

Bezuinigen op accommodaties vraagt om toekomstbestendige keuzes

Voor veel gemeenten geldt dat zij bij bezuinigen op het accommodatiebeleid van de nood een deugd kunnen maken. Zij hebben (nog) geen goed en samenhangend beleidskader voor hun maatschappelijk vastgoed. Ruimten worden te weinig benut en het beleid sluit niet goed aan op het aanbod. Nu de broekriem flink moet worden aangehaald, waarom dan niet herbezinnen op niveau, spreiding, realisatie, en beheer en onderhoud van gebouwen? Gemeenten kunnen hier niet alleen financieel op verdienen maar ook het accommodatieaanbod afstemmen op een samenhangend beleidskader en daarmee op de toekomst. Waar liggen de kansen en hoe pak je dat aan?

Anne Marie Voskamp KplusV organisatieadvies

Gemeenten kunnen zowel inhoudelijk als financieel winnen met een gedegen integraal accommodatiebeleid. Net als bij subsidies geldt ook voor accommodaties dat relaties met gebruikers doorgaans historisch zijn gegroeid. Per aanvraag of initiatief worden beslissingen genomen. En dat binnen een bepaalde directie en meestal zelfs een onderdeel daarvan. Met als gevolg dat gemeenten veel geld kwijt zijn aan tijdelijk onderhoud (vaak pleister plakken), door onevenwichtig gebruik van locaties en aan ondersteunende fte's die gebonden zijn aan de locaties. Om maar niet te spreken van de interne kosten

doordat tal van medewerkers versnipperde taken hebben als het gaat om de accommodaties. Zouden de keuzes voor de locaties, de activiteiten en het beheer en onderhoud worden genomen vanuit een integraal kader, dan biedt dat perspectief op financiële winst, op het kunnen maken en verkopen van afgewogen keuzes en op helderheid in taken en verantwoordelijkheden binnen de eigen organisatie.

Waarom gebeurt het dan nog zo weinig? De belangrijkste reden daarvoor ligt in de complexiteit van het onderwerp. In tegenstelling tot subsidies zijn gebouwen

immers veel minder flexibel (er valt minder makkelijk mee te schuiven), je hebt vaak te maken met historisch gegroeide eigendomsverhoudingen en de horizon ligt veel verder weg dan vier jaar (zoals met subsidies vaak het geval is).

De praktijk leert dat accommodatiebeleid beperkt blijft tot de uitvoering, terwijl het in feite net zo'n strategisch instrument is als subsidies. Dit artikel gaat over de kansen die een accommodatiebeleid biedt, hoe je dit aanpakt en wat het kan opleveren; zeker in het huidige tijdsgewricht.

Integraal accommodatiebeleid

Diverse gemeenten hebben in de afgelopen jaren een integraal accommodatiebeleid ontwikkeld. Hoewel de insteek niet altijd een reductie van de uitgaven aan maatschappelijk vastgoed was, maakt het proces vaak duidelijk waar zaken efficiënter kunnen. Er is behoefte aan een samenhangend inzicht in het huidige aanbod, de spreiding van maatschappelijk vastgoed, de diverse eigendom- en beheerconstructies, de exploitatieoverzichten en de onderhoudssituatie. In één van de gemeenten was bijvoorbeeld totaal geen inzicht in de bezetting, waardoor gebruikers in de kunst- en cultuursector met ruimtegebrek kampten terwijl er in de welzijnsector een geschikte accommodatie was met onderbezetting.

Er zijn op het gebied van accommodaties tal van bezuinigingsmogelijkheden. Een paar suggesties:

- breng de omvang van het accommodatiebestand terug;
- cluster voorzieningen en breng ze samen in multifunctionele accommodaties;
- maak voor sportaccommodaties slim gebruik van het Sportbesluit en vraag btw terug via het btw-compensatiefonds;
- maak instellingen en verenigingen zelf verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud;
- onderzoek of het maatschappelijk vastgoed efficiënter kan worden benut;
- maak een inventarisatie van alle historisch gegroeide situaties, harmoniseer deze en maak ze eigentijds.

Een onderzoek dat uitmondt in een integraal accommodatiebeleid maakt duidelijk waar kansen liggen voor meer efficiëntie en effectiviteit. Door kennis van de situatie zoals de ambities binnen de betrokken beleidsterreinen, komen namelijk ook mogelijke samenwerkingsmogelijkheden en afstemmingsbehoeften in beeld. Zo ontdekte tijdens zo'n onderzoek de beleidsmedewerker Onderwijs van een gemeente dat in de nota Peuterspeelzalen, opgesteld door de beleidsmedewerker Welzijn, stond dat de gemeente 'streeft naar het zo veel mogelijk integreren van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en vroegschoolse educatie'. Dit terwijl het beleidsveld Onderwijs tot de ambitie (overigens nog niet formeel) was gekomen om zo veel mogelijk invulling te geven aan

de brede-schoolgedachte. De gemeente heeft dit inzicht vervolgens in haar eerste accommodatienota vertaald in het uitgangspunt om per wijk een samenhangend knooppunt van functies op het gebied van primair onderwijs en kinderopvang te realiseren. De samenwerking is in elk geval inhoudelijk en organisatorisch en waar mogelijk ook fysiek: multifunctionaliteit als uitgangspunt. Het verkregen inzicht in de huidige situatie (met name in de kwaliteit van de bestaande accommodaties) gaf daarbij direct aanknopingspunten voor investeringen in de onderhoudssituatie: niet meer in het gebouwtje waar het kinderdagverblijf momenteel was gevestigd, maar focus op het onderbrengen van het kinderdagverblijf in de basisschool.

