en sport steeds vaker samen gaan. Een concreet voorbeeld is de combinatie van sportscholen met fysiotherapeutische praktijken. Meerdere wellnesscentra zoeken een plek in Doetinchem.

## **7.2.2 Welke stedelijke voorzieningen?**

### **Optie 1: alles in eigen hand**

Ook hier geldt, als dienstverlener ligt het in het verlengde van deze rol om de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van alle stedelijke maatschappelijke voorzieningen op ons te nemen.

### **Optie 2: huisvesting voortgezet onderwijs**

In het kader van het (basis en) voortgezet onderwijs hebben wij een wettelijke taak tot huisvesting.

De gemeente heeft voor het overige geen directe verantwoordelijkheid. Historisch zijn wij weliswaar betrokken bij het onderbrengen van culturele voorzieningen (de Gruitpoort en de huidige medefinanciering van het Amphion). Tot deze inspanning beperken wij ons.

Zorg is voor een belangrijk deel AWBZ gefinancierd en daarmee een aangelegenheid van de zorgaanbieders zelf.

De grootschalige – commerciële – voorzieningen op het gebied van sport en leisure willen wij aan de markt overlaten met als enige leidraad sturing op de vestigingslocatie.

### **Optie 3: ondersteuning clusters stedelijke voorzieningen breed**

Clustering is reeds een proces wat sectorbreed in ontwikkeling is. Deze clusters zijn deels ontstaan op ad hoc basis, deels historisch gegroeid en deels gepland. Wij sturen op de bestending dan wel verdere ontwikkeling van regionale stedelijke clusters, uitgaande van de voordelen van gecombineerde maatschappelijke voorzieningen waarbij sprake is van multifunctioneel en flexibel ruimtegebruik.

## **7.2.3 Strategisch maatschappelijk vastgoed**

Maatschappelijk vastgoed krijgt een strategische waarde wanneer het een sturende kracht krijgt – niet alleen door de maatschappelijke functie zelf, maar mede zozeer door de ligging - voor de invulling van het sociaal beleid in Doetinchem. De huidige focus op leefbaarheid in dorpen en wijken en de versterking van de stedelijke regionale voorzieningen gaat het hier met name om accommodaties in het centrum van dorp/wijk en stad. Meer concreet om de culturele clusters en de (multifunctionele) wijkcentra.

Vormen deze accommodaties een instrument die de gemeente om te kunnen sturen in eigendom wil of moet hebben of wordt deze sturing gewaarborgd geven door instrumenten als contracten, erfpacht en recht van opstal, de benoeming van de grond als maatschappelijke bestemming in het bestemmingsplan?

Indien wij uitgaan van een rol als regisseur stellen wij het volgende:

- Wij richten ons op de huisvesting van basisvoorzieningen gelieerd aan het primair onderwijs, maar regisseren eveneens de huisvesting van extra voorzieningen daar waar een wijk of dorpskern erom vraagt.
- Vanuit onze regierol sturen wij op de bestending dan wel verdere ontwikkeling van regionale stedelijke clusters. Het voortgezet onderwijs valt buiten dit clusterproces. Wij blijven vanuit onze wettelijke verplichting wel verantwoordelijk voor de huisvesting van dit onderwijs.
- Maatschappelijk vastgoed op strategische centrale locaties als instrument om fysiek vorm te geven aan het sociaal beleid wordt geregeld via andere instrumenten dan vastgoedbezit zoals contractuele afspraken, erfpacht, recht van opstal en het bestemmingsplan.

## **8. Consequenties van een regierol**

### **8.1 Inleiding**

De keuze voor een regierol inzake maatschappelijk vastgoed betekent in grote lijnen:

- inzicht hebben de vraag naar maatschappelijke voorzieningen en de benodigde huisvesting. Daarbij zijn de vastgestelde sociale kaders leidend;
- samenwerking stimulerend, zo nodig initiërend, leidend tot (contractuele) afspraken over huisvesting;
- de maatschappelijke functie daarin bewakend;
- in fasen taken afstotend die niet bij deze rol passen;
- maar in het gat springen waar de markt verstek laat gaan.

