

Van oude gebouwen en nieuwe functies

Herbestemming voor wonen met zorg

De lessen

In opdracht van

Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg en Architectuur Lokaal



ARCHITECTUUR
LOKAAL

Dirk Bergvelt
Hans van Rossum

maart 2009



RIGO Research en Advies BV
De Ruyterkade 139
1011 AC Amsterdam
telefoon 020 522 11 11
telefax 020 627 68 40
<http://www.rigo.nl>

Rapportnummer: P11010

De lessen

In dit rapport schetsen we de herbestemming van bestaande gebouwen voor de functie 'wonen met zorg' aan de hand van tien uiteenlopende voorbeelden. Als conclusie vooraf valt te melden dat deze vorm van herbestemming nog geen grote vlucht heeft genomen omdat het aantal gerealiseerde projecten niet erg veel verder reikt dan onze selectie van tien. Toch lijken er voldoende mogelijkheden te zijn gelet op het potentieel van panden als kantoren, kerken, boerderijen en bedrijfspanden dat (op termijn) in aanmerking zou kunnen komen voor herbestemming. De vraag naar huisvesting in de sector van wonen met zorg is er ook, maar komen vraag en aanbod overeen?

Een algemeen antwoord is niet op voorhand te geven. Misschien is er minder vraag dan aangenomen, of een kleiner aanbod van geschikte panden, of misschien staan we pas aan het begin van een stroom van herbestemmingen. Hoe dan ook, onze gesprekspartners zijn er onlangs in geslaagd projecten van de grond te laten komen en zij melden overwegend positieve ervaringen.

We zien dat zorgaanbieders vooral zijn geïnteresseerd in centraal gelegen panden. Kleinschalige combinaties van wonen en zorg maakt men graag letterlijk midden in de samenleving. Voor dit gebruik is het perifeer gelegen industrieel en agrarisch erfgoed niet interessant. Kerkgebouwen zijn wat locatie betreft prima geschikt en staan in elk dorp of stadswijk. Herbestemming van kerkgebouwen voor wonen en zorg is voor de eigenaar niet altijd de eerste optie. Uit religieuze overwegingen kan sloop aantrekkelijker zijn dan profaan gebruik van het gebouw. Dat geldt des te meer als de gemeente bereid is om het bestemmingsplan zo te wijzigen, dat commerciële woningbouw mogelijk wordt. In dat geval kan een locatie veel profijtlijker worden herontwikkeld via sloop en nieuwbouw. Maar als de locatie een maatschappelijke bestemming houdt en als het gebouw ook nog een monumentenstatus krijgt, valt er voor de eigenaar minder te verdienen bij verkoop en wordt herbestemming van kerken financieel haalbaar. Ook al kan dat frustrerend zijn voor de kerkelijke eigenaren die de waarde van hun vastgoed en daarmee investeringsmogelijkheden zien afnemen.

Een centrumlocatie is vaak, maar niet in alle gevallen gewenst, want de vraag is gevarieerd. Waar het accent ligt op woonkwaliteit kan er belangstelling zijn voor panden in een rustige, landelijke omgeving. Dat speelt vooral bij woonprojecten in de vrije sector. De locatiewens kan ook worden beïnvloed door het zorgconcept.

Dat geldt wanneer het de bedoeling is dat cliënten een rol spelen in het boerenbedrijf. In dergelijke gevallen is misschien eerder sprake van een verandering in de agrarische bedrijfsvoering dan van een herbestemming met een nieuwe eigenaar.

Het initiatief

Herbestemmen op commerciële basis is mogelijk, maar als het om combinaties van wonen en zorg gaat niet gebruikelijk. Toen in de jaren zeventig van de vorige eeuw het wonen in gerestaureerde panden in zwang kwam, gebeurde dat meestal in de vrije sector. Bij de opgave van zorghuisvesting in bijzondere gebouwen is de hoofdrol weggelegd voor woningcorporaties. Dat heeft te maken met hun toegenomen zelfstandigheid en de mogelijkheid strategisch te investeren in leefbaarheid en gebiedsontwikkeling. Daarin onderscheiden zij zich van commerciële ontwikkelaars die meer zijn gericht op verkoop en per definitie niet uit zijn op projecten waar geld bij moet.

