

Van solitair naar solidair waterbeheer

Jurgen van der Heijden, AT Osborne, februari 2010

Inleiding

Naast kwaliteiten als isolatie en koeling hebben groene daken als eigenschap dat zij water vasthouden. Zo dragen zij bij aan het voorkomen van wateroverlast. Zij bewijzen dat je waterproblemen niet langer oplost binnen het watersysteem alleen. Toch is de solitaire benadering de bestuurlijke traditie en niet enkel in de waterwereld. Denk aan thuiswerken als oplossing voor problemen op de weg. Rijkswaterstaat staat wel open voor deze solidaire benadering, maar heeft nog veel solitaire traditie af te breken voor dit echt een alternatief is voor wegaanleg. Vergelijkbaar moeten de waterschappen nog veel solitaire traditie afbreken voordat zij de solidaire benadering kunnen omarmen.

Fraai voorbeeld van de solidaire benadering zijn de waterschappen die met hun rioolwaterzuiveringsinstallaties duurzame energie opwekken. Spijtig voorbeeld van de solitaire benadering zijn woonwijken die vergaand willen verduurzamen, maar onmogelijke eisen opgelegd krijgen door waterschappen die niet willen meedenken. Gevolg is dat er niets gebeurt. Verschillende ontwikkelingen zoals de zeespiegelstijging en toenemende bevolkingsdichtheid dwingen de waterschappen tot nieuwe vormen van samenwerking waarbij met verschillende partijen naar duurzame oplossingen voor waterbeheer wordt gezocht.

Als waterproblemen niet langer oplosbaar zijn binnen enkel het watersysteem, dan is het tijd om met burgers, maatschappelijke instanties, commerciële partijen en andere overheden te zoeken naar verbreding; van solitair naar solidair waterbeheer. Traditioneel waterbeheer draait om technische oplossingen gerealiseerd door Design, Build en Finance, DBF. Daarbij horen het beheer en onderhoud van deze oplossingen door middel van Maintain en Operate, DBFMO. Daarnaast wordt de roep om duurzaam en innovatief waterbeheer (REcycle, REduce, REuse, REpair en RETrofit) steeds groter. De *DBFMORE* werkwijze richt zich op het zoeken naar nieuwe partijen, rollen en producten om deze te combineren tot een solidaire oplossing voor de specifieke opgave.

Hoe bereik je deze solidaire oplossing? Wat is de meerwaarde? En wat moet duurzaam waterbeheer concreet in gaan houden? Met *DBFMORE* worden shareholders uitgedaagd om te denken vanuit de kracht van het gebied en de solidariteit die daar realiseerbaar is. Dit korte artikel legt dat uit. Als eerste komt de solitaire traditie aan bod en waarom die steeds minder goed werkt. Ten tweede komt het solidaire alternatief aan bod dat op steeds meer plaatsen succesvol de concurrentie aangaat met de solitaire benadering. Ten slotte is er aandacht voor de *DBFMORE* werkwijze die helpt om de solidaire benadering in de praktijk te brengen.

Afloop van de solitaire traditie

Samenwerking kost geld. In het bedrijfsleven staat dit bekend als transactiekosten. Denk aan een projectontwikkelaar die 100 miljoen bij de bank heeft geleend om een gebied te ontwikkelen. Dat kost hem elke dag rente. Staan in het gebied burgers op die willen meedenken over de ontwikkeling, dan kan dat tot extra kwaliteit leiden. De projectontwikkelaar verwelkomt dat, maar ziet tegelijkertijd opdoemen dat deze samenwerking tijd gaat kosten, en extra rente, voor hij gaat terugverdienen aan het gebied. Deze transactiekosten zijn helder voor een bedrijf en zijn als zodanig minder bekend voor een overheid. Toch denken ook overheden in transactiekosten en is dit een duidelijke indicator van de solitaire traditie waarin zij staan.

Bijvoorbeeld een projectleider van Rijkswaterstaat krijgt opdracht een stuk snelweg aan te leggen. Binnen deze organisatie doet hij het goed wanneer dat stuk snelweg er komt. Tijd en geld doen er iets minder toe dan binnen het bedrijfsleven, dus samenwerking met uiteenlopende partijen stuit minder snel op bezwaren. Bezwaarlijk is wel als deze samenwerking de projectleider op het terrein brengt waar anderen dan Rijkswaterstaat bevoegd zijn. Aan water en groen kan hij vaak zelf nog wat doen, omdat Rijkswaterstaat daarvoor verantwoordelijkheden heeft, maar bijvoorbeeld niet voor stedenbouw. Een overheid maakt transactiekosten wanneer samenwerking de grens overschrijdt van terrein waar een andere overheid bevoegd is. Die kosten bestaan uit politiek verantwoordelijke bestuurders die niet kunnen verantwoorden waarom zij zich op het terrein van een ander hebben begeven.