Sturen met beleid

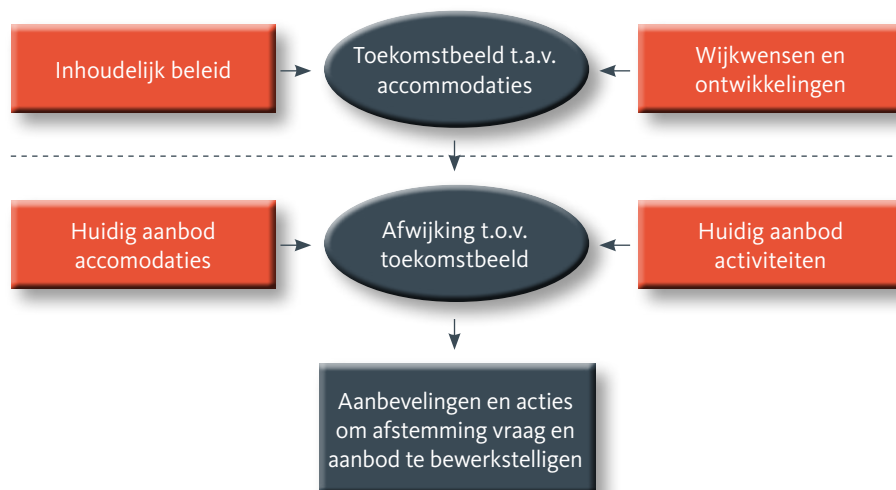
Het handen en voeten geven aan integraal accommodatiebeleid is niet zomaar geregeld. Uiteraard is veel afhankelijk van de uitgangssituatie. Heeft een gemeente inzicht in bezettingscijfers, zijn er vaste aanspreekpunten, spaart een gemeente voor vervanging van eigendom of wordt dat uit de reguliere begroting betaald? Met welke contracten werkt de gemeente en worden die gecoördineerd en centraal beheerd? Waar liggen de verantwoordelijkheden voor beheer: versnipperd of binnen één organisatieonderdeel? Deze gegevens vormen een basis voor het stroomlijnen van de huidige situatie en

het ontwikkelen van inhoudelijk beleid voor de toekomst. Door de bank genomen worden in elk geval de volgende aspecten daarbij goed in kaart worden gebracht:

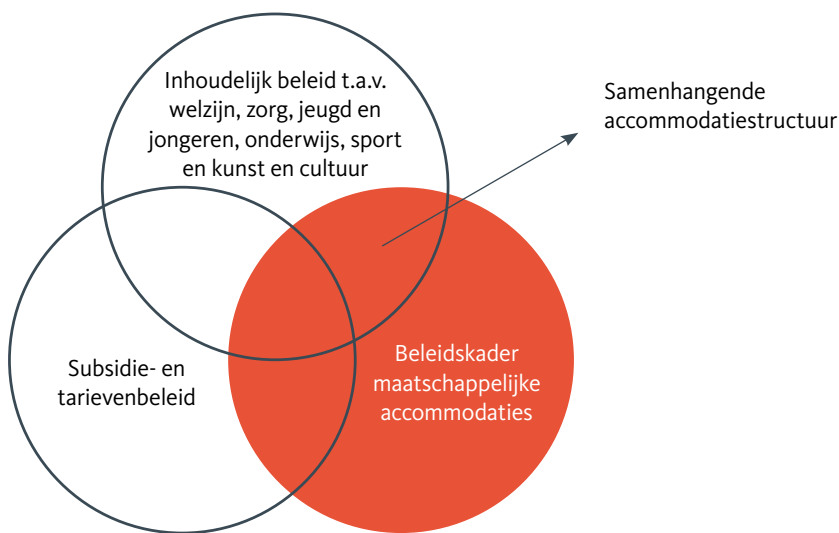
- overzicht maatschappelijk vastgoed per beleidsterrein (locatie, eigendomsituatie, beheer, gebruikers, bezetting, kosten, onderhoudssituatie);
- overzicht wensen en behoeften gebruikers;
- inzicht in de gemeentelijke ambities per beleidsterrein en een vertaling daarvan in ruimtebehoefte en ontwikkelingen;
- algemene trends en ontwikkelingen (bijvoorbeeld krimp of groei van de bevolking en voorgenomen nieuwbouwwplannen).