### **8.2 Eigendom maatschappelijk vastgoed**

Zoals gezegd is het vastgoedbezit geen taak die inherent is aan een rol als regisseur. Dit betekent niet dat in dat geval morgen de deur open wordt gezet voor een algemene openbare verkoop van alle accommodaties met maatschappelijke bestemming. Het is wel de lijn die wordt uitgezet voor de toekomst. De gemeente komt daarmee verder van accommodaties af te staan. De essentie is sturen en faciliteren in plaats van zelf doen. In fase 3, de operationele fase, zal verder invulling worden gegeven aan o.a. het vastgoedbezit: uniforme exploitatiemodellen maar ook overdracht/verkoop.

Kort vooruit blikkend, betekent het instemmen met een rol als regisseur dat ten aanzien van vastgoedbezit:

- zo snel mogelijk wordt afgestoten wat geen directe waarde heeft om maatschappelijke doeleinden te bereiken of wat zonder grote consequenties voor het aanbod aan derden kan worden overgelaten b.v. de kleedkamers op de sportvelden.
- de voorwaarden worden ontwikkeld waaronder het verdere bestaand bezit op middellange termijn kan worden overgedaan aan derden.

- Er wordt niet gestreefd naar het verwerven van nieuw vastgoed tenzij er een wettelijke verplichting onder ligt of de noodzaak (tijdelijk) in een gat in de markt te springen.

### ***Huisvesting culturele voorzieningen***

De culturele voorzieningen bevinden zich voornamelijk in het centrum van Doetinchem en versterken de regiofunctie. Historisch is de gemeente eigenaar van een belangrijk deel van hun huisvesting. De panden zijn speciaal ingericht voor hun maatschappelijke culturele functie (cluster Amphion/Gruitpoort) of worden dat ('t Brewinc). Het afstoten van dit vastgoed kan in principe als volgt:

- een overdracht tegen boekwaarde aan de betrokken instelling. De boekwaarde dekt niet de commerciële waarde. Komt wel tegemoet aan de financiële draagkracht van de instelling. De culturele instellingen ontvangen allen een subsidie van de gemeente waarin de kosten van huisvesting zijn verdisconteerd.
- verkoop tegen de marktwaarde. Bij handhaving van de bestemming betekent dit een verkoop aan de betrokken instelling zelf of aan een derde die dit aan de instelling verhuurt. De hogere kosten van rente en aflossing dan wel eventueel hogere huur kunnen via een subsidieaanvraag terug te komen bij de (regio)gemeente(n) of leiden tot hogere entree prijzen en dus hogere drempels. Een maatschappelijk ondernemer, die maatschappelijke tarieven hanteert, verdient dan ook de voorkeur.
- Een dubbele bestemming, zoals wordt voorgesteld voor 't Brewinc, komt tegemoet aan de invulling van de maatschappelijke (culturele) functie, rendabel gemaakt door een meer commerciële functie.

Een projectontwikkelaar zal de nadruk leggen op bedrijfseconomisch rendement, een maatschappelijk ondernemer zoals de woningcorporatie Sité-woondiensten investeert in zowel maatschappelijk als bedrijfseconomisch rendement.

### ***Sportaccommodaties***

De huidige rol t.a.v. sportaccommodaties is die van dienstverlener. Een wijziging van rol vraagt in principe om een herziening van eigendom en uitvoering van beheer.

Het zal echter – zeker op korte termijn – nog moeilijk zijn om sportaccommodaties af te stoten met behoud van bestemming. Wat zijn formeel de opties?

- Verkoop aan verenigingen tegen marktwaarde: velen zijn niet kapitaalkrachtig. Is geen reële optie. Een alternatief vormt verkoop tegen boekwaarde met behoud van opstal.
- Verkoop van gymlokalen aan onderwijs, dat de verplichting heeft tot het uitvoeren van bewegingsonderwijs. Financiering geschiedt via subsidiëring van de gemeente aan het onderwijs. Bij overdracht verschuiven de eigendomsverhoudingen, financieel blijven inkomsten en uitgaven gelijk.
- Verkoop aan de particuliere sector: aangezien op dit moment de kosten hoger zijn dan de baten zal het voor de particuliere sector alleen interessant zijn om de bestemming te veranderen of de sportgelegenheid te vercommercialiseren.

Het is onze wettelijke verplichting zorg te dragen voor het bewegingsonderwijs. Wat wordt verzorgd in de gymlokalen in gemeentelijk eigendom. Deze zullen met moeite op de markt gezet kunnen worden. De lokalen blijven naar verwachting voorlopig in gemeentehanden. Verkoop van sporthallen zal in fase 3 nader bestudeerd worden, inclusief de voor- en nadelen van commercieel gebruik.