Bedrijven werken veelvuldig samen en maken uitbundig transactiekosten als zij verwachten daaraan terug te verdienen. Dat doen overheden en hun bestuurders ook. Als zij echter verwachten om op hun eigen terrein beter af te zijn, dan houden zij het daarbij. Met andere woorden, transactiekosten zijn voor zowel bedrijven als overheden een goede indicator van de solitaire benadering. Deze benadering bestaat uit doen waarvoor zij opgericht zijn, dat zo goed mogelijk doen, en daarbij niet afhankelijk te zijn van samenwerking met andere partijen op andere terreinen. Daarmee halen bedrijven en overheden dagelijks succes, en de wereld zou erg verwarrend worden als zij plotseling alle grenzen overschrijden. Toch neemt dit succes af om in elk geval twee redenen:

1. Stijgende prijzen voor grondstoffen

Door de huidige crisis zijn de prijzen voor grondstoffen iets lager, maar kort voor de crisis zaten ze op een hoogtepunt. Op de lange termijn stijgen zij constant en dat zal zo blijven naarmate grondstoffen verder opraken en zeker als de vraag blijft stijgen.

2. Stijgende compensatiekosten voor onduurzaamheid

Ook gestaag stijgen de kosten om te compenseren voor onduurzaamheid. Denk aan maatregelen tegen fijnstof die vijf jaar geleden niet bestonden en nu wel en geld kosten. Dergelijke maatregelen worden op tal van terreinen al meer dan honderdvijftig jaar stap voor stap opgelegd door de wetgever.

Wie kijkt naar wat er nu aan scholen staat in vergelijking met honderd jaar geleden, ziet een enorm verschil. De overheid heeft groot succes gehad met het neerzetten van solitaire scholen. De afgelopen vijftien jaar is in groeiend tempo nu ongeveer 10% van de lagere scholen een brede school geworden. Onder druk van stijgende kosten voor grondstoffen en compensatie heeft de overheid niet zomaar meer geld voor een nieuw solitair schoolgebouw. De solitaire oplossing verliest het van de solidaire oplossing van de brede school, waarin ruimte wordt gedeeld met bijvoorbeeld naschoolse opvang, een bibliotheek en een muziekschool.

In een brede school worden de kansen gepakt om samen te werken. De transactiekosten daarvan wegen niet op tegen de verwachte voordelen. De solidaire oplossing ontstaat als mensen die voordelen zien en de samenwerking beschouwen als een investering in plaats van een kostenpost. In de tijd dat in rap tempo solitaire scholen werden neergezet waren de kosten daarvan laag, en de voordelen van een school in plaats van helemaal geen school zo groot, dat samenwerking niet aan de orde was. Het was veel goedkoper om een losse muziekschool neer te zetten en een losse bibliotheek en naschoolse opvang. Samenwerking was duurder.

Niet alleen Nederland is een land van solitaire oplossingen geworden, maar in Nederland valt het solitaire karakter van de oplossing van waterproblemen meer op dan elders. De kanalen, sloten, dijken, en gemalen vallen op. Dat een kanaal ook een ecologische verbinding kan zijn, een sloot een recreatieve functie kan hebben, een dijk kan dienen als bouwlocatie, en een gemaal energie kan genereren, zijn allemaal extra functies die lange tijd veel te duur waren. Het was eenvoudig goedkoper om natuur ergens anders aan te brengen, een apart recreatiegebied aan te leggen, te bouwen in een vrij liggend weiland, en energie uit Slochteren te halen. Al die solitaire oplossingen gaan nu langzaam over in solidaire oplossingen. Het vermogen om daaraan te verdienen, beginnen we nu pas te ontdekken.

Opkomst van de solidaire traditie

Mogelijk is de solidaire traditie ouder dan de solitaire, maar deze laatste heeft de afgelopen honderdvijftig tot tweehonderd jaar enorm succes gehad door ons vermogen om grondstoffen om te zetten in producten. Nu is de solidaire traditie weer in opkomst en vooral op een aantal maatschappelijke terreinen: herstructurering, energie, zorg en mobiliteit. Daar is op dit moment de meeste dynamiek als het gaat om solidaire oplossingen. Op andere maatschappelijke terreinen, zoals onderwijs, voedsel, landschap en water, is dit ook in opkomst. Daarvan krijgt water straks de aandacht, maar eerst de terreinen met de meeste dynamiek.

