

CONCENTRATIE VAN MAATSCHAPPELIJKE DIENSTEN IN GEMEENTELIJK VASTGOED NAAR AANLEIDING VAN DEMOGRAFISCHE TRANSITIE

Een casestudie in landelijke gemeenten in Noord-Brabant, Nederland

E. (Eva) van Bunningen BSc
Technische Universiteit Eindhoven
Faculteit Bouwkunde
Master Construction Management and Engineering
Afstudeerstage bij AgentschapNL, afdeling Energie en Klimaat

26 augustus 2013

ABSTRACT

De gemeentelijke begroting staat onder druk ten gevolge van demografische transitie (DT) en bezuinigingen. Dit voedt de discussie over het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Steeds meer regio's in Nederland krijgen te maken met DT. Als gevolg van DT en andere sociale ontwikkelingen wordt de ondergrens voor het minimum aantal gebruikers eerder bereikt (Rijk et.al., 2012). Hierdoor komt de huidige decentrale voorzieningenstructuur onder druk te staan en wordt behoud ervan onmogelijk. De sluiting van maatschappelijke diensten stuit veelal op weerstand bij bewoners en raadsleden. Zij willen ernaar streven alle diensten in alle dorpen beschikbaar te houden. De concentratie van maatschappelijke diensten wordt door experts aangedragen als mogelijke oplossing voor het probleem omtrent het aanbieden van maatschappelijke diensten en de gemeentelijke vastgoedportfolio. Dit afstudeeronderzoek geeft inzicht in de beweegredenen en voorkeuren van gemeentelijke actoren en de consequenties van bepaalde mate van concentratie. Daarbij wordt getracht de financiële gevolgen in kaart te brengen. Het onderzoek probeert raadsleden bewust te maken hun keuzes en de gevolgen ervan.

Trefwoorden: Gemeentelijk vastgoed, maatschappelijke diensten, concentratie, demografische transitie, Analytic Hierarchy Process.

INTRODUCTIE

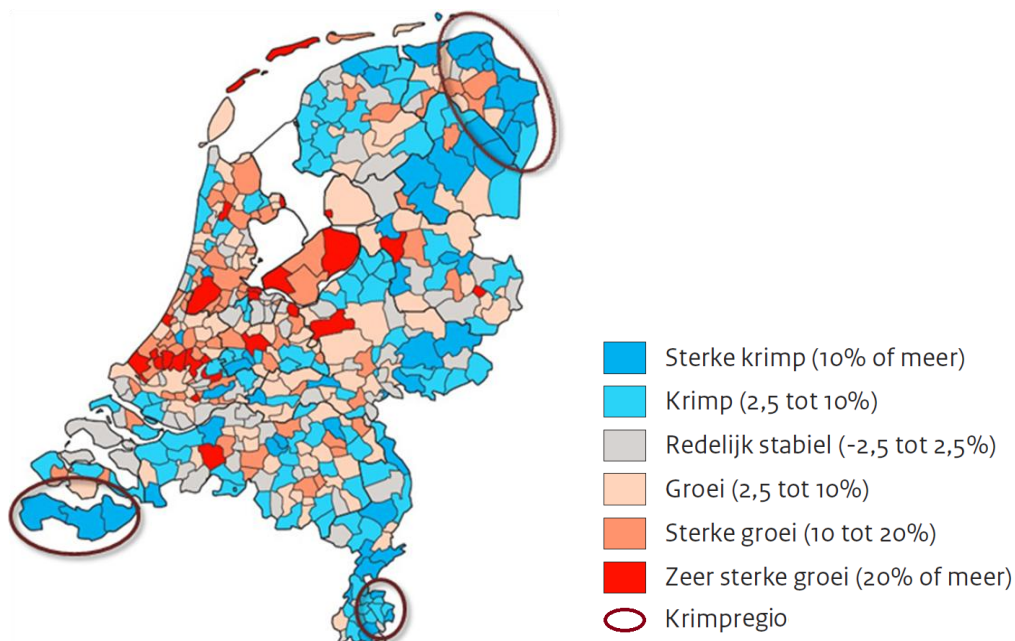
De afgelopen jaren is de gemeentelijke vastgoed portefeuille, waaronder het maatschappelijk vastgoed, sterk gegroeid. Door DT en bezuinigingen staat de gemeentelijke begroting onder druk, wat ook gevolgen heeft voor het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Een discussie is op gang gekomen over de omvang, bezettingsgraden, technische staat, energieverbruik en kosten van het totale portfolio en de gebouwen op zich. Door DT en sociale ontwikkelingen zoals toegenomen mobiliteit verandert de vraag naar maatschappelijke diensten, die in het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed zijn gehuisvest. Het behoud van een decentraal aanbod van maatschappelijke diensten per kern wordt hierdoor onmogelijk. Het is financieel niet meer haalbaar en kwaliteit verminderd. Experts zien de concentratie van maatschappelijke diensten als mogelijke oplossing.