### ***Onderwijshuisvesting***

De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor de huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs. Het juridische eigendom van de gebouwen ligt bij de schoolbesturen zolang zij gebruik maken van de gebouwen voor het onderwijs. Het gemeentebestuur kan volgens de wet besluiten tot het zelf in juridisch eigendom nemen van schoolgebouwen. Het economisch claimrecht ligt bij de gemeente tenzij anders wordt beslist.

In Doetinchem is sprake van een trendbreuk. De gemeente heeft het juridisch eigendom van het Kleurrijk. Sité heeft reeds de basisschool in Oosseld in economisch eigendom. De unilocaties van het Lutger en het Ulenhoff, die worden ontwikkeld, zijn het economisch eigendom van de schoolbesturen. Deze ontwikkelingen gaan voort.

### ***Huisvesting welzijnsvoorzieningen***

Sité-woondiensten heeft reeds twee wijkcentra gekocht, waar de St. Ijsselkring werkzaam is, en ontwikkelt multifunctionele centra zoals in Oosseld, waar ook welzijn een plaats krijgt. Ook andere wijkcentra kunnen in het verlengde hiervan worden verkocht. Hier geldt dezelfde opmerking als gemaakt onder "cultuur": een projectontwikkelaar zal de nadruk leggen op bedrijfseconomisch rendement, een maatschappelijk ondernemer investeert in zowel maatschappelijk als bedrijfseconomisch rendement. Daar waar een projectontwikkelaar de ruimte krijgt om de accommodatie te "vullen" met een maatschappelijke als een commerciële activiteit kan overname van een wijkcentrum interessant worden.

### **8.3 Maatschappelijk effect en financiële consequenties**

Verkoop tegen boekwaarde is uitsluitend een optie voor maatschappelijke instellingen, maar levert de gemeente geen financieel voordeel op. De met de verkoop gepaard gaande besparingen op kosten voor beheer, exploitatie en instandhouding zijn alleen dan werkelijke besparingen wanneer wij zelf kostendekkend werkten. Dit is thans wel meer het streven maar nog geen werkelijkheid. Kortom, de kosten keren terug via een subsidieverzoek of riskeren een terugloop van gebruik van de voorziening door verhoogde tarieven.

In de takendiscussie van 2005 is reeds per sector gekeken wat de aanvaardbare verhoging en mogelijkheden tot kostendekkende tarieven voor gebruikers zijn. Het nieuwe subsidiebeleid is inmiddels vastgesteld, wat afziet van generieke subsidies en gericht is op doelgroepen. Verdere verhoging van tarieven door afwenteling van de kosten van vastgoed op de gebruiker is in dit kader dan ook ongewenst. Compensatie moet worden gezocht middels een instrument als contract-financiering. Dit betekent dat het wegvallen van beheer- en exploitatiekosten ook geen financieel voordeel voor de gemeente oplevert.

Het is staand beleid dat opbrengsten c.q. inkomsten en uitgaven niet aan elkaar worden gekoppeld. Met andere woorden, bij verkoop van eventueel vastgoed zullen de gelden aan de algemene middelen worden toegevoegd en is er sprake van een brede afweging om te komen tot besluitvorming over de besteding van deze eenmalige inkomsten.

### **8.4 Conclusies**

- Eenduidigheid van rolopvatting zal een heroverweging van gemeentelijk eigendom van maatschappelijk vastgoed en het beheer daarvan teweeg brengen.
- Verkoop van gemeentelijk maatschappelijk vastgoed vloeit voort uit de regierol en geschiedt niet uit financieel winstoogmerk. Dat zal ook niet de bedoelde winst opleveren.
- Verhoging van tarieven na het afstoten van maatschappelijk vastgoed is ongewenst. Bewaking van de maatschappelijke functie blijft een taak van de gemeente.

### **9. Fase volgend op kaderstelling**

In de vorige hoofdstukken is een aantal aspecten besproken over het integraal accommodatiebeleid. Een aantal vraagstukken ligt vervolgens ter uitwerking voor, die variëren van operationeel beleid tot beheer en exploitatie. De richting van de beantwoording daarvan is afhankelijk van de door de raad gemaakte keuzes en de daaruit voortvloeiende kaders. Deze operationele vraagstukken zullen worden opgepakt in 2007; dit betekent niet dat elk vraagstuk zal worden afgerond in 2007. Het opstellen van wijk(dorps)voorzieningsplannen zal b.v. in etappen geschieden.