Er is bij herbestemmen voor wonen en zorg een voorkeur voor middelgrote complexen: een pastorie, een school, een kerk, samengevoegde pakhuizen. Dat heeft zorginhoudelijke en financiële achtergronden. Vaak wil men komen tot 'kleinschalige' huisvesting van tenminste zes bewoners met algemene voorzieningen en een zorginfrastructuur. Dat red je niet in een enkel pand. Aan de andere kant is er hui-
ver voor de massaliteit van te grote complexen. Bovendien is bij grote projecten het financiële risico groter en bij de grootschalige verbouw tot woonappartementen lukt het vaak niet om het risico te beperken door voorverkoop

De lokale overheid en de corporatie werken in het algemeen samen in een gebiedsgericht kwaliteitsbeleid. Daarbij hoort het terugdringen van leegstand. Voor beide partners komen leegstaande gebouwen binnen woonbuurten en stadscentra in aanmerking voor 'wonen met zorg'. De herbestemming van het pand en de wijziging van het bestemmingsplan lopen door de deelname van de overheid in het algemeen soepel. Het is echter niet altijd gemakkelijk om ook de omwonenden voor het initiatief te winnen. Verschillende praktijkvoorbeelden zijn pas tot uitvoering gekomen na langdurige bezwaarprocedures.

De rolverdeling

Initiatieven komen op gang vanuit het aanbod van leegstaande gebouwen of vanuit de vraag naar locaties voor wonen en zorg. Voor de herbestemming van een pand gaan ontwikkelaars (vaak woningcorporaties) op zoek naar passende gebruikers en van hun kant zoeken zorgaanbieders geschikte locaties. In onze voorbeelden hebben beide partijen elkaar gevonden. Ook als dat in een vroeg stadium gebeurt, zijn zorgaanbieders niet altijd nauw betrokken bij de planvorming, laat staan de toekomstige bewoners. Het plan wordt uitgewerkt door de opdrachtgever en de architect, waarbij er meestal wel overleg is met beoogde huurders. Zorgaanbieders hebben meestal niet de ambitie om de verbouwplannen zelf uit te werken, zij menen dat anderen daar deskundiger in zijn. Het risico van deze arbeidsdeling is wel dat beslissingen worden genomen die onvoldoende rekening houden met het uiteindelijke gebruik. Een deel van de oplossing is om vooraf de gebruikseisen zo helder mogelijk te formuleren. Onze gesprekspartners geven aan dat hier op dit mo-

ment niet altijd voldoende aandacht voor is. Maar zelfs als de eisen vooraf helemaal helder zijn, is dat niet de hele oplossing, omdat een herbestemming ook afhankelijk is van de mogelijkheden van het bestaande pand. Deze worden vaak pas tijdens de uitvoering goed duidelijk. Een waarschuwing aan de nieuwkomers op dit terrein is daarom dat je voortdurend voor verrassingen komt te staan. Dat leidt ertoe dat het geplande en begrote programma vaak anders uitpakt dan in eerste aanleg met de gebruiker overeengekomen. De opdrachtgever krijgt te maken met meerwerk en wordt bij de verbouw van monumenten van twee kanten bestookt: met gebruikseisen en culturele eisen. Beide factoren hebben een prijsverhogend effect zonder dat daar meeropbrengsten tegenover staan. Het reguliere gebruik voor wonen en zorg werkt op basis van genormeerde subsidiebedragen en dat houdt tot op heden in dat er weinig speelruimte in de huurstelling is. Met de zorgpartij moeten op voorhand goede afspraken gemaakt worden zodat duidelijk is wat bijkomende eisen en kosten zijn. Dat vraagt om een vertrouwensband tussen de partners in het bouwproces.

Herbestemming berust op een bondgenootschap tussen gemeente en initiatiefnemers voor zover men samen optrekt om een pand te behouden en een nieuwe bestemming te geven. In een latere fase wordt de relatie lastiger, omdat de gemeente dan eisen gaat stellen aan de bouwplannen. Gemeente en planontwikkelaars zijn het niet altijd eens over de wijze waarop monumentale elementen bewaard moeten blijven. Meestal zijn daarbij kosten en gebruiksmogelijkheden in het geding. Bovendien zijn verschillende geledingen van de gemeente betrokken. Het historische karakter van het pand wordt bewaakt door de monumentencommissie, maar er zijn bijvoorbeeld ook brandweereisen, waaraan in een bestaand pand lastiger te voldoen is dan bij nieuwbouw. De gemeente is een onmisbare partner die ook kostbare voorwaarden kan stellen. Het vergt energie en tijd om de onderhandelingen tot een goed einde te brengen.