Herstructurering

Velen verwachten dat zich in bebouwd gebied veel nieuwe ontwikkelingen gaan voordoen en dit gebied leent zich uitstekend voor het maken van solidaire combinaties. Zo zullen bodem, daken, groen en water geschikt gemaakt moeten worden voor energieproductie. Tegelijk kan dit een sterke impuls geven aan de kwaliteit van groen en water. Groen kan naast het leveren van biomassa dienen voor koeling, schaduw, opvang van fijnstof, demping van geluid, groeien van voedsel en eenvoudig een mooiere wijk. Ook combinaties met mobiliteit zullen nodig zijn, zoals ander OV, witte fietsen, deelauto's, en 's avonds parkeren op het terrein van een grote voorziening.

Energie

Woningen, scholen, ziekenhuizen, kantoren en andere gebouwen lenen zich goed voor de combinatie met energie (PV en zonneboilers op het dak, WKO onder het gebouw). Ook in het landelijk gebied zijn diverse combinaties met energie snel in opkomst, zoals biomassa uit natuurgebieden, of van boerderijen, en koelte uit open water, bijvoorbeeld in combinatie met waterzuivering en natuurontwikkeling. Zeer interessant en erg snel in opkomst is energie uit het wegdek. Dat kunnen gelijktijdig warmte (WKO) en elektriciteit (PV) zijn. Meest interessant is leveren aan elektrische auto's, waardoor overlast en uitstoot van geluid en fijnstof sterk zullen verminderen.

Zorg

Met meer dan 800 zorgboerderijen en meer dan 1.500 woonzorgcentra geeft de zorg verreweg de meeste voorbeelden van synergie. Belangrijk is de synergie met mobiliteit, omdat de zorg dagelijks zeer veel verkeersbewegingen nodig heeft. Uitgekiend mobiliteitsmanagement kan maken dat mensen in hun woning zorg kunnen ontvangen, dat huidige zorgcentra hun functie en waarde behouden, en zelfs dat anderen kunnen profiteren van de verkeersbewegingen. Zo rijden in een krimpend gebied in Friesland schoolkinderen mee met busjes van een zorginstelling.

Mobiliteit

Het voorbeeld hierboven geeft al aan dat mobiliteit kan zorgen voor veel synergie. Bekend is natuurlijk TOD, *Transit Oriented Development*, dat bijvoorbeeld is toegepast in Nesselande, een wijk van Rotterdam. Door direct voor een tramlijn te zorgen is die wijk anders ontwikkeld, minder voor de auto. Tegelijk is daardoor een goed te exploiteren tramlijn gekomen. In de zuidrand van Groningen heeft een uitgekende combinatie van TOD, spitsverbreding en meer en ander OV gezorgd voor het leefbaar houden van het gebied, en (voorlopig) zelfs het overbodig maken van nieuwe infrastructuur. Zeker omdat infrastructuur zo'n grote aanslag op leefbaarheid pleegt, zo duur is, en vrijwel niet meer in te passen, bieden mobiliteitsmaatregelen en hun synergie zo'n belangrijk perspectief.

Water

Zeer veel interessante nieuwe combinaties zullen de komende jaren meer synergie bieden. Zo nemen steeds meer scholen, vaak ROC's, maatschappelijke taken over rond zorg en groen, en worden hun gebouwen centra van synergie. Dat tekent de opkomst van de solidaire benadering rondom onderwijs en die is eveneens zichtbaar rondom water. Hierboven kwamen al combinaties met energie, waterzuivering en natuurontwikkeling aan bod. Ook combinaties met wonen zijn bekend natuurlijk, zoals nieuwe drijvende woonwijken. Opvallend zijn de nieuwe terpen die een combinatie mogelijk maken van waterretentie met landbouw en wonen. Boeiend zijn de plannen om de Afsluitdijk niet te verhogen, maar te verbreden. Dat maakt de dijk naast waterkering en weg geschikt voor landbouw, recreatie en wonen. De spui kan door het inlaten van zout water een onderdeel worden van een osmosecentrale.