1. Opstellen van wijk(dorps)voorzieningsplannen (in beeld krijgen van toekomstige behoefte/vraag gerelateerd aan aanbod maatschappelijk vastgoed). Dit betekent maatwerk zodat goed in beeld wordt gebracht wat de toekomstige behoefte aan accommodaties is (inzicht per wijk). Deze behoefte dient dan gekoppeld te worden aan de huidige voorzieningsstructuur en het voorzieningsniveau.

- Ontwikkeling deelplannen voor de (clusters van) stedelijke voorzieningen die nog in ontwikkeling zijn.
2. Het ontwikkelen van eenduidige eigendomsverhoudingen, huur-verhuurovereenkomsten en beheers- en exploitatiemodellen voor het maatschappelijke vastgoed in bezit van de gemeente Doetinchem. Evaluatie in 2009 van de budgetovereenkomst, dan gesloten door de gemeente met de St. Sport en Recreatie in Wehl, voor de uitvoering van beheer en exploitatie van de sportaccommodaties. Het contract met de SSR kan nl. als voorbeeld dienen voor andere verenigingen.
  3. Beheers- en exploitatiemodel voor gemeentelijk maatschappelijk vastgoed reeds tijdens de ontwikkeling afstemmen met het subsidiebeleid, grondbeleid en afschrijvingsystematiek van vastgoed. Afstemming met grondbeleid betekent o.a. het vrijhouden/maken van maatschappelijke bestemmingen.
  4. Verkoop of overdracht van maatschappelijk gemeentelijk vastgoed aan derden waarbij aandacht is voor de bewaking van de maatschappelijke functie. Uitwerking via de actualisering van de bestemmingsplannen door tenminste de huidige maatschappelijke voorzieningen daarin te laten vastleggen als garantie voor de toekomst. Uitwerking via beleidsgestuurde contractfinanciering met maatschappelijke instellingen waarin aandacht voor maatschappelijke tarieven. Bestudering noodzaak bewaking activiteiten programma door claimen van uren (voorbeeld bij verzelfstandiging Rietveld) en afweging van voorkeur recht van opstal boven verkoop van grond. Onderzoek tot mogelijkheden tot overdracht/verkoop via werkafspraken over de uitvoering van prestatieafspraken met woningcorporaties met behoud van maatschappelijke functie en hantering maatschappelijke tarieven. Onderzoek naar de voor- en nadelen van verkoop (juridisch eigendom) met behoud van economisch eigendom zoals reeds gangbaar bij onderwijshuisvesting. Onderzoek naar de voor- en nadelen van (juridisch en) economisch eigendom van de (basis)scholen. Onderzoek naar geïnteresseerde projectontwikkelaars maar ook eventuele verenigingen voor verkoop. Idem met behoud van maatschappelijke functie en maatschappelijke tarieven.
  5. Het verder ontwikkelen in samenspraak met betrokken partijen van een uniform beheers- en exploitatiemodel voor multifunctionele accommodaties met duidelijke rolverdeling inzake ontwikkeling, eigendom, beheer en exploitatie op basis van het voorstel op hoofdlijnen zoals geformuleerd in bijlage 3. Het daarbij zo mogelijk betrekken van commerciële exploitanten.
  6. Ontwikkeling van een "funda" systeem om de individuele vraag naar en het aanbod van accommodaties op elkaar te stemmen. Resultaat een databank onder eigen beheer of derden.
  7. Professionaliseren dan wel verzelfstandigen van het onderdeel beheer en exploitatie van " Beheer, uitvoering, handhaving en afval en accommodaties (BuHa)" in het licht van de door de raad te maken keuzes.
  8. Verdere inventarisatie van portefeuille maatschappelijk vastgoed. Als vervolgstap van de voorzieningenplannen is een actief portefeuillemanagement maatschappelijk vastgoed nodig zodat de voorzieningenstructuur en het voorzieningenniveau passend wordt gemaakt aan de – toekomstige – behoeften.
  9. Aansluiting zoeken bij de Benchmark Accommodatiebeleid dat in 2006 o.l.v. SGBO is gestart. De Benchmark richt zich op aantallen accommodaties en uitgaven, beheer- en exploitatiemodellen, multifunctionele accommodaties.



