

Prachtige panden, krimpende budgetten

Nieuwe uitdagingen voor gemeenten en sector

Opgaven ten aanzien van cultureel vastgoed vormen een nieuwe uitdaging voor gemeenten en de culturele sector. Nu overheden zich steeds verder terugtrekken, zal de sector bovendien zelf een actievere rol moeten gaan spelen.

Het afgelopen decennium was er sprake van een ware nieuwbouwgolf en is veel cultureel vastgoed ontwikkeld of verbouwd, in grote én kleinere gemeenten: poppodia, theaters, musea en cultuurclusters. Paradoxaal is dat de exploitatiebudgetten onder druk van bezuinigingen juist krimpen. De vastgoedexploitatie slokt daardoor een steeds groter deel van het cultuurbudget op, met als gevolg dat accommodaties minder intensief geprogrammeerd worden en er (gedeeltelijke) leegstand ontstaat.

Gemeenten willen daarnaast een minder actieve rol spelen en vastgoed(taken) afstoten. De culturele sector zal zich daarom moeten ontwikkelen tot een goed geïnformeerde gesprekspartner van de gemeente en tot professioneel opdrachtgever van de vastgoedsector. Voor welke opgaven zien gemeenten en culturele instellingen zich ten aanzien van cultureel vastgoed gesteld?

Opgave: Integrale aanpak cultureel vastgoed

Een decennium geleden was het gebruikelijk dat het cultureel vastgoed ondergebracht was bij de afdeling cultuur van de gemeente en dat vastgoedambtenaren vooral dienstverlenend aan beleidsafdelingen waren. Dat dit niet meer zo is, heeft te maken met een professionaliseringsgolf op het gebied van gemeentelijk vastgoed.

De noodzaak tot professionaliseren was groot. Onderzoeken onthulden dat gemeenten beperkt inzicht hadden in hun vastgoedportefeuille en vaak niet efficiënt omgingen met het eigen vastgoed (Twynstra Gudde 2010). Inmiddels heeft circa 66 procent van de gemeenten vastgoedtaken gecentraliseerd in één afdeling (Tjeerdsma et al. 2014), die zich vooral richt op de vastgoedaspecten. Er is minder aandacht voor structurele samenwerking met beleidsambtenaren, dus ook cultuurambtenaren. De betrokken partijen spreken bovendien een verschillende taal en het ontbreekt over en weer aan voldoende kennis van (en soms respect voor) elkaars werkveld. In de praktijk werken afdelingen elkaar soms zelfs tegen. Dit wordt versterkt door bezuinigingen: de nadruk ligt steeds meer op het halen van financiële doelstellingen van de eigen afdeling.

Vastgoed- en cultuurbeleid hebben echter veel invloed op elkaar. Als een gemeente bijvoorbeeld kostprijsdekkende huren¹ wil invoeren voor cultuurgebouwen, behelst dit een systeemverandering die zowel de vastgoed- als de cultuurbegroting raakt. Om een dergelijke operatie budgetneutraal uit te kunnen voeren moet er met budgetten tussen afdelingen geschoven worden. Dit kan alleen slagen als er sprake is van nauwe samenwerking.²

Ook beslissingen ten aanzien van nieuwbouw hebben vaak sterke effecten op het cultuurbudget. Vastgoedinvesteringen leidden in de afgelopen jaren tot panden met hoge boekwaarden en dus hoge jaarlijkse kapitaallasten (rentelasten en afschrijvingen). De exploitatiesubsidies stijgen echter niet altijd evenredig mee, of dalen zelfs. Deze hoge exploitatielasten lijken daarmee een steeds groter deel van het cultuurbudget op te slokken. Guikje Roethof, algemeen secretaris van de Amsterdamse Kunstraad, noemt het Stedelijk Museum en Muziekgebouw aan 't IJ als sprekende voorbeelden. In beide gevallen leidde de nieuwbouw tot aanzienlijk

grotere gebouwen. Iconische gebouwen bovendien, duur in gebruik en onderhoud, terwijl niet was voorzien in een stijging van de exploitatielasten. Met het oog op de heropening in 2012 vroeg het Stedelijk Museum 3 miljoen euro meer subsidie aan. Deze aanvullende subsidie is echter niet toegekend. Een lastig dilemma voor het museum: door de hogere huisvestingslasten zijn er minder middelen beschikbaar voor de organisatie, aankopen en exposities.