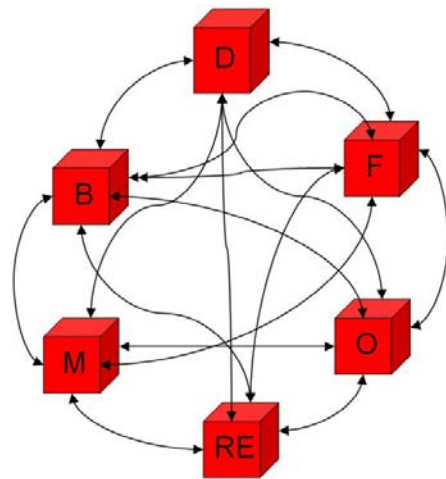
Solidariteit staat bekend als saamhorigheid en verdeling van welvaart tussen mensen. Hier wordt het gebruikt om de verdeling van welvaart tussen belangen aan te geven. Maatschappelijke belangen, of functies zoals water, landbouw, natuur, mobiliteit, wonen en nog veel meer delen de welvaart. Verschil met de solitaire benadering is dat daar de welvaart gedeeld wordt door deze te verdelen. Binnen de solidaire benadering wordt de welvaart ook verdeeld, maar daarna weer gedeeld. Dit leidt tot veel duurzamer oplossingen. Na meer dan honderdvijftig jaar werken met de solitaire benadering echter, moeten we leren overstappen naar de duurzamere solidaire oplossing. De werkwijze *DBF MORE* is een manier om dat te doen.

DBFMORE, duurzaam beheeren en ontwikkelen van de omgeving

Harde kern van gebiedsontwikkeling zijn ontwerpen, bouwen en financieren, ook wel DBF, design, build, finance. Ontwikkelaars zijn gewend het daarbij te laten en daarna door middel van verkoop hun geld terug te trekken uit een gebied om het elders opnieuw op deze wijze in te zetten. Innovatief zijn contracten waarin de ontwikkelaar ook onderhoud en exploitatie aanbiedt, ook wel DBFMO, design, build, finance, maintain, operate. Van zeer recente datum zijn enkele voorbeelden van contracten die ook voorzien in RE: REcycle, REduce, REuse, REpair, RETrofit. Leuke naam voor deze contracten is DBFMORE.

Een DBFMORE contract brengt zeker twee nieuwe inzichten met zich mee. Het eerste is dat het rekening houden met RE (recycle, reduce, re-use, repair, retrofit) zorgt voor duurzame bouwwerken die kunnen voldoen aan een criterium als Cradle to Cradle, C2C. Het tweede inzicht gaat verder en kan zorgen voor nog meer duurzaamheid dan C2C. Door namelijk in ontwerp en bij bouw al rekening te houden met bijvoorbeeld recycling doe je aan voorwaartse integratie: $D \rightarrow B \rightarrow F \rightarrow M \rightarrow O \rightarrow RE$. Je bouwt voorin kwaliteiten in door te kijken en leren wat achterin gebeurt.

Achterwaartse integratie is om bijvoorbeeld in het kader van re-use en repair rekening te houden met de financiering daarvan: $D \leftarrow B \leftarrow F \leftarrow M \leftarrow O \leftarrow RE$. Je bouwt achterin kwaliteiten in door te kijken wat voorin gebeurt. Door zo te werken komen alle elementen D, B, F, M, O en RE eigenlijk in een soort cirkel te staan waarin zij alle invloed op elkaar kunnen uitoefenen.



Deze cirkel helpt inzien hoe je niet alleen een gebied duurzaam kunt ontwikkelen, maar ook exploiteren, herontwikkelen en dat alles financieren. Het leidt tot het zoeken naar manieren van bijvoorbeeld exploitatie die straks geld zullen opbrengen. Dat kan financiers nu al overtuigen om het gebied zo te ontwikkelen dat die exploitatie straks mogelijk is. Denk aan het aanbrengen van een warmtenet dat nu misschien iets duurder is dan een gasnet, maar zeker z'n geld gaat opbrengen. Daartoe moeten financiers wel geloven in zo'n warmtenet, of in vergelijkbare duurzame manieren om een gebied gunstig te exploiteren. DBFMORE legt bloot wat aangetoond moet worden om de investering in een warmtenet interessant te maken.

Wat DBFMORE vooral blootlegt, is dat de onderdelen MORE uiteindelijk veel meer geld kunnen opbrengen dan de onderdelen DBF. Dus snel DBF doen en dan verkopen, levert uiteindelijk minder geld op dan DBF doen en daaraan te verdienen door MORE aan te bieden.