## **10. Kaders voor het accommodatiebeleid: Sturing aan maatschappelijk vastgoed**

Het ligt in het verlengde van de keuze, die de raad reeds heeft gemaakt in het kader van Coach+, Toekomstperspectief 2020 en het SAP/Wmo, om ook met betrekking tot het maatschappelijk vastgoed op te willen treden als regisseur. Het vormt een antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen. Dit heeft ons inziens consequenties voor de invulling van de overige kaders.

De kaders voor het accommodatiebeleid:

1. Wij willen optreden als regisseur.
2. Wij richten ons op de huisvesting van basisvoorzieningen gelieerd aan het primair onderwijs maar regisseren eveneens de huisvesting van extra voorzieningen daar waar een wijk of dorpskern daar om vraagt.
3. Vanuit onze regierol sturen wij op de bestendiging danwel verdere ontwikkeling van regionale stedelijke clusters met uitzondering van het voortgezet onderwijs. Wij blijven vanuit onze wettelijke verplichting wel verantwoordelijk voor de huisvesting van dit onderwijs.
4. Wij gaan uit van multifunctioneel gebruik waarbij sprake is van zowel een positief bedrijfseconomisch als maatschappelijk rendement.
5. Het niet in eigendom hebben van maatschappelijk vastgoed is inherent aan een zuivere rolopvatting wanneer de gemeente als regisseur optreedt. Het gemeentelijk eigendom van maatschappelijk vastgoed wordt heroverwogen. Inkomsten uit verkoop komen ten gunste van de algemene middelen conform het bestaand beleid.
6. Beheer en exploitatie worden in principe uitbesteed met uitzondering van de sociale programmering.
7. Maatschappelijk vastgoed op strategische centrale locaties als instrument om fysiek vorm te geven aan het sociaal beleid wordt geregeld via via andere instrumenten dan vastgoedbezit zoals contractuele afspraken, erfpacht, recht van opstal en het bestemmingsplan.



## Bijlage 1

### Overzicht maatschappelijk vastgoed beleidssectoren: huidige situatie

Naam	zakelijk eigendomsrecht	schaal	beheer/exploitatie	mono-/multifunctioneel	categorie (1)
Basisonderwijs	schoolbestuur	wijk	gebruiker	monofunctioneel	1
Speciaal onderwijs	schoolbestuur	stedelijk	gebruiker	monofunctioneel	1
Voortgezet onderwijs	schoolbestuur	regio	gebruiker	monofunctioneel	1
Bibliotheek	huur	stedelijk	gebruiker	multifunctioneel	1
Muziekschool	bruikleen	regio	gebruiker	multifunctioneel	1
Stadsmuseum	huur	regio	gebruiker	monofunctioneel	1
De Gruitpoort	huur	regio	gebruiker	multifunctioneel	1
Staring Instituut	huur	regio	gebruiker	multifunctioneel	2
Schouwburg Amphion	erfp./recht v opstal	regio	gebruiker	monofunctioneel	1
Buurt- en clubhuizen	bruikleen	wijk	gebruiker	multifunctioneel	1
Peuterspeelzalen/kinderopvang	bruikleen/huur	wijk	gebruiker	monofunctioneel	1
Sporthallen	huur	stedelijk	gemeente	multifunctioneel	1
Gymlokalen	huur	wijk	gemeente	monofunctioneel	1
Buitensportaccommodaties	diversen	stedelijk	gemeente	monofunctioneel	1

**ad. 1:** 1. verantwoordelijkheid voor beleidsmatig gewenste omvang voorzieningenniveau ligt bij gemeente Doetinchem  
2. de gemeente Doetinchem heeft een adviesfunctie inzake de omvang van het voorzieningenniveau

## **Bijlage 2: huidige rol gemeente Doetinchem per sector**

De rol van de gemeente is wisselend per sector. Er is echter een trend zichtbaar van een ontwikkeling van de gemeente als regisseur.

### **- Rol gD ten aanzien van onderwijshuisvesting**

#### *Regisseur*

De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs. De gemeente is economisch eigenaar van de accommodaties; de schoolbesturen hebben het juridisch eigendom zolang zij ervan gebruik maken. De afspraken c.q. meerjarenplanning met betrekking tot huisvesting worden vastgelegd in het Integraal Huisvestingsplan (IHP). De verordening en overige wettelijke kaders zijn leidend, maar er kan vanaf worden geweken als de partijen dat overeenkomen. Beheer en exploitatie liggen met uitzondering van groot onderhoud voor het primair onderwijs bij de instellingen. In de praktijk blijkt hier een risico op de langere termijn te liggen daar waar het schoolbestuur het onderhoud verwaarloost en de gemeente verantwoordelijk blijft voor de huisvesting.

