



# Slim financieren

Provincies op zoek naar creatieve financieringsvormen voor gebiedsontwikkeling en infrastructuur

Interprovinciaal Overleg







# Voorwoord

Provincies staan blijvend voor de opgave van gebiedsontwikkeling; de crisis heeft daarin geen verandering gebracht. Waar wel meer nadruk op is komen te liggen, is de zoektocht naar goede realisatie- en financieringsstrategieën. Ook de provincies moeten zich bezinnen op de vraag hoe de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen in financieel opzicht veilig kan worden gesteld. Deze publicatie gaat daarover: wat zijn de lessen in het vinden van succesvolle en duurzame financieringsarrangementen, bestemd voor investeringen in ruimtelijke regionale ontwikkelingen (en het beheer daarvan)? Doelgroep van deze publicatie zijn provinciale bestuurders, maar ook andere betrokkenen bij gebiedsontwikkeling. Leren van elkaar en met elkaar is belangrijk, om samen een slag verder te komen!

Bij het denken over nieuwe financieringsarrangementen staan drie elementen centraal:

- het zoeken naar nieuwe ‘meekoppelende’ belangen, die de haalbaarheid dichterbij brengen;
- het rekening houden met de totale levenscyclus van een gebiedsontwikkeling;
- het combineren van investeringen en exploitaties op zo’n manier dat een grotere houdbaarheid ontstaat – en op termijn een positieve rendementszekerheid.

Nieuwe meekoppelende belangen kunnen bijvoorbeeld worden gezocht in de – toekomstige – schaarste van goederen en diensten, zoals energie. Andere oplossingsrichtingen liggen in verdienmodellen voor knooppuntontwikkeling, als uitkomst van een slimme koppeling van verstedelijking en OV-netwerkontwikkeling. Tol biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om met de opbrengsten op de ene plek infrastructuur elders te financieren. Naast de inhoud van deze arrangementen vraagt de bestendigheid van verdienmodellen om aandacht. Willen we publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling blijvend succesvol maken, dan moet de verleiding van marktpartijen niet langer gezocht worden in hoge doch korte termijn rendementen, maar in langere termijnen met lagere rendementen, tegen zekere overheidsgaranties.

Het onderzoeken van de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling en financiering speelt tegen de achtergrond van de actuele discussie over positie en taak van de provincies. Anders gezegd: waarin onderscheiden provincies zich nu van Rijk en gemeenten bij het aantrekken van kapitaal? Wat maakt provincies in hun doen en laten uniek en biedt dat een meerwaarde voor creatieve financieringsvormen? De publicatie wil daarmee bijdragen aan de verdere positiebepaling van provincies in de samenwerking met het Rijk en marktpartijen. Deze samenwerking krijgt steeds meer gebiedsgericht vorm en vormt de drager voor de provinciale ruimtelijke investeringsstrategie, inclusief de MIRT-agenda van morgen. Samengevoegd vormen de ruimtelijke structuurvisies van provincies en de gebiedsagenda’s van Rijk en regio het beleids- en programmakader voor duurzame financieringsarrangementen.





# Inhoud

	<b>Voorwoord</b>	3
<b>1</b>	<b>De financieringsopgave van gebiedsontwikkeling en infrastructuur in provinciaal perspectief</b>	6
1.1	Nationaal kader: de rijksbegroting in zwaar weer	6
1.2	Consequenties van de crisis: het einde van groei	7
1.3	Provincies als cofinancier	8
<b>2</b>	<b>Wat staat ons te doen?</b>	11
2.1	Publieke sturing	11
	• Bekwaam in de <i>balancing act</i>	12
	• Gebruik het planologisch instrumentarium om te sturen en los te laten	14
	• Vul publiek ondernemerschap ook echt in	15
2.2	Aanbesteding	17
	• Zet in op functionele eisen voor kwaliteit	17
	• Betrek daarbij de totale levenscyclus	17
	• Praat in een vroegtijdig stadium met elkaar om tot risicobeheersing te komen	19
	• Voorkom het maken van onnodige kosten	21
2.3	Financieringsvormen en verdienmodellen	21
	• Verleid met eigen risicodragende bijdrage als multiplier/aanjager	21
	• Optimaliseer financieringsmogelijkheden	22
	• Zoek actief naar meekoppelende belangen en hun investeringsvermogen	24
<b>3</b>	<b>De aanzet voor een agenda met acties</b>	26
3.1	Gebiedsontwikkeling inzetten op kwaliteit van het vestigingsklimaat	26
3.2	Naar een actie-agenda	27
	<b>Aanbevolen literatuur</b>	30



