

Meerwaarde maatschappelijk vastgoed: goed voor iedereen

Prof. Dr. Luigi van Leeuwen *zelfstandig adviseur*



Wij zijn een rijk land en toch stuiten wij op hardnekkige problemen. Onze concurrentiekracht wordt daardoor geschaad. Als er problemen zijn, zoals de lange wachtlijsten, de files, de regeldruk, die andere landen wel oplossen en wij niet, dan rijst de vraag wat er bij ons fout is en hoe wij dat kunnen verbeteren. Het ontbreekt ons kennelijk aan bestuurlijke slagvaardigheid. Ons beroemde poldermodel heeft altijd de bedoeling gehad problemen zonder al te veel maatschappelijke stress binnen een redelijke tijd op te lossen. Het lijkt er nu op dat ons poldermodel een alibi is om de oplossing van problemen op de lange baan te schuiven. Als maatschappij lopen wij daardoor een gigantisch renteverlies op, dat anders dan in de bouw een niet zichtbare verrekenpost is. Deze maatschappelijke kosten moeten worden bestreden. Dit artikel handelt hierover. Wij moeten de productiviteit van onze samenleving vergroten door op een aantal terreinen kritischer dan voorheen tewerk te gaan. Het gaat dan over veranderingen in het bestuurlijk denken, over transparantie van begrotingssystemen, de voortdurende machtsvraag van centrale sturing versus decentrale gebiedsontwikkeling, en niet te vergeten: het benutten van professionaliteit. Kortom, het gaat om waardecreatie door optimalisatie.

Er is gedurende de afgelopen decennia door de overheid al veel gepresteerd, doch er is nog een wereld te winnen. Zo zijn gemeenten en provincies aanzienlijk bedrijfsmatiger gaan werken. Aan het eind van de jaren '70 is uit de VS een aantal systemen als het planning, programmering en budgeting system (PPBS) en Zero Base Budgeting, overgewaaid. Hier is serieus naar gekeken, zeker toen in de jaren '80 onder leiding van Lubbers I het grote bezuinigen begon. Afslanking, uitbesteden, etc. was het gevolg. In de jaren '90 ging het er wat rustiger aan toe. Gemeenten kregen meer armslag via hun eigen belastinggebied en de comptabiliteitsvoorschriften werden stevig aangepakt. Daarna kwam de invoering van het dualisme met de scheiding van beleid en beheer; een ander begrotingssysteem, dat naar de raad en de burger aanzienlijk transparanter is. De gemeenten en provincies zijn nu toe aan een verdiepingsslag.¹ Het functioneren van de overheid zal meer in het teken moeten staan van productiviteitsverhoging (bijvoorbeeld via de introductie van strategisch budgetteren van de beheersbegroting) en van duurzaamheid van investeringen, van waardecreatie en het genereren van opbrengsten. Er ligt nog veel te besturen braak. In dit artikel wordt dit toegespitst op maatschap-

pelijk vastgoed. Het gaat over knelpunten en kansen.

Maatschappelijk vastgoed als productiemiddel

De geschatte waarde van maatschappelijk vastgoed – dat is alle vastgoed dat publieke functies mogelijk maakt – ligt tussen de 75 en 100 miljard euro. Dit vastgoed omvat ondermeer buurthuizen, scholen, ziekenhuizen, kinderdagverblijven, theaters, sportvelden, bedrijfshallen, infrastructuur, etc. Een forse sector waarvoor bij beleidsmakers tot voor kort weinig belangstelling bestond.

Een clubje professionals zag er wel wat in. Het vroeg zich af, of er met dit soort vastgoed niet wat zorgvuldiger moet worden omgesprongen. Een klein aantal grote gemeenten nam de uitdaging aan. Zo ontstond de Kopgroep Maatschappelijk Vastgoed.²

Deze Kopgroep maakt een essentiële scheiding tussen maatschappelijke voorzieningen en het fysieke vastgoed, de gebouwde en ongebouwde ruimte die voor deze voorzieningen nodig is. Zij is van oordeel dat door meer interactie en synergie tot een betere benutting van de be-

staande accommodaties kan worden gekomen. Dit betekent dat ook maatschappelijk vastgoed, net als commercieel vastgoed, als productiemiddel moet worden beschouwd. Eigendom en beheer daarvan vergen een eigen professionele aanpak, waarvan maatschappelijke voorzieningen profijt zullen hebben.

Als dit vastgoed slechts 1% rendabeler zou worden gemaakt, dan was al een heel groot bedrag verdiend. Bovendien zou er beter op de vraag naar ruimte uit de welzijnssector worden ingespeeld. Het lijkt zo eenvoudig, maar er zijn heel wat drempels te overwinnen om deze simpele gedachtengang te effectueren. Winsemius heeft in zijn WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt' er eveneens op gewezen, dat er bij veranderingen in het bestuurlijk denken en het ambtelijk handelen veel drempels te overwinnen zijn.

Knelpunten en kanttekeningen

Dat er voor de ontwikkeling van het maatschappelijk vastgoed nog veel werk te doen valt moge blijken uit de resultaten van een congres onlangs onder de titel 'bouwstenen voor sociaal' heeft plaatsgevonden. Dit congres heeft een 'agenda maatschappelijk vastgoed' opgesteld.