De schoolbesturen dienen aanvragen in voor ver- en nieuwbouw; het schoolbestuur is bouwheer bij nieuwbouw, tenzij in goed overleg anders wordt beslist. De gemeente kan invloed uitoefenen door in overleg met de schoolbesturen afspraken te maken over welke uitvoering zij wenselijk acht, waar en op welke wijze scholen geclusterd kunnen worden of op welke wijze nieuwbouw wordt uitgevoerd. De rol van de gemeente kan, zowel vanuit beleidsinhoudelijk als wettelijk oogpunt, het beste worden omschreven als een regisserende.

### **- Rol gD ten aanzien van welzijnsvoorzieningen**

#### *Van dienstverlener naar regisseur*

In het budgetcontract met de St. IJsselkring zijn afspraken gemaakt over de openstelling van 5 wijkcentra, 1 jongerencentrum en 4 ouderensteunpunten. Deze accommodaties waren van oorsprong allen in het bezit van de gemeente Doetinchem en Wehl. Omdat dit bezit noch het

beheer door IJsselkring als de core-business werden beschouwd en mede onder invloed van de bezuinigingen is de ontwikkeling ingezet naar uitbesteding. Sité-woondiensten heeft al 2 wijkcentra overgenomen (de Daele en de Papaver). Daarnaast is sprake van de ontwikkeling van multifunctionele centra in Oosseld en Gaanderen, waarbij Sité de bouw en de exploitatie op zich neemt. IJsselkring verzorgt het dagelijks beheer van de wijkcentra. De gemeente stuurt IJsselkring op inhoud en activiteiten en niet op accommodaties.

### **- Rol van gD ten aanzien van zorg**

#### *Regisseur*

De gemeente heeft als wettelijke taak het bevorderen van kwalitatief goede en bereikbare gezondheidszorg. De gemeente voert daarin tot op heden een voorwaardenscheppend beleid en een stimulerende en faciliterende rol. Op dit moment is de gemeente niet verantwoordelijk voor de huisvesting van zorg. De zorgverzekering financiert het onderkomen van de 1<sup>ste</sup> lijnszorg. De AWBZ financiert de hele intramurale zorg, dus ook de huisvesting, alsmede de zorginfrastructuur voor extramurale zorg. Kapitaalslasten en zorg zijn daarin gescheiden. Per 2012 wordt hierin echter geen onderscheid meer gemaakt. Op het moment dat de huishoudelijke verzorging en kapitaalslasten aan elkaar worden gekoppeld, valt dit onder de WMO en dus onder de lasten van de gemeente en wordt de gemeente vervolgens wel verantwoordelijk voor de huisvesting. In het kader van de WMO/SAP en lokaal gezondheidsbeleid is gekozen voor een rol als regisseur. Afspraken worden gemaakt met partijen om afstemming van zorg met andere levensterreinen te stimuleren en om huisvesting op de door de gemeente gewenste (multifunctionele) locaties te realiseren.

### **- Rol van gD ten aanzien van sport**

#### *Dienstverlener*

Realisatie en behoud van basissportvoorzieningen vallen binnen de verantwoordelijkheid van de gemeente, zowel wat betreft kwaliteit

als kwantiteit. Het gaat om multifunctionele accommodaties zoals sportvelden, sporthallen en zwembad in Doetinchem.

Er is sprake van een situatie waarin het eigendom, het beheer en de exploitatie daarvan nagenoeg volledig bij de gemeente Doetinchem ligt. Alleen voor het zwembad is gekozen voor een verzelfstandiging en een overdracht van het beheer van verschillende gebouwen (m.n. de kleedkamers) aan buitensportverenigingen.

#### *Toetsen*

De gemeente heeft geen verantwoordelijkheid bij de niet-basissportaccommodaties, noch voor realisatie en exploitatie noch voor het waarborgen van de kwaliteit. Wij stimuleren samenwerking tussen partijen, die erop gericht is het aanbod aan voorzieningen te versterken.