Dit betekent het aantonen van de potentie van MORE. Die potentie komt van zeer veel kanten. Wij noemen drie voorbeelden:

- M, maintenance, oftewel onderhoud, biedt uitgelezen kansen aan onderwijsinstellingen om hun leerlingen op nuttige wijze in te zetten. Nu al zetten veel ROC's leerlingen in voor groenonderhoud. Het mes snijdt aan twee kanten, want een gebied krijgt goed onderhoud voor weinig geld en het onderwijs profiteert.
- Wie goed wil exploiteren (O, operate) kan wat hij heeft het beste inzetten voor twee of meer doeleinden, want dan verdient hij daaraan twee of meer keer. Denk aan een sporthal van een school die buiten schooltijden in te zetten is voor een reeks andere activiteiten, of denk aan inzet van de kantine van een sportclub voor kinderopvang. De stille kracht achter exploitatie (operations) is combinatie en dit geeft MORE zeer veel potentie.
- Veel potentie komt ook van het slim omgaan met grondstoffen, RE. Niet alleen door deze te recyclen, maar ook door ze bijvoorbeeld goed te repareren, of geschikt te maken voor nieuwe doeleinden, retrofit.

Duurzaam gebruik van een gebied is afhankelijk van een diepgaand inzicht in de mogelijkheden om goed te onderhouden, exploiteren en hergebruiken. Dat inzicht komt niet alleen van economen, of financiers, maar kan van iedereen komen die het gebied kent en weet wat daarvoor goed is. Samen kunnen zij ideeën aandragen voor niet alleen MORE, onderhoud, exploitatie en hergebruik, maar ook voor DBF. Immers je gaat anders ontwerpen, bouwen en financieren als je weet hoe het onderdeel MORE eruit gaat zien. Uiteindelijk kom je wel economen en financiers tegen, bij de bank bijvoorbeeld. Kun je hen overtuigen dat jouw project misschien wat duurder is, maar wel zorg gaat dragen voor interessante opbrengsten?

Belangrijk antwoord op deze laatste vraag is de solidaire benadering. Binnen gebieden zijn business cases te vinden van goed onderhoud, exploitatie en hergebruik, MORE. Zij zorgen voor ander ontwerp, bouw en financiering. Heel vaak kan dat simpel en budgetneutraal. Dat zijn de makkelijke business cases. De moeilijke business cases zien er wel winstgevend uit, maar wie wil daarin nu al investeren? De werkwijze *DBFMORE* kan de winst voorrekenen door in een gebied te zoeken naar zoveel mogelijk elementen die elkaar kunnen versterken door de welvaart solidair te delen. Alleen dat toont de toekomstige winst uit het gebied aan en kan investeerders overtuigen om in te stappen.

Tot besluit

DBFMORE is een economische benadering en zegt nog weinig over hoe bijvoorbeeld bestuurders met elkaar moeten omgaan, of bestuurders, bedrijven en burgers. Zonneklaar is wel dat deze werkwijze hen helpt om samen te werken door hun winst te zoeken in solidaire in plaats van solitaire oplossingen. Aangezien zoveel mensen zijn grootgebracht in de solitaire traditie kost dit nog moeite. Zij zijn gewend de winst uiteindelijk toch te zoeken bij het enkel investeren in de eigen doelen en niet in gemeenschappelijke doeleinden. Levert een hoge Afsluitdijk, die voornamelijk waterkering is, op termijn meer dan een brede Afsluitdijk die voor veel meer kan dienen? Nee, en dit is een retorische vraag, maar toch worstelt Rijkswaterstaat hiermee, omdat deze organisatie wordt afgerekend op waterbeheer en niet op landbouw en recreatie.

De werkwijze *DBFMORE* helpt Rijkswaterstaat de opbrengsten uitrekenen van beide varianten, de solitaire en de solidaire. De laatste is de betere business case en zal door de grotere financiële kracht uiteindelijk de betere waterkering gaan zijn. Nu echter levert het politieke gevecht hierover veel transactiekosten op, omdat bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers burgers angst gaan aanjagen over een brede landbouwdijk. Een minister die het gevecht hierover niet wil aangaan, vindt de transactiekosten daarvan te hoog en kiest voor de eenvoudige en minder duurzame solitaire oplossing. Gelukkig ondersteunen steeds meer mensen de solidaire oplossing, ook rondom de Afsluitdijk en veel meer waterwerken.