Beslissingen omtrent het vastgoed kunnen dus verstrekkende gevolgen hebben voor cultuurbeleid en -budget, maar omgekeerd kunnen beslissingen in het culturele domein de vastgoedportefeuille ook stevig beïnvloeden. Het korten op beleidssubsidies kan bijvoorbeeld substantiële leegstand of huurbetalingsachterstanden opleveren. Illustratief zijn bibliotheken en centra voor de kunsten die massaal hun huurcontracten voor (neven)vestigingen opzeggen.

De opgave voor gemeenten is om vastgoed- en cultuurexpertise structureel met elkaar te verbinden, als basis voor een integrale aanpak. Een goed voorbeeld hiervan is de gemeente Nijmegen, die hiervoor een speciale ambtenaar heeft aangesteld: een 'verbinder', die de brug slaat tussen vastgoed en cultuur.

Opgave: Werken aan meer transparantie

Het ontbreekt gemeentelijk vastgoed aan transparantie. Zo zijn de werkelijke kosten niet altijd inzichtelijk en besteden gemeenten nog maar zeer beperkt aandacht aan benchmarking en performancemeting.³ Ook laten gemeenten niet of nauwelijks onderzoeken of het cultureel vastgoed bijdraagt aan de doelen van het cultuurbeleid (Klerk 2011, 43-44).

Nog regelmatig subsidiëren gemeenten instellingen indirect via de huur, ondanks de intenties van de Wet Markt en Overheid om daar verandering in te brengen. Deze wet schrijft voor dat kosten integraal moeten worden doorberekend, maar voor 'diensten van algemeen economisch belang' hoeft dit niet. Een te ruim gebruik van deze uitzonderingsmogelijkheid lijkt het effect van de wet teniet te doen (Berentsen 2014). Toch is een kostprijsdekkende huur niet zaligmakend, omdat deze sterk kan afwijken van de markthuur. En juist dat kan een *level playing field*, waarbij instellingen en gemeenten minder met elkaar verbonden zijn, blokkeren. Vanuit →

dat perspectief zou de keuze voor markthuur logisch zijn. Wanneer een instelling dan vertrekt of failliet gaat, kan de gemeente eenvoudiger een huurder vinden die tegen dezelfde condities huurt. En een instelling kan zelf kiezen of ze wil huren van de gemeente of van een andere partij.

Opgave: Toenemende leegstand en hoge kosten bestrijden

Dreiging van leegstand dwingt gemeenten te kiezen. Welke voorzieningen behouden we en welke stoten we af? Door het maken van scherpe keuzes kan weer budget vrijkomen voor accommodaties die prioriteit krijgen. In een ingekrompen culturele infrastructuur ligt het clusteren van culturele organisaties voor de hand. Daarbij kan zeker ook naar andere beleidsvelden gekeken worden: (gezondheids)zorg en onderwijs bijvoorbeeld. Het delen van een pand met commerciële organisaties, zoals een boekhandel, designwinkel of horecavoorziening, kan tevens interessant zijn.

Het doorbelasten van de integrale kostprijs, zoals de Wet Markt en Overheid gemeenten voorschrijft, maakt dit overigens niet eenvoudig: vanwege inefficiënties en bedrijfsspecifieke voorzieningen ligt de kostprijsdekkende huur van gemeentelijke culturele nieuwbouwpanden redelijk vaak boven de markthuur. Commerciële partijen zullen daar niet op af komen. Ook nieuwe typen organisaties – flexibele, ad hoc gesubsidieerde of ongesubsidieerde partijen en burgerinitiatieven – kunnen of willen niet snel een (te) hoge huur betalen. Deze situatie werpt dus mogelijk belemmeringen op bij het bestrijden van de groeiende leegstand.

