

Vier decentralisaties en maatschappelijk vastgoed

Door Tom de Haas

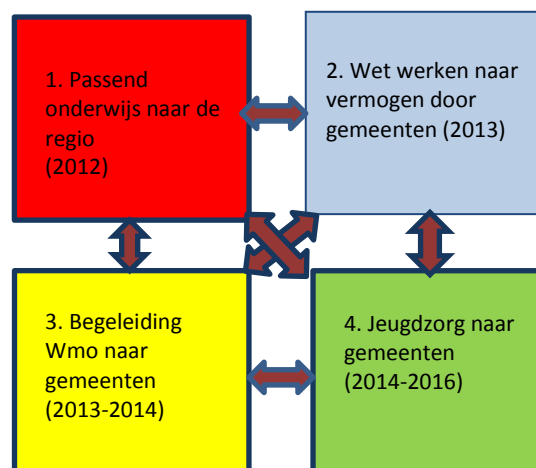
De komende 3 tot 5 jaar zullen diverse nieuwe regels in werking treden op het gebied van passend onderwijs, werk, inkomen en zorg. Deze nieuwe regels zullen naast andere maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn op het functioneren van buurten en wijken en de benodigde of gewenste wijkvoorzieningen. Maar welke invloed? Onderstaand een aanzet voor een verkenning.

De nieuwe regels kunnen worden samengevat als de vier decentralisaties. Het gaat om:

1. De invoering van Passend Onderwijs met ingang van 1 augustus 2012. Deze wet brengt het speciaal basis- en het voortgezet onderwijs onder in regionale samenwerkingsverbanden. Doel is om zoveel mogelijk leerlingen met een beperking deel te laten nemen aan het regulier onderwijs;
2. de invoering van de Wet werken naar vermogen met ingang van 1 januari 2013. Deze wet vervangt de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong);
3. de overheveling van de functie begeleiding uit de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2013 en 2014;
4. het onderbrengen van de gehele jeugdzorg bij gemeenten in de periode 2014-2016.

Het gaat hierbij niet om nieuwe taken, maar vooral om een verschuiving van taken. Veel taken worden op dit moment ook al uitgevoerd. De Wet Werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening door gemeenten, de begeleiding als onderdeel van de AWBZ in opdracht van zorgkantoren en de jeugdzorg in opdracht van de provincie.

Wat wel nieuw is, is dat drie van de vier taken in de toekomst bij de gemeenten komen te liggen. Wat ook nieuw is, is de visie op uitvoering; dichter bij de mensen en langer in de eigen omgeving. Dat stelt nieuwe eisen aan de omgeving; aan de draagkracht van de omgeving en aan het voorzieningenniveau. Maar het schept ook nieuwe mogelijkheden voor integrale uitvoering met andere visie op huisvesting, die op haar beurt ook weer kan leiden tot een andere visie op de huisvesting van maatschappelijk voorzieningen.



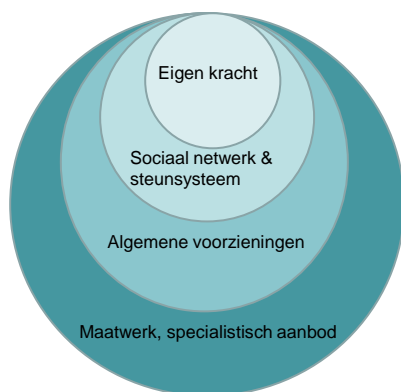
De gemeentelijke taken op het terrein van werk en inkomen, zorg en vastgoed liggen vaak op het bordje van verschillende wethouders en afdelingen. In deze aanzet voor een verkenning willen we deze gemeentelijke beleidsvelden meer in relatie tot elkaar bezien. Dat doen we in eerste instantie door de belangrijkste ontwikkelingen op een rijtje te zetten. We beginnen met een ontwikkeling die al een tijdje geleden in gang is gezet via de Wet maatschappelijke ondersteuning.

De Wet maatschappelijke ondersteuning vanaf 2012

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bestaat sinds 2007. Daarbij wordt gewerkt met front offices voor aanvragen van ondersteuning in het kader van de Wmo. Steeds vaker worden deze front offices, de startpunten met laagdrempelige balies voor burgers, in multifunctionele centra's (MFA's) onder gebracht.

In de aanpak van de Wmo, die vanaf 2012 wordt ingezet, staat een meer vraaggericht aanpak en maatwerk oplossingen voor burgers centraal. Wat betreft de taakverdeling en taakopvatting geldt de volgende redenering:

1. burgers lossen in eerste instantie problemen zelf op;
2. als dat niet lukt schakelen ze hun eigen sociale netwerk in;
3. als dat niet voldoende is maken ze gebruik van algemene voorzieningen;
4. en als dat niet werkt wordt een maatwerk oplossing geboden.