Binnen de gemeente zijn twee actoren meegenomen in het onderzoek, de raadsleden en de ambtenaren van de afdelingen maatschappelijke voorzieningen en gemeentelijk vastgoed, omdat zij gezamenlijk het beleid bepalen.

Demografische transitie, gemeentelijk vastgoed en maatschappelijke voorzieningen

DT omvat meer dan alleen bevolkingsdaling. Huishoudensdaling en een veranderende samenstelling van de bevolking en huishoudens, zoals ontgroening, vergrijzing en huishoudensverdunding, zijn aspecten van DT (Nimwegen en Heering, 2009 en Dam *et.al.*, 2006).

DT komt vaker voor in perifere gebieden. Deze gebieden hebben met name te maken met ontgroening en vergrijzing van de bevolking. Het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in het kader van het programma 'Demografische transitie' drie regio's aangewezen als top-krimpregio's: Zeeuws-Vlaanderen, Parkstad Limburg en Oost-Groningen. Dit zijn regio's die op het moment te kampen met aspecten van de DT. Daarnaast heeft BZK meerdere anticipeerregio aangewezen; gebieden die in de nabije toekomst te maken krijgen met DT en daarop moeten anticiperen (Rijk *et.al.*, 2012).



Figuur 1 Bevolkingsprognose 2010-2040 (Eck *et.al.*, 2013)

Van veel gemeenten is de vastgoed portfolio historisch gegroeid. Veelal heeft het gemeentelijk vastgoed een lage technische kwaliteit en energetische waarde. Naar richtlijnen van de EU moeten alle nieuwe gebouwen in 2018 minimaal energielabel A hebben. Voor bestaande gebouwen zijn nog geen eisen gesteld, maar gemeenten zouden hierin een voorbeeldrol moeten nemen.

Veel gemeenten zijn momenteel bezig met het herformuleren van hun vastgoed- en accommodatiebeleid. De focus ligt hierin op het verkleinen van het aantal vierkante meters, het verhogen van de bezettingsgraden, het vergroten van de energetische waarde van de gebouwen en het aanbieden van maatschappelijke diensten welke aansluiten bij de vraag van de bevolking. De gemeente is de belangrijkste partij in het aanbod van maatschappelijk vastgoed. Gemeenten subsidiëren maatschappelijke instellingen indirect op huisvestingskosten, maar in toenemende mate ook direct op output. De gebruikers zijn de belangrijkste stakeholder, zij bepalen immers de vraag.

ANALYTIC HIERARCHY PROCESS

Om te bepalen welke criteria het belangrijkste zijn in de besluitvorming omtrent het al dan niet concentreren van maatschappelijk diensten is het Analytic Hierarchy Process (AHP) methode gebruikt. AHP maakt het mogelijk zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten tegen elkaar af te wegen omdat deze uitgedrukt worden in een multidimensionale schaal (Saaty en Vargas, 2012). Aan de hand van literatuurstudie en interviews zijn de criteria vastgesteld. De volgende criteria zijn meegenomen:

- financiële haalbaarheid,
- waarborging van de kwaliteit
- en bereikbaarheid.

De hoofdcriteria zijn onderverdeeld in subcriteria. Omdat de financiële haalbaarheid essentieel is in de uitvoering van een bepaald beleid is dit aspect in het onderzoek verder uitgewerkt.

De mogelijke niveaus van concentratie vormen de mogelijke alternatieven in dit onderzoek en zijn:

- geen concentratie oftewel een decentraal aanbod,
- concentratie per kern,
- concentratie per gemeente
- en concentratie per regio.