Behoud door ontwikkeling

Monumentenbezit kan een lust, maar ook een last zijn. In steden buiten de Randstad is er een beperkte vraag naar monumenten om te verbouwen tot woonhuis of bedrijfshuisvesting. Als dan in historische binnensteden monumentale panden leeg komen te staan, dreigt het gevaar van een vicieuze cirkel van verval. Het tij kan gekeerd worden door vervallen panden met monumentenstatus een maatschappelijke functie te geven. Dan werken gemeente vanuit het monumentenbeleid en woningcorporatie als ontwikkelaar van maatschappelijk vastgoed en de zorgaanbieder als toekomstig gebruiker samen aan de herbestemming van deze historische panden. Het kan ook zijn dat de monumentenstatus door gemeenten wordt ingezet om herbestemming af te dwingen. De kerkelijke vastgoedeigenaren klagen dat zij als eigenaar van leegstaande kerken een instandhoudingsplicht als gemeentelijk monument krijgen opgelegd waar geen compensatie tegenover staat.

Het is niet altijd eenvoudig vast te stellen welke historische elementen moeten worden behouden en welke kunnen worden aangepast. In onze brede selectie van historische panden zijn de specifieke monumentenwaarde en de daaruit volgende

eisen bij herbestemming zeer uiteenlopend. In alle gevallen moet het gevelaanzicht (de schil) intact blijven of worden gerestaureerd, maar inpandig kunnen eisen variëren van geen enkele belemmering tot intact en zichtbaar laten van het gehele balkwerk en de instandhouding van verschillende stijlkamers. De nadruk ligt op de bijdrage van het bouwkundig erfgoed aan de omgeving. Opdrachtgever en architecten moeten bij de restauratie van de schil van het gebouw en de herindeling van het inpandige gedeelte deze in overeenstemming zien te brengen met in het Bouwbesluit vastgelegde eisen van akoestiek, isolatie en daglichttoetreding die vaak op gespannen voet staan met de meer conserverende cultuurhistorische eisen. Bij wonen met zorg komt daar bij dat de bruikbaarheid van de panden voor mensen met ernstige lichamelijke beperkingen aanvullende eisen stelt aan de brandveiligheid en toegankelijkheid en de daarbij benodigde brandmeld- en ontruimingsinstallaties. Soms blijkt de ernst van de lichamelijke beperkingen pas tijdens de uitvoeringsfase waardoor ingrijpende aanpassingen nodig zijn die ook het monumentale karakter van het pand raken.

De corporatie die veelal door de lokale overheid wordt aangespoord mee te werken in naam van het publieke en culturele belang krijgt van diezelfde overheid in zekere zin de rekening gepresenteerd. De eisen vanuit monumententoezicht zijn niet altijd consistent en worden net als bij welstand vooral achteraf als reactie op gekozen oplossingen naar voren gebracht. Het is daarom zaak om al in een vroeg stadium contact te leggen met de monumentencommissie over de kwaliteiten van het pand en de gewenste aanpassingen.

Het geld

Financiële aspecten zijn in dit onderzoek alleen globaal aan de orde gekomen. Een exploitatieopzet van de projecten vraagt om aanvullende studie. Op dit moment kunnen we de volgende impressies geven. Het knelpunt dat door opdrachtgevers veelvuldig wordt genoemd is de onrendabele investering. Zelfs een project als De Magistraat dat kostendekkend was opgezet moest uiteindelijk met verlies worden verkocht. Dat de projecten onrendabele investeringen vragen, is goed te voorzien. Dat geldt al bij nieuwbouw voor deze doelgroep en geldt dus dubbelop bij de herbestemming en restauratie van bestaande panden. Maar minder goed is te voorzien hoe hoog de kosten en daarmee de onrendabele investering oplopen. De verbouw is ongewis in tijdsduur, gebruikseisen en culturele eisen, ook voor architecten en opdrachtgevers die op dit terrein ervaren zijn. Oplossingen voor het financiële probleem worden soms gezocht in creativiteit met subsidies, soms slaagt men via de opbrengsten van aangrenzende nieuwbouw of een combinatie met meer draagkrachtige huurders die de gebouwexploitatie sluitend maken.