# 1 De financieringsopgave van gebiedsontwikkeling en infrastructuur in provinciaal perspectief

**Woningbouw en commercieel vastgoed zijn niet langer de financiële motor van gebiedsontwikkeling. Het gevolg van de stagnatie: welvaartsverlies en het vastlopen van ruimtelijke ontwikkelingen, die vaak met veel ambitie zijn ingezet. Niet alleen bij 'de markt' is de geldstroom opgedroogd, ook voor de rijksfinanciën is het perspectief voor de komende jaren somber. Tegelijkertijd hebben de provincies in het Regeerakkoord een veel grotere rol toebedeeld gekregen. Dit hoofdstuk schetst daarom de financieringsopgave van gebiedsontwikkeling in provinciaal perspectief.**

## 1.1 Nationaal kader: de rijksbegroting in zwaar weer

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) vormt tot 2028 de nationale investeringsagenda van het Rijk. Hierin wordt de financiële programmering geborgd van projecten met een nationale betekenis. Door deze aanpak was het MIRT aanvankelijk nogal eenzijdig gericht op de rijksbegroting en de doelstellingen van de rijksoverheid. Het Rijk bleef verantwoordelijk voor de bekostiging en uitvoering van de rijksdoelen die met deze nationale projecten worden nagestreefd. De positie van provincies als gebiedsbestuurders was hiermee vergeleken ongelijkwaardig. Het Regeerakkoord biedt echter aanknopingspunten voor een gelijkwaardiger rolverdeling. Enerzijds worden taken op het gebied van ruimte, volkshuisvesting, regionale economie en natuur gedecentraliseerd. Anderzijds stelt het Regeerakkoord dat provincies MIRT-investeringen kunnen voorfinancieren en vaker het voortouw zullen nemen voor MIRT-verkenningen, -planvorming en -uitvoering. Dat is op zich een aantrekkelijk perspectief.

Tegelijkertijd zijn de vooruitzichten voor de inzet van middelen vanuit de rijksbegroting somber. De nationale investeringsagenda wordt vooral gevoed vanuit het Infrastructuurfonds en FES. Met het Regeerakkoord is bepaald dat de onbelegde FES-middelen terugvloeien naar de schatkist van het Rijk (omvang: 8,7 miljard euro waarvan 3,3 miljard euro voor infrastructuur). Het wél geormerkte FES-geld is inmiddels geboekt op de begrotingen van de departementen. De in het Regeerakkoord toegezegde 500 miljoen per jaar extra voeding van het Infrastructuurfonds zal worden besteed aan weg- en spoorinfrastructuur. Dit komt tot 2020 neer op circa 3,2 miljard euro extra. Per saldo komen er echter tot 2020 geen extra publieke middelen van het Rijk beschikbaar. Tot 2020 groeit het Infrastructuurfonds met 2,8 procent



per jaar, waarna tot 2028 elk jaar eenzelfde budget voor het Infrastructuurfonds beschikbaar is. Van het totaal beschikbare budget van circa 61 miljard euro resteert, na aftrek van beheer en onderhoud en de kosten van het Deltaprogramma, ongeveer 19 miljard euro vrije ruimte voor investeringen.

Verder speelt mee dat de R van Ruimte in MIRT – zo deze al wordt ondersteund door doelen van het huidige kabinet – na 2014 geen financiële voeding meer krijgt. Dit verzwakt de oorspronkelijke integrale ambities van het MIRT. Tenslotte is de focus van dit kabinet eerst en vooral gericht op de *mainports* in de Randstad en de *brainport* Eindhoven (met hun respectievelijke achterlandverbindingen) en de Topsectoren. De nog maar recent verbrede focus van het MIRT, als landelijke arena voor de publieke investeringsafspraken, lijkt hiermee uit beeld te raken.