Aanwezige belanghebbenden zagen voldoende aanknopingspunten om met elkaar de grote maatschappelijke problemen op te lossen. Zij benoemden als voornaamste knelpunten:

Verkokering: Partijen zitten gevangen in de logica van de eigen sector, het eigen jargon, de eigen routines en de eigen regels.

Slecht zicht op wat burgers willen: Wat leeft er onder burgers, waar is behoefte aan, wat beweegt hen, eigenlijk weten we er weinig van.

Praatcircus: Alles moet met alles worden afgestemd, iedereen praat met iedereen, dat schiet niet op.

Geringe deskundigheid: Het ontwikkelen en beheren van maatschappelijk vastgoed is een vak waarvan je verstand moet hebben; nu doet iedereen het er maar een beetje bij.

Kortom, er is nog heel wat leed te bestrijden bij het bestuurlijk en ambtelijk management. De tijd is er kennelijk rijp voor. Allerlei rapporten en artikelen sterken ons in die gedachte. "Lokaal wat kan, centraal wat moet", nieuw bestel voor woningcorporaties (Commissie De Boer);

"De engel uit het marmer", reflecties op gebiedsontwikkeling (oratie Friso de Zeeuw); "Wonen zonder staatssteun", een pleidooi voor eerlijk delen van kwaliteit (Frank Bijdendijk); etc. Zo maar een greep!

Er is een aantal institutionele kanttekeningen te maken, die het dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheid raken:

- Ons centralistische denken legt een zeer grote bestuurlijke verantwoordelijkheid bij het rijk. Bij het Ministerie van Financiën nog aanzienlijk meer dan bij de andere departementen. Weinigen in het land denken nog dat de zegen van boven, van het rijk komt. Het drama rond de financiering van de Vogelaarwijken is daarvan een voorbeeld. Waarom moet die financiering via het Ministerie van Financiën, überhaupt via Den Haag lopen? Zijn er geen simpeler methoden om de oplossing van problemen in wijken (ja, in alle wijken) tot stand te brengen?
- Door de bestuurlijke verwevenheid is het onduidelijk: wie is de opdrachtgever en wie de opdrachtnemer. Het rijk, de gemeente, de burger...?
- Het tunnel-denken: de technische aanlegkosten voor een stuk weg komen ten laste van V&W, de maatschappelijke kosten bijvoorbeeld door schade aan de omgeving komen voor de gemeenten en/of provincies en hun inwoners.
- Wat zijn de wensen van de burgers in hun verschillende rollen als patiënt, buurtbewoner, weggebruiker, recreant, etc? Wie heeft er het beste kijk op en wie wordt erop aangesproken?

Voor maatschappelijk vastgoed, waaronder de infrastructuur, geldt het bekende adagium: lokatie, lokatie, lokatie! Wil het functioneren van de overheid dan ook meer in het teken staan van duurzaamheid van investeringen, van waardecreatie en het genereren van opbrengsten dan kan de verantwoordelijkheid daarvoor niet uitsluitend op centraal niveau liggen. Deze zal vaak op decentraal niveau moeten liggen. Afhankelijk van de aard van de problematiek. Voor veel maatschappelijk vastgoed zal de gemeente met andere stakeholders het voortouw hebben; voor de infrastructuur valt ook te denken aan provincies, landsdelen, regio's, gemeenten, professionele ontwikkelaars en banken.

De 'agenda maatschappelijk vastgoed' geeft ook een serie oplossingsrichtingen, waarvan hier slechts enkele worden vermeld:

'De wijk als business case, maatschappelijk vastgoed is een potentiële waardemaker; beschouw niet (alleen) de kosten maar ook de opbrengsten.

Hoger reiken, leg het compromis terzijde; kies voor schoonheid, trots en allure; dat geeft richting en energie aan nieuwe ontwikkelingen. Innovatief aanbesteden: Ontwikkel nieuwe vormen om het beste uit de samenwerkende partners te halen'.



FOTO: HOLLANDE-HOOGTE

**De geschatte waarde
van maatschappelijk vastgoed,
zoals scholen, ziekenhuizen,
theaters, infrastructuur etc.
ligt tussen de
75 en 100 miljard euro.**

Partnerships

Op die partnerships en hun successen wil dit artikel verder ingaan. Op lokaal niveau, per wijk of buurt, moeten die partners worden uitgedaagd tot samenwerking en zij mogen van die samenwerking ook profiteren. Zo zijn er door waardecreatie, straks alleen maar winnaars.

Het rijk haalt de planning voor nieuwbouw en stads- en dorpsvernieuwing; de gemeenten zien hun WOZ-waarde stijgen en krijgen zo ruimte voor nieuwe investeringen of kunnen hun tarieven verlagen; de woningcorporaties krijgen niet alleen een hoger bedrijfseconomisch, maar ook een beter maatschappelijk rendement over hun investeringscapaciteit; de buurtproblemen worden opgelost; verenigingen, scholen, bedrijfsjes en burgers zullen zich welbevinden.