Het sociaal netwerk en het steunsysteem ligt als gevolg van individualisatie en technologie lang niet altijd meer primair in de eigen buurt. De algemene voorzieningen van waaruit onderwijs en zorg werk en inkomen georganiseerd moet worden liggen veelal wel op het niveau van de wijk of dorpskern. Deze voorzieningen maken meestal gebruik van maatschappelijk vastgoed.

Omdat de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning meer bij de burger en zijn sociale omgeving wordt gelegd, wordt deze sociale omgeving zwaarder belast en heeft ze meer draagvermogen nodig.

Omdat de overheid voor zichzelf een kleinere taak ziet, zijn en worden welzijnsorganisaties gekort in hun subsidie. Veel gemeenten zijn in 2011 al begonnen welzijnsvoorzieningen en buurtcentra te sluiten. Er wordt gezocht naar nieuwe vormen van “algemene voorzieningen”.

De Wet Passend Onderwijs vanaf augustus 2012

In ons land maken ruwweg 200.000 kinderen en jongeren gebruik van een vorm van speciaal onderwijs. Dat varieert van het bezoek aan een speciale school, ambulante begeleiding bij deelname aan regulier onderwijs tot vormen van leerweg ondersteunend onderwijs bij het Voorbereid Middelbaar Beroeps Onderwijs (VMBO). De hoeveelheid geld die in het speciaal onderwijs wordt ingezet is samengevat in onderstaand overzicht:

	Huidig budget	Nieuw budget 2013
Basisbekostiging	€ 1,5 miljard	€ 1,5 miljard
Budget extra ondersteuning	€ 2,2 miljard	€ 1,9 miljard
Totaal	€ 3,7 miljard	€ 3,4 miljard

Besparing vooral op het zorg en ondersteuningsdeel.
Inzet om meer leerlingen te helpen binnen het regulier onderwijs;

De decentralisatie van Passend Onderwijs zit met name in het volgende: Er worden uiterlijk in 2012 rond de 70 regio's gevormd. In iedere regio wordt een regionaal samenwerkingsverband opgericht voor basisonderwijs en apart voor voortgezet onderwijs. De scholen voor speciaal onderwijs maken deel uit van zo'n samenwerkingsverband. Zo'n verband heeft ongeveer 20.000 leerlingen. De inzet is € 300 miljoen structureel te besparen door meer leerlingen deel te laten nemen aan zo gewoon mogelijk onderwijs. Daarmee moeten 40.000 van de 110.000 plaatsen in het speciaal onderwijs worden afgebouwd. Het bestuur van een dergelijk samenwerkingsverband overlegt met de gemeenten in de regio. Over onderwijsbeleid en het voorkomen van uitval van leerlingen als gevolg van hun beperking. En over de vereiste onderwijshuisvesting en het vervoer van leerlingen naar de locatie waar geschikt onderwijs wordt geboden.

De Wet werken naar vermogen met ingang van 2013

De Wet werken naar vermogen vervangt een aantal andere wetten. Als deze wet op 1 januari 2013 ingaat komt de totale populatie van de Wet werk en bijstand, de nieuwkomers in de Wet Sociale werkvoorziening en ongeveer 40% van de nieuwe instroom van de Wet arbeidsondersteuning jong gehandicapten (Wajong) onder deze wet te vallen. Het volume zal uitgroeien tot een groep van 400.000 tot 500.000 mensen op termijn.

Wet	Aantal mensen 2012	Budget 2012
Wet werk en bijstand	300.000	€ 4,5 miljard
Wet sociale werkvoorziening (wachtlIJst)	100.000 (+ 25.000)	€ 2,5 miljard
Wet arbeidsondersteuning jong gehandicapten (jaarlijkse instroom)	200.000 (+ 17.000)	

De huidige uitvoeringsorganisaties voor de sociale werkvoorziening, de SW-bedrijven, beschikken veelal over een uitgebreide infrastructuur. De komende jaren zullen zij onder druk van de bezuinigingen en door de keuze om zoveel mogelijk mensen te plaatsen bij reguliere werkgevers, veel van deze infrastructuur afstoten. Veel SW-bedrijven zijn ondergebracht in een publieke rechtspersoon die een Gemeenschappelijke Regeling genoemd wordt. In die situatie is het vastgoed en de infrastructuur van deze gemeenschappelijke regeling indirect eigendom van de betrokken gemeenten.