Om inzicht te krijgen in de weging van elk criterium in de besluitvorming binnen gemeenten is een enquête ontwikkeld voor raadsleden en ambtenaren. Hierin werd gevraagd criteria paarsgewijs te vergelijken voor maatschappelijke diensten als geheel en per publieke sector (educatie, zorg en welzijn, sport en cultuur). In een andere enquête werden experts gevraagd de alternatieven te beoordelen per criterium. Door de weging van de criteria te vermenigvuldigen met de score van het alternatief op de criteria kon de voorkeur van gemeentelijke actoren voor de alternatieven bepaald worden. Naast deze indirecte AHP rangschikking zijn zowel de gemeentelijke actoren als de experts gevraagd de alternatieven direct te rangschikken.

De enquête voor gemeenten is verspreid onder de 39 landelijke gemeenten in Noord-Brabant, waaronder gemeenten in de anticipeerregio West-Brabant. Circa 10% van de raadsleden en 40% van de ambtenaren heeft gereageerd op de enquête. De experts zijn personen werkzaam bij het programma 'Demografische transitie' van BZK, universiteiten, onderzoeksinstituten of adviesbureaus werkzaam met betrekking tot gemeentelijk vastgoed of accommodatiebeleid. Elf experts hebben gereageerd op de enquête.

RESULTATEN EN CONCLUSIES

Casestudie

Om inzicht te krijgen in de problematieken waar de praktijk mee te kampen heeft is een casestudie gedaan. Hierin zijn de alternatieven uitgewerkt per criteria. De financiële haalbaarheid heeft hierin meer aandacht gekregen.

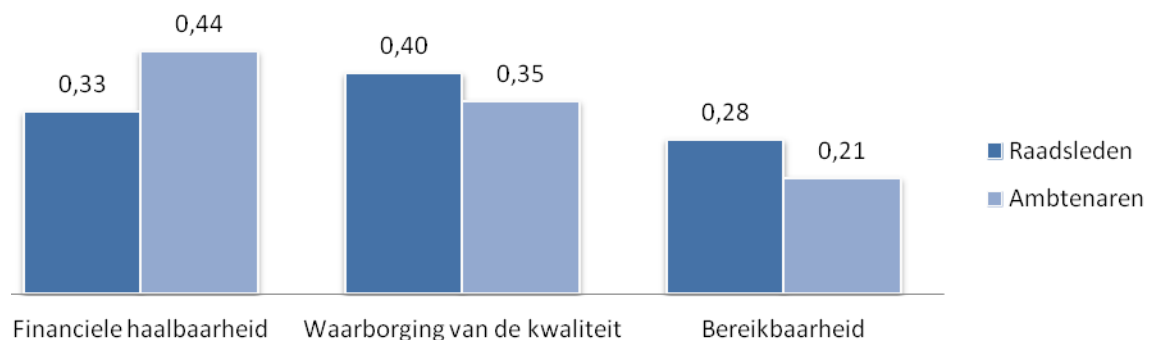
De casestudie heeft getoond dat veel gemeenten de financiële data over hun vastgoed niet inzichtelijk heeft (Teuben, 2008). In de meeste gemeenten wordt het vastgoed decentraal beheerd, hierdoor mist een overzicht van de totale portefeuille. In toenemende mate

centreren gemeenten hun vastgoed, wat inzicht geeft in de omvang en kosten van de totale portefeuille. Deze financiële data zijn vereist om alternatieven te beoordelen op hun financiële haalbaarheid en een onderbouwde keuze te maken omtrent het vastgoed- en accommodatiebeleid.

Tevens blijkt de toekomstige vraag naar voorzieningen moeilijk te bepalen, omdat algemene prognosemodellen gebaseerd zijn op bevolkingsgroei en daardoor een te positief beeld geven. Daarnaast verschillen gemeenten en haar inwoners van elkaar, waardoor niet één alternatief is aan te wijzen als beste alternatief.

Enquêtes

Aan de hand van de respons op de enquête kan de waarde van de criteria bepaald worden. Figuur 2 laat zien dat raadsleden de kwaliteit het belangrijkste vinden, terwijl ambtenaren de financiële haalbaarheid het belangrijkste vinden. Beide partijen geven aan de bereikbaarheid het minst belangrijk te vinden. Van de subcriteria van financiële haalbaarheid waren de structurele kosten van de gebouwen voor zowel raadsleden als ambtenaren van hoger belang dan de eenmalige investeringen.



Figuur 2 Weging van de hoofdcriteria in de besluitvorming

Uit de paarsgewijze vergelijking van de criteria per sector kan opgemaakt worden dat onderscheid tussen de sectoren gewenst is. Beide gemeentelijke actoren vinden bij de sectoren educatie, zorg en welzijn de kwaliteit het belangrijkste in de besluitvorming. Terwijl dit bij sport en cultuur de financiële haalbaarheid is.