## 1.2 Consequenties van de crisis: het einde van de groei

De afgelopen decennia werd de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland – conjuncturele schommelingen daargelaten – louter en alleen bepaald door groei. Die groei maakte financieel gezien veel mogelijk. De crisis heeft daar een einde aan gemaakt. De haperende woningbouw en het wegvallen van kantoorontwikkeling leiden tot het wegvallen van vertrouwde verdienformules. Opbrengsten worden misgelopen en rentekosten lopen op, in te sterk aanbodgerichte markt. Dan gaat het over het aantal te bouwen woningen, de hectares te herstructureren bedrijventerreinen of de ontwikkeling van nieuwe kantorenlocaties. Er moet de komende tijd aanzienlijk worden afgeschreven op allerlei posities die zijn ingenomen, zowel door overheden als door marktpartijen.

Door de overprogrammering is nu reeds sprake van een forse structurele leegstand van kantoren. Dat wordt nog eens versterkt doordat het ‘nieuwe werken’ leidt tot een gemiddelde afname van 13 m<sup>2</sup> kantoorruimte per arbeidsplaats. Personeelsinkrimping leidt tot minder vraag naar bedrijfsruimte en internetwinkels beconcurreren de winkelsector (TU Delft, 2011). Nu de afzet hapert en de klant c.q. eindgebruiker voorop komt te staan, is het maken van publieke keuzes van eminent belang: welke locaties worden in de toekomst wel of niet ontwikkeld? De markt vraagt hierom, maar is niet in staat deze regulering zelf te organiseren (Van Joolingen, et al., 2010). Door de crisis komt in ieder geval een einde aan de ongebreidelde stapeling van ambities, die leidde tot nooit uitvoerbare plannen. Tenslotte werken de ontwikkelingen op de (inter)nationale financiële markten hard door in de financierbaarheid van gebiedsontwikkeling (TU Delft, 2011).

Resumerend: een somber perspectief voor gebiedsontwikkeling, dat kan leiden tot stagnatie of zelfs achteruitgang van welvaart. Gelukkig wordt er ook naar nieuwe wegen voorwaarts gezocht; in die zin kan een crisis ook de geesten scherpen en leiden tot innovatie. In de literatuur worden verschillende paden aangegeven waarlangs provincies gebiedsontwikkeling financieel nieuw leven in kunnen blazen. Daarin staat het zoeken naar nieuwe meekoppelende belangen centraal, gecombineerd met meer aandacht voor de totale levenscyclus van gebiedsontwikkelingen. De combinatie van investeringen en exploitatie moet tot een grotere houdbaarheid leiden en op langere termijn een positieve rendementszekerheid geven.



Nieuwe meekoppelende belangen kunnen onder meer worden gezocht in de – toekomstige – schaarste van goederen en diensten. Denk daarbij (ook mondiaal) aan water, energie en voedsel. Investerings in water(veiligheid), energievoorziening, voedselproductie en het klimaatbestendig maken van onze leefomgeving (tegen hitte en droogte) kunnen zich ontwikkelen tot nieuwe voortstuwende krachten van gebiedsontwikkeling. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is wel dat de overheidsinvesteringen voorspelbaar zijn. Dit is momenteel een kritisch vraagstuk bij de rijksinvesteringen in de ecologische hoofdstructuur en het groen in en om de stad (TU Delft, 2011). Discontinuïteit in beleid heeft onmiddellijk repercussies voor de aanleg van infrastructuur (zoals de Centrale As in Fryslân) en voor de haalbaarheid en voortgang van reeds ingezette gebiedsontwikkelingen.

Een tweede belangrijk element bij het vinden van duurzame financieringsarrangementen is het betrekken van de beheers- en vervangingskosten in de hele levenscyclus van het product of de dienst. Ook hierdoor ontstaan nieuwe koppelingen, met nog weinig door provincies geëxploreerde belangen en partners in de sfeer van maatschappelijke organisaties als zorginstellingen, woningbouwcorporaties, waterleidingbedrijven en energiebedrijven. Zo worden de zorgkosten voor 2025 geprognoseerd op 140 miljard