Om de nieuwe wet zonder grote verliezen te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat gemeenten zoveel mogelijk werkzaamheden die onder haar beheer vallen openstelt voor werknemers met een beperking en een bijstandsuitkering. Landelijk zal er voor ongeveer 200.000 burgers werk moeten worden gevonden in het (lokale) publieke domein.

Wat kunnen die mensen dan doen? Op welke werkzaamheden kunnen ze worden ingezet? Het kan gaan om activiteiten rond groenbeheer, facilitaire dienstverlening, buurtbeheer, catering, postbezorging, reproductie werkzaamheden, conciërge werkzaamheden en werkzaamheden in wijken en buurten betaald uit het wijkbudget. Nu al is zichtbaar dat gemeenten ook andere maatschappelijke ondernemingen zoals woningcorporaties en zorginstellingen aanspreekt om een bijdrage te leveren aan het realiseren van werk voor de doelgroep.

In de wet is een bepaling opgenomen dat burgers die een bijstandsuitkering ontvangen geacht worden een tegenprestatie te leveren. Als die niet gerealiseerd kan worden via betaald werk, dan wordt van hen verwacht dat zij vrijwilligerswerk doen; maatschappelijk participeren. Ook voor deze mensen zal de wijk en wijkaccommodaties een belangrijke vindplaats zijn van werk en werkplekken. Zeker nu de overheid zich steeds meer terugtrekt.

De functie begeleiding in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2013 en 2014

Binnen de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) wordt onder de functie "begeleiding" een breed pakket van diensten gevat. Het gaat om individuele begeleiding en begeleiding in groepsverband. Burgers van alle leeftijden en met allerlei handicaps kunnen beroep doen op deze begeleiding, bijvoorbeeld om structuur te houden in hun dagelijks leven, om zelfstandig te kunnen blijven wonen, maar ook voor dagopvang en vormen van dagbesteding. Voor kinderen, volwassenen en ouderen.

Dagopvang en dagbesteding voor volwassenen wordt nu geleverd door zorgaanbieders voor verstandelijk gehandicapten en voor mensen met een psychische beperking. In grote steden staat in iedere wijk wel een accommodatie van zo'n zorginstelling.

Een voorbeeld is Pameijer in Rotterdam en omgeving. Zij bieden zorg en begeleiding aan mensen met een verstandelijke beperking, een psychische beperking en dak- en thuislozen. Zij hebben zo'n 20 accommodaties in wijken. Variërend van inloophuizen tot werkplekken voor arbeidsmatige dagbesteding. Voor ieder van deze locaties wordt onderzocht of, en zo ja hoe, deze accommodaties zich kunnen ontwikkelen tot multifunctionele accommodatie in de regio.

De functie Begeleiding, die nu nog onder de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) valt, wordt vanaf 2013 en 2014 overgeheveld naar de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) en uitgevoerd door de gemeenten. Het dorp, de buurt of de wijk wordt nog steeds gezien als een natuurlijke sociale eenheid. Ook om de "algemene voorzieningen" vorm te geven en te huisvesten.

Verwacht wordt dat de tarieven die de gemeenten gaan hanteren voor begeleiding, dus ook voor vormen van dagopvang en dagbesteding, fors lager zullen zijn dan de huidige tarieven. Diverse wethouders en beleidsambtenaren geven aan: "Wij hebben in onze gemeente voldoende maatschappelijk vastgoed om deze groepen te huisvesten. Vaak staat dit vastgoed gedeeltelijk leeg. De kosten voor deze huisvesting dragen we nu al. Dat is het eerste verdiend". De keuze om burgers in eigen gemeentelijke accommodaties dagopvang te bieden is ook gunstig voor de vervoerskosten die gemeenten nu moeten betalen. Vraag is dan waar deze activiteiten gehuisvest gaan worden. Welke accommodaties zijn hiervoor geschikt, welke functies zijn te combineren, wat past bij welke uitstraling en welke doelgroep? De verschuiving van taken van zorgkantoren naar gemeenten biedt gemeenten nieuwe mogelijkheden voor integraal accommodatiebeleid en een betere bezetting van bestaand vastgoed.

Om hoeveel mensen gaat het? En over hoeveel geld gaat het? Het bedrag dat voor de begeleiding over gaat van Awbz naar Wmo wordt geraamd op ruim € 3 miljard. Een grove schatting is dat ongeveer € 600 miljoen daarvan wordt uitgegeven aan dagopvang en dagbesteding van mensen in de leeftijd tussen de 18 en de 65 jaar. Een groep van rond de 70.000 mensen. Steeds vaker worden multifunctionele accommodaties (MFA's) en brede scholen gebruikt als startpunten voor de Wmo. Niet uitgesloten is dat voor meer diensten uit de Wmo een beroep gedaan wordt op bestaand maatschappelijk vastgoed.