Naast clustering op lokaal niveau kan ook gedacht worden aan het werken aan een regionale culturele infrastructuur, met name buiten de Randstad. De cultuurbezoeker is immers mobieler dan ooit en trekt zich niets aan van gemeentegrenzen. Hoe dit kan uitpakken

laat de nieuwbouw van Schouwburg Amphion zien, die is bekostigd door onder meer de gemeente Doetinchem en drie omliggende gemeenten.

Leegstand in de gemeentelijke vastgoedportefeuille kan overigens ook een kans zijn voor culturele instellingen: zo verbindt het Cultuurfonds Leiden talentvolle creatieve ondernemers en kunstenaars met leegstaande panden voor een tijdelijke invulling (zie het artikel van Zürcher in deze *Boekman*).

Opgave: De toekomst vraagt meer vastgoedkennis van de culturele sector

Tot voor kort was het in eigendom hebben van vastgoed voor veel gemeenten een automatisme (Teuben 2011). Voor cultureel vastgoed gold dat in hoge mate. Nu gemeenten zich echter heroriënteren op hun kerntaken bekijken ze kritisch welke vastgoedtaken ze kunnen uitbesteden. Eigendom blijkt niet per se noodzakelijk om als gemeente maatschappelijke doelen te kunnen bereiken (Proosdij 2013).

Het onderwerp ‘afstoten van vastgoed’ is in gemeentelijke kringen *hot*, vooral waar het overtollig vastgoed betreft. Maar diverse gemeenten willen daarnaast ook het beleidsmatige vastgoed op afstand zetten. De voorlopige uitkomsten van de Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2014 geven aan dat circa 76 procent van de onderzochte gemeenten verkoop van maatschappelijk vastgoed ziet als een middel om de kosten te beheersen. Maar in de praktijk werd minder dan de helft van de te koop aangeboden objecten daadwerkelijk verkocht (Tjeerdsma et al. 2014).⁴

Een vaak gehanteerd model is dat de huurder het pand voor een symbolisch bedrag of tegen boekwaarde overneemt van de gemeente. De culturele instelling moet dan wel voldoende professioneel zijn om zorg te kunnen dragen voor onderhoud en beheer.

Als culturele organisaties zelf het vastgoed bezitten kan dat overigens goede kansen bieden voor sponsoring en crowdfunding. Voorbeeld: het Concertgebouw in Amsterdam haalde in 2011 en 2012 in totaal 8,7 miljoen euro op voor onder meer groot onderhoud via een jubileum-aandelenemissie (Bockma 2012).

Daarnaast kijken gemeenten naar professionele vastgoedpartijen. Zo heeft de gemeente Enschede onderzocht of beleggers geïnteres-

In een ingekrompen culturele infrastructuur ligt het clusteren van culturele organisaties voor de hand

seerd zijn in het Nationaal Muziekkwartier, tot dusver zonder resultaat. Beleggers hebben nog weinig oog voor gemeentelijk (cultureel) vastgoed. En voor de gemeente is het vanuit financieel oogpunt niet altijd interessant om te verkopen, als huren duurder uitpakt dan de kosten van eigendom. Belangrijkste oorzaak is de goedkope financiering waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Daar staat tegenover dat ze in hun calculaties nauwelijks rekening houden met risico's, zoals gedeeltelijke leegstand of verlies van de functie en/of waarde.

Bij de ontwikkeling van nieuwe gebouwen is het overigens eenvoudiger om zowel voor gemeente als marktpartij voordelen te behalen. De gemeente Rotterdam heeft – bij de aanbesteding van de grootschalige gebiedsontwikkeling Hart van Zuid – het Kunstgebouw in de markt gezet als DBFM-contract: Design, Build, Finance & Maintain. Ballast Nedam, de partij die het aanbestedingstraject heeft binnengehaald, wordt daarmee zowel de ontwerper, bouwer, financier als eigenaar⁵ van het pand. Als je deze verantwoordelijkheden bij de markt legt, moeten instellingen en gemeente overigens vooraf goed weten wat ze willen, vertelt Peter Zwart desgevraagd. Zwart is vastgoedontwikkelaar en omgevingsmanager bij de gemeente Rotterdam.