#### **- Rol gD ten aanzien van cultuur**

##### *Dienstverlener*

De gemeente vervult voor diverse culturele instellingen een dienstverlenende functie. De gemeente heeft het vastgoed zelf in eigendom; zij verhuurt of geeft accommodaties in bruikleen aan de culturele instellingen. De gemeente wordt groot aandeelhouder van het nieuwe Amphion.

### **Bijlage 3. Beheer: omschrijving en uitvoering**

Beheer en exploitatie variëren al naar gelang de opstelling van accommodaties, te onderscheiden naar:

- afzonderlijke accommodatie
- multifunctionele accommodatie (b.v. Oosseld)
- cluster van gelijkgerichte accommodaties (b.v. sportaccommodaties)
- bedrijfsverzamelgebouw ('t Brewinc cultuurcluster).

Vanuit bedrijfseconomisch perspectief dienen deze kostendekkend te zijn, zonder persé een winstoogmerk te hebben.

#### **- Wat wordt onder beheer verstaan?**

Er valt onderscheid te maken tussen:

- vastgoedbeheer: het in stand houden van het gebouw (dak, gevels, draagconstructie, installatietechniek);
- facilitair beheer: openen en sluiten, beveiliging, schoonhouden, postverzorging, ICT, telefonie, inkoop en opslag algemene middelen, financiële administratie...;
- programma beheer/management: inhoudelijke afstemming of aanpak via organiseren en afstemmen van activiteiten, inroostering van ruimten, PR etc en de inzet van "niet professionele" mensen (vrijwilligers, stagiaires, mensen met een beperking via dagbesteding);
- exploitatie van de activiteiten: wie is verantwoordelijk voor welke activiteiten?

#### **- Wanneer dient het beheer geregeld te worden?**

In de meest optimale omstandigheden dient er aandacht te zijn voor beheer op het moment dat de visie op het gebouw wordt ontwikkeld. Deze is van invloed op het beheer. Latere discussie over het beheer zal het moeilijker maken het bouwontwerp zo nodig nog aan te passen. Daarnaast gaat samenwerking vooraf aan beheer en exploitatie.

### **- Wie neemt het beheer op zich?**

Dit is afhankelijk van de rol die de gemeente verkiest. Gezien de drie soorten beheer is het van belang in beeld te hebben wie direct verantwoordelijk is en wie er belang bij heeft. Uitgaande van de gemeente als regisseur, is het voorstel als volgt:

*Vastgoed beheer:* in principe is de investeerder dan wel eigenaar van het vastgoed direct verantwoordelijk en heeft er ook op langere termijn direct belang bij dat de betreffende accommodatie in stand blijft om de investering terug te verdienen. In de praktijk is het dan ook vaak de eigenaar die dit beheer op zich neemt. Zijn er meerdere eigenaren dan betalen deze mee naar breukdeel (m2).

*Facilitair beheer:* dit is het zogenaamde gebruikersdeel van beheer. Gebruikers zijn dan ook verantwoordelijk. In principe zijn verschillende varianten mogelijk:

- gezamenlijk beheer door de participanten, eventueel ondergebracht in één rechtspersoon zoals een Stichting of Vereniging van Eigenaren;
- hoofdaannemer en onderaannemers.
- uitbesteding aan een derde.

*Programma beheer/management:* hier betreft het beheer van het totale aanbod aan activiteiten in de accommodatie. Daarbij wordt gestreefd naar integraliteit afgestemd op de vraag van diverse doelgroepen met en zonder beperkingen. Het vormt een regiefunctie. Dit is een functie die in het verlengde ligt van de functie wijkregisseur. Toebedeling van deze rol aan de gemeente, als organisatie boven de partijen. De regiefunctie vraagt niet per definitie uitvoering van het programmabeheer zelf maar kan ook worden gemandateerd aan b.v. de stichting Ijsselkring of vorm geven of delegeren aan bestaande buurt- netwerken van de wijk/buurt/kern waar de betreffende accommodatie staat.

### *Exploitatie van activiteiten*

De exploitatie van de activiteiten van de eigen organisatie vallen daarmee onder de eigen verantwoordelijkheid van deze organisatie. Voorzover participanten een overlap in hun aanbod hebben – b.v. informatie en

adviesfunctie – is afstemming een vereiste. Daar waar cliënten en/of participanten een lacune in het aanbod constateren kan geanalyseerd worden of de betreffende activiteiten door:

- één van de participanten kan worden uitgevoerd;
- gezamenlijk kan worden uitgevoerd;
- een derde kan worden uitgevoerd.