De jeugdzorg vanaf 2014

De voorloper van de nieuwe aanpak van de jeugdzorg is inmiddels bij vrijwel iedereen bekend. Het Centrum Jeugd & Gezin. Dit centrum krijgt de front office functie op de jeugdzorg. En de uitvoeringsregie op het contracteren van specialistische dienstverleners als er sprake is van dienstverlening met verblijf en behandeling in speciale instituten.

De jeugdzorg is nu nog een provinciale, maar wordt een gemeentelijke taak. Veel dienstverlening in het kader van de jeugdzorg is ambulante van aard. Als regel geldt: hoe ambulanter de dienstverlening, hoe dichter bij de burger deze wordt georganiseerd. Deze ambulante hulpverlening kan ook in of vanuit een buurtcentrum, multifunctionele accommodatie, brede school, school of kinderdagverblijf worden gegeven. Er bestaan ook al langer medische centra met een wijk of regio functie. We

verwachten dat het aantal wijkvoorzieningen met een medisch of paramedisch accent de komende jaren zal toenemen.

Met de overheveling van de jeugdzorg van provincies naar gemeenten is een budget van ruim € 3 miljard gemoeid. Daarvan worden lichte adviestaken, ambulante ondersteuning, maar ook de voogdij, de jeugdreclassering en de gesloten jeugdzorg betaald en ook de intramurale zorg voor jongeren met een lichte verstandelijke beperking (LVG) of een psychiatrische beperking.

Andere ontwikkelingen

Naast de vier decentralisaties zijn er ook diverse andere maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zullen zijn op de behoefte aan maatschappelijk vastgoed. Denk aan economische en technologische ontwikkelingen en de vergrijzing. Hoewel er op het punt van de ouderenzorg geen sprake is van decentralisatie zijn ook rond deze doelgroep wel ontwikkelingen te signaleren. Bekend is dat de huidige verzorgingshuizen en woonzorgcentra zullen verdwijnen. De beschikbare capaciteit wordt geleidelijk omgezet in capaciteit voor zwaardere verpleeghuiszorg. De nieuwe generatie ouderen blijft langer thuis wonen. Er wordt door zorgverzekeraars ingezet op het bieden van het volledige pakket thuis (VPT). Ook wordt de komende jaren ingezet op een verdergaande scheiding van wonen en zorg. Daarmee wordt de woonfunctie ook zoveel mogelijk uit de Awbz gehaald. Deze maatregel heeft een aantal consequenties. Enerzijds wordt zo bevorderd dat mensen langer in de eigen woning zorg ontvangen. Daarnaast zullen mensen die een zorgvraag ontwikkelen die zo zwaar is dat zij moeten gaan wonen bij een zorginstelling de kosten van het wonen particulier moeten betalen.

Als gevolg van deze ontwikkeling wordt verwacht dat de ambulante zorg en dienstverlening toeneemt. En dat thuiswonende ouderen voor sociale activiteiten steeds meer aangewezen zullen worden op buurtcentra en accommodaties in de directe omgeving.

Resume

Met alle ontwikkelingen die hier worden geschetst is er sprake van een stapeling van functies en activiteiten in de wijk. Er moet steeds meer in en door de wijk worden opgelost. Maatschappelijk vastgoed in de wijk zal steeds vaker een centrumfunctie vervullen en dienen als uitvalsbasis voor allerlei werkzaamheden die in de wijk plaatsvinden. Globaal zijn er drie concentraties:

1. De eerste rond de jeugd en de lokale voorzieningen. Regionaal zal steeds meer integratie worden gezocht tussen jeugdzorg, onderwijs voor kinderen met een beperking en de Wmo begeleiding. Samen met het reguliere onderwijs en dicht in de buurt.
2. De tweede concentratie is die rond werk en participatie. De sleutelrol komt daar bij de gemeente te liggen.
3. De derde ligt bij ouderenzorg en voorzieningen in de buurt.

Het is de vraag hoe deze ontwikkelingen en concentraties zich vertalen naar het functioneren van buurten en wijken en het lokale beleid ten aanzien van maatschappelijk vastgoed.

Auteur: Drs. Tom de Haas CMC

Tom de Haas is zelfstandig adviseur en schrijver. Medeoprichter van het MFA Lab. En associé van Adlasz. Zie voor meer info en publicaties www.tomdehaas-consultancy.nl