Andere, lossere vormen van publiek-private samenwerking bieden meer kansen voor geleidelijke ontwikkeling. In De Nieuwe Stad (Oliemolenkwartier) in Amersfoort bijvoorbeeld experimenteert de gemeente samen met ontwikkelaar-belegger Schipper Bosch met 'open-einde gebiedsontwikkeling' (Klerk 2014). Daarbij neemt de gemeente bewust niet het voortouw bij het ontwikkelen van culturele functies. Zo onderhandelt poppodium De Kelder rechtstreeks met de ontwikkelaar-belegger en heeft het daarmee direct inzicht in de financiële consequenties die voortvloeien uit zijn wensen.

Culturele instellingen zullen de komende jaren op zichzelf teruggeworpen worden, ook met betrekking tot hun huisvestingsvraagstukken. Ze zullen zich meer en meer (moeten) ontwikkelen tot een goed geïnformeerde gesprekspartner van gemeenten en tot een professionele opdrachtgever van de vastgoedsector. ●



Met dank aan: Guikje Roethof (algemeen secretaris Amsterdamse Kunstraad), Cor Wijn (senior consultant BMC) en Peter Zwart (vastgoedontwikkelaar en omgevingsmanager, gemeente Rotterdam).

Literatuur

- Berentsen, L. (2014) 'Bedrijven de dupe van gesubsidieerde havenplaatsen en goedkope drankjes'. In: *Het Financieele Dagblad*, 29 juli.
- Bockma, H. (2012) 'Concertgebouw haalt 8,7 miljoen op met uitgifte van aandelen'. In: *de Volkskrant*, 17 april.
- Klerk, E. de (2011) *Professionaliseren gemeentelijk cultureel vastgoed*. Masterthesis Amsterdam School of Real Estate (ASRE).
- Klerk, E. de (2014) 'Open einde gebiedsontwikkeling: publiek private samenwerking in De Nieuwe Stad'. In: *MMNieuws*, nr. 2, 18-20.
- Proosdij, E. van (2013) 'Sturing op gemeentelijk vastgoed: voorkom dat het kind met het badwater weggegooid wordt'. In: *Barometer Maatschappelijk Vastgoed: onderzoeken en perspectieven op maatschappelijk en financieel rendement*, 175-178.
- Teuben, B. (2011) 'De (on)zin van gemeentelijk vastgoedbezit'. In: *Real Estate Magazine*, www.realestatemagazine.nl.
- Tjeerdsma, A. en J. Veuger (2014) 'Gemeenten verkopen nog zeer beperkt hun vastgoed'. In: *Vastgoedmarkt*, september, 18-19.
- Twynstra Gudde (2010) *Professioneel gemeentelijk vastgoed*. (S.l.): Twynstra Gudde.

Internet

- www.autoriteitconsumentenmarkt.nl
www.bouwstenen.nl
www.cultuurfondsleiden.nl
www.rotterdam.nl/hartvanzuid

Noten

- 1 Een huurprijs waarin de vastgoedexploitatiekosten verdisconteerd zijn (zakelijke lasten, eigenaarsonderhoud, kapitaallasten).
- 2 Ook moet voor dergelijke budgetverschuivingen rekening worden gehouden met de invloed die de gemeenteraad kan uitoefenen op de vaststelling en bestemming van budgetten (budgetrecht).
- 3 Deelname aan benchmarks kan de transparantie ten goede komen. De IPD Benchmark Gemeentelijk Vastgoed (veertien gemeenten) richt zich op financiële parameters. De BMC Benchmark Gemeentelijk Vastgoed (momenteel in opstartfase) richt zich op zowel financiële parameters als het meten van maatschappelijke doelstellingen.
- 4 Voor dergelijke beslissingen is de steun van de gemeenteraad nodig. Sinds de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur in 2002 heeft de gemeenteraad vooral kaderstellende en controlerende taken, terwijl het college van B&W bestuurlijke en uitvoerende taken heeft. De gemeenteraad kan het college mandaten geven om te opereren binnen bepaalde bandbreedtes.
- 5 Deze partij zal als toekomstig eigenaar tevens het onderhoud verzorgen (Maintain).