De sleutel ligt bij de optimalisatie van het vastgoed, de grond en van het gebied. Betere benutting van de bestaande en van de geplande gebouwen; betere benutting van de grond, bijvoorbeeld door dubbel grondgebruik en door meer ondergronds bouwen, en door betere gebiedsexploitatie. Een dergelijke aanpak laat zich ook op andere terreinen van maatschappelijk vastgoed toepassen, zoals bij de infrastructuur.

De waardecreatie bij de infrastructuur geschiedt op een andere schaal dan bij de oplossing van de problemen van de wijken. Maar ook hier is sprake van het genereren van opbrengsten door optimalisatie van grond en van het gebied. Er zijn ook veel grotere bedragen mee gemoeid dan op wijkniveau. Aan de kostenkant, maar ook aan de opbrengstenkant. Nieuwe infrastructuur kost veel geld, maar brengt ook voor een lange periode belangrijke economische ontwikkelingen met zich mee. Deze waardecreatie past niet in het verkokerde budgettaire denken van de overheid, omdat het departement dat voor de kosten opdraait niet profiteert van het resultaat van de investering. De uitweg uit deze problematiek kan worden gevonden door dit soort investeringen – al dan niet met het beheer en onderhoud – over te laten aan een vorm van publiek private samenwerking (PPS) dan wel aan een concessionaris. Qua kosten maakt het in principe niet uit wie een weg of een stuk spoor aanlegt. De winst is echter dat de opbrengstenkant van grote investeringen in de berekening worden betrokken. Degenen, die de kosten maken krijgen ook belang bij de opbrengsten. Het gaat daarbij niet om de infrastructuur in enge zin, maar om de optimalisatie van de gebiedsexploitatie.

Zo heeft de gemeenteraad van Rotterdam enige tijd geleden uitgesproken te willen onderzoeken of de Maasboulevard (naar buitenlands voor-

beeld) kan worden ondertunneld. De actie ligt dan op gemeentelijk niveau, waarbij de gemeente zich ook door derden laat adviseren over het genereren van opbrengsten om de exploitatie sluitend te krijgen.

Een ander voorbeeld ligt op regionaal niveau. Voor de verbinding tussen de A44 en A4, noodzakelijk vanwege de bebouwing van het voormalige vliegveld Valkenburg, is een aantal alternatieven aangedragen, waaronder een tunneloplossing. Door deze oplossing te kiezen wordt schade aan een ecologisch waardevol gebied voorkomen met behulp van het genereren van opbrengsten. Deze opbrengsten kunnen worden ingezet om rekenkundig onhaalbare, maar maatschappelijke zeer wenselijke oplossingen mogelijk te maken. De maaienveldvariant is weliswaar een paar honderd miljoen euro goedkoper is dan de tunnelvariant. Maar de maatschappelijke kosten hiervan, in casu de aantasting van de Duivenvoorde Corridor, zijn ten minste even groot. Wat Verkeer en Waterstaat met de goedkope oplossing verdient, gaat ten koste van de leefbaarheid van de burger in de dichtbevolkte Randstad en van de eerder door provincie en gemeenten gedane investeringen in deze groenstructuur.

De te genereren opbrengsten kunnen ook worden ingezet voor verbetering van de ruimtelijk-economische structuur van de aanpalende regio's). Voorbeeld: Zo kan de regio Noord West Brabant profiteren van de ontwikkeling van de A4 Zuid tussen de havens van Rotterdam en Antwerpen. De betalende van de kilometerheffing winnen op twee fronten: zij kunnen snel hun reisdoel bereiken en stimuleren de welvaart van

hun eigen gebied.

Deze opbrengstenbenadering in plaats van het kille kostenplaatjesbeleid zou misschien wel tot een andere beslissing over de Zuiderzeespoorlijn hebben kunnen leiden.

Kostendenken doorbreken

Overzien wij het terrein van maatschappelijk vastgoed, inclusief de infrastructuur, kunnen wij concluderen dat het traditionele denken in uitsluitend kosten moet worden doorbroken en ook de opbrengsten van de investeringsprojecten in onze beschouwingen moeten worden betrokken. Nu de maakbare overheid verleden tijd is, zijn wij voor de oplossing van onze grote problemen juist aangewezen op de creativiteit van de samenleving. Het inschakelen van professionele deskundigheid is zeer noodzakelijk op de verschillende schaalniveaus: van woningcorporaties tot ontwikkelaars en banken. Echter, niet overal is die professionele deskundigheid beschikbaar. Anders dan bij de grote gemeenten van de Kopgroep hebben veel kleinere gemeenten, die deskundigheid niet binnenshuis. Maar ook bij grote infrastructurele werken kan het rijk het niet alleen. De BNG kan met haar bijzondere deskundigheid in veel gevallen een belangrijke meerwaarde hebben.

Noot:

- 1 Zie mijn afscheidscollage 'Om het financieel bestuur der gemeenten', Universiteit van Tilburg, 2 december 2005 op www.luigivanleeuwen.com
- 2 Zie voor verdere informatie: www.kopgroep.nl en www.bouwstenenvoorsociaal.nl