Het accommodatieonderzoek geeft inzicht in de huidige en toekomstige situatie. Aan de hand daarvan kunnen onderbouwde keuzes worden gemaakt met betrekking tot aantal, aard en spreiding van de diverse accommodaties. Deze kunnen vervolgens financieel worden doorgerekend om zicht te krijgen op de uitgaven en besparingen. Daarmee wordt het accommodatiebeleid daadwerkelijk sturingsinstrument voor het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen op het maatschappelijk domein.

Zo'n samenhangende accommodatiestructuur vanuit beleid ziet er schematisch als volgt uit:



Maatschappelijk Vastgoed



Visie op maatschappelijk vastgoed

Het toekomstbeeld voor accommodaties wordt bepaald door zowel het beleid voor onderwijs, welzijn, zorg, sport en kunst en cultuur als door de wensen en ontwikkelingen vanuit de wijken en kernen. Deze aspecten worden vervolgens vertaald in een visie op maatschappelijk vastgoed. Deze visie wordt vervolgens afgezet tegen de huidige situatie: het aanbod aan activiteiten en accommodaties in de wijk (vraag/aanbodanalyse). De daaruit zichtbare, eventuele 'mismatch' (er zijn te veel accommodaties, te weinig accommodaties, geen goede accommodaties, een verkeerde spreiding van de accommodaties) resulteert in aanbevelingen om de visie dichterbij te brengen. De volgende vraag is dan welke rol de gemeente hierin kan en wil vervullen en wat de financiële consequenties zijn.

Accommodatiestructuur

Momenteel is bij gemeenten vaak sprake van een versnipperde aandacht voor accommodaties. Het beleid en de contacten met gebruikers liggen doorgaans bij diverse medewerkers van een afdeling Maatschappelijke ontwikkeling, het eigendom en beheer bij een afdeling Facilitaire zaken en het onderhoud bij een afdeling Onderhoud. Dit bemoeilijkt een effectieve en efficiënte benutting van de accommodaties. Een gemiste kans.

Afhankelijk van waar een gemeente het beleid en beheer rondom het (maatschappelijk) vastgoed organisatorisch heeft ondergebracht, verdient het dan ook aanbeveling één afdeling en daarbinnen één functionaris hiervoor verantwoordelijk te maken, bijvoorbeeld vanuit een afdeling Vastgoed of Facilitaire zaken.

Momenteel is bij gemeenten vaak sprake van een versnipperde aandacht voor accommodaties.

Het gemeentelijk accommodatiebeleid kent, zoals eerder aangegeven, belangrijke gelijkenissen met het subsidie- en tarievenbeleid. Ook inhoudelijk zijn er relaties. Immers, samen leveren zij uiteindelijk de door de gemeente gewenste, samenhangende accommodatiestructuur (zie bovenstaand schema).

Beleid, maar geen doel op zich

Hoewel we gemakshalve spreken over accommodatiebeleid, zijn maatschappelijke accommodaties natuurlijk geen doel op zich. Zij zijn een middel om het gemeentelijke maatschappelijke beleid (de sociale structuurvisie) te bereiken. Niet de

stenen maar de activiteiten staan derhalve centraal. Anders gezegd: in het beleid met betrekking tot welzijn, zorg, onderwijs, jeugd en sport wordt geformuleerd welke functies de gemeente tot haar kerntaak rekent.

Wat levert het op?

De essentie van een accommodatiebeleid bestaat uiteindelijk uit een integraal keuzekader: voorangsregels die het mogelijk maken vraagstukken rondom accommodaties adequaat op te lossen. Stel dat een voetbalvereniging een nieuw veld wil en een wijkvereniging komt tegelijkertijd met een vraag om een buurthuis. En stel dat één van de beleidsuitgangspunten (voorangsregels) is dat eerst de bezetting maximaal moet zijn én dat het bestaande voetbalveld voor de helft benut wordt en het zwaar verouderde buurthuis een bijna volledige bezetting kent. Door middel van het accommodatiebeleid kan de gemeente een afgewogen keuze maken. In dit (toegegeven, enigszins rudimentaire) voorbeeld zou de keuze dus op het buurthuis vallen. Een ander resultaat van een integraal accommodatiebeleid is een expliciete heroriëntatie op de beheertaak. Veel gemeenten vinden dit geen kerntaak, niet onbelangrijk in tijden van bezuinigingen. In een aantal gevallen heeft het ontwikkelen van een integraal accommodatiebeleid ertoe geleid dat een externe partij (bijvoorbeeld een woningcorporatie) bereid was beheer en onderhoud van het maatschappelijk vastgoed over te nemen.

Dergelijke opties komen niet zomaar uit de lucht vallen: pas als er beleid is, kan erop worden gestuurd, met alle (financiële) voordelen van dien. Met integraal beleid op accommodaties kunnen gemeenten beter sturen op beleidsontwikkeling. Een integrale visie biedt niet alleen inzicht in de huidige situatie maar ook in de onderbouwing van keuzes. Daarmee vormt het een effectief sturingsinstrument: een instrument dat geld oplevert maar vooral ook zorgt voor interne slagvaardigheid.