Het optimum van de scores van de alternatieven ligt tussen concentratie per kern en gemeente. De financiële haalbaarheid verbeterd en de bereikbaarheid verslechterd naargelang een hogere mate van concentratie. De kwaliteit kan het best gewaarborgd worden bij concentratie op het niveau van een gemeente.

Op basis van de indirecte AHP rangschikking van de alternatieven kiezen beide gemeentelijke actoren voor concentratie op hetzelfde niveau. Dit verschilt echter van de directe rangschikking door de respondenten zelf. Hierin kiezen de raadsleden voor een lager niveau van concentratie zowel voor de voorzieningen in hun geheel als per sector. Dit verschil is mogelijk toe te wijten aan het feit dat de experts de alternatieven hebben beoordeeld en mogelijk een ander beeld hebben van de consequenties van de alternatieven dan de raadsleden. Ambtenaren blijken een gelijk beeld te hebben van de consequenties van de alternatieven als de experts. Zij hebben kennis over de consequenties van de alternatieven. Dit had verwacht kunnen worden aangezien het onderwerp van het onderzoek gaat over de

dagelijkse taken van de benaderde ambtenaren. Ervan uitgaande dat experts en ambtenaren dichter op de cijfers zitten en daardoor een beter beeld hebben van de gevolgen van de alternatieven kan geconcludeerd worden dat raadsleden niet goed op de hoogte zijn van de consequenties van verschillende alternatieven. De kennis met betrekking tot de consequenties van de alternatieven is een vereiste voor het maken van een onderbouwde keuze. Echter blijkt ook uit de casestudie dat er een gebrek is aan gegevens om verschillende alternatieven te beoordelen per gemeente.

De experts kiezen voor een hogere mate van concentratie, maar nog steeds binnen de gemeentelijke grenzen. Mogelijk is dit te wijden aan het 'regionale gat', ofwel het missen van een bestuurlijke laag op regionaal niveau.

Sector	AHP rangschikking	Directe rangschikking		
	Gemeentelijke actoren	Gemeentelijke actoren		Experts
		Raadsleden	Ambtenaren (experts)	
Educatie	Kern	Kern	Kern	Gemeente
Zorg en welzijn	Gemeente	Kern	Gemeente	Gemeente
Sport	Gemeente / regio	Kern	Gemeente	Gemeente
Cultuur	Regio	Gemeente	Gemeente	Regio

Figuur 3 Rangschikking van de alternatieven

AANBEVELINGEN VOOR GEMEENTEN

- Gemeenten zouden meer inzicht moeten krijgen in de consequenties van de alternatieven. Hiervoor is inzicht in de parameters van de financiële haalbaarheid, kwaliteit en bereikbaarheid een vereiste. De kennis van de ambtenaren zou hiervoor intensiever gebruikt kunnen worden.
- Per gemeente moet gekeken worden welke diensten gecombineerd kunnen worden. Hierbij zouden diensten die buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid ook betrokken kunnen worden.
- Dit onderzoek betreft de concentratie van voorzieningen, maar ook andere alternatieven zouden onderzocht kunnen worden.

BRONNEN

- (Dam *et al.*, 2006) Dam, F. van, Groot, C. de en Verwest, F. (2006) Krimp en ruimte; bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid. NAI Uitgevers, Rotterdam
- (Eck *et al.*, 2013) Eck, J.R. van, Dam, F. van, Groot, C. de and Jong, A. de (2013) Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit. Planbureau voor de leefomgeving, Den Haag.
- (Nimwegen en Heering, 2009) Nimwegen, N. van en Heering, L. (2009) Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Amsterdam.
- (Rijk *et al.*, 2012) Rijk, VNG and IPO (2012) Interbestuurlijke voortgangsrapportage bevolkingsdaling 2012. Retrieved January 30, 2013 from <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/07/03/interbestuurlijke-voortgangsrapportage-bevolkingsdaling-2012.html>.
- (Saaty en Vargas, 2012) Saaty, T.L. en Vargas, L.G. (2012) The seven pillars of Analytic Hierarchy Process. *Models, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process, International Series in Operations Research & Management Science*, vol. 175, blz. 23- 40.
- (Teuben, 2008) Teuben, B. (2008) ROZ Benchmark gemeentelijk vastgoed. *Real estate magazine*, vol. 60, blz. 22-27.