Gebruikelijk is om de financiële haalbaarheid van een herbestemming af te meten aan de kosten die op korte termijn nodig zijn voor het verwerven en verbouwen van het pand. Er gaan stemmen op, om de kosten over een langere periode te berekenen. Een van de aanleidingen is de opkomst van nieuwe contractvormen, waarbij een aannemer behalve de bouw ook het onderhoud over een langere periode gaat verzorgen. Dat is een prikkel om te werken met onderhoudsarme oplossingen

waarmee het project uiteindelijk goedkoper wordt. Ook de subsidieregels van de rijksoverheid werken in de richting van een langetermijnbenadering. Waren er vroeger restauratiesubsidies, vanaf 1 januari 2006 geldt het Besluit Rijkssubsidiëring Instandhouding Monumenten. Het Rijk wil tegenwoordig monumenteigenaren stimuleren om monumenten goed en planmatig te onderhouden zodat restauraties slechts incidenteel noodzakelijk worden. Wie bij herbestemming een beroep wil doen op rijkssubsidie doet er daarom verstandig aan het verbouwplan te integreren met een langjarig onderhoudsplan.

Het meerjarig perspectief heeft als bijkomend voordeel, dat het stimuleert tot nadenken, ook in financieel opzicht, over het beheer van het herbestemde pand. Zeker als de herbestemming berust op een combinatie van meer gebruikers is goed beheer essentieel voor duurzaam succes.

Voor- en nadelen van herbestemming

- Herbesteden kost meer dan nieuwbouw, zo niet in geld, dan toch in tijd en inzet.
- Er is meer nodig om de benodigde vergunningen te regelen. Bij de gemeente moet niet alleen een gewone bouwvergunning worden aangevraagd. In het geval van panden met monumentenstatus komt daar nog de goedkeuring van Monumentenzorg bij. Zeker als de eindgebruikers 'minder zelfredzaam' zijn, vormen ook de eisen aan de brandveiligheid van het gebouw een heikel punt.
- Er zijn speciale bouwkundige uitdagingen. Wanneer panden uit verschillende perioden worden samengevoegd, is het door ongelijke verdiepingshoogten vaak ingewikkeld om de vertrekken en de panden onderling toegankelijk te maken, zeker voor mensen met lichamelijke beperkingen.

Waarom zou je er dan toch aan beginnen?

- Herbesteding is een impuls voor de omgeving. Het gaat vaak om beeldbepalende panden. Bij leegstand is de uitstraling negatief, een nieuw gebruik brengt alleen al door de investering in het gebouw een heel andere ervaring voor bewoners en omwonenden.
- Tegenover de verrassingen die tijdens de verbouwing lastig en kostbaar zijn, staat het unieke karakter van bestaande panden. De geschiedenis geeft het resultaat een extra kwaliteit (en extra ruimte) die bij nieuwbouw ongebruikelijk is.
- Als alle voorbereidingen achter de rug zijn wonen mensen die zorg nodig hebben op mooie plekken en in mooie gebouwen. Dat mag best inspanning kosten.

Hoe kan het beter?

- De kans op succes is groter als de tijd wordt genomen voor een gedegen vooronderzoek. Niet alleen op het niveau van een afzonderlijk project. Er zou gemeentelijk of regionaal een overzicht moeten zijn van zowel de voorraad beschikbare panden (en de mogelijkheden daarvan) als de ruimtebehoefte van

potentiële gebruikers. Vanuit zo'n overzicht kan een betere koppeling ontstaan tussen de mogelijkheden van het gebouw en de maatschappelijke vraag.

- Ga bij de haalbaarheidsstudie niet alleen uit van de directe wervings- en bouwkosten. Reken ook met onderhoud en exploitatie over een langere periode. Begin, zeker bij multifunctionele gebouwen, in een vroeg stadium met het regelen van het beheer.
- Besteed meer aandacht aan vroegtijdige inbreng van huurders en eindgebruikers. 'De zorg' is niet gewend om ruimtelijk te denken. Men heeft de neiging om normbedragen en normgetallen als vertrekpunt te nemen. Het is beter om snel op zoek te gaan naar de daadwerkelijke functionele eisen en financiële mogelijkheden. Als meer organisaties onder één dak komen, moet snel duidelijkheid ontstaan over de bestuurlijke bereidheid om in het project mee te doen.
- De zorgorganisatie is een intermediair tussen 'de bouwers' (opdrachtgever en architect) en de eindgebruikers, de mensen die in het pand komen wonen. Die intermediair moet serieus worden genomen, maar opdrachtgever en architect krijgen een beter beeld van wat nodig is als zij ook rechtstreeks contact hebben met de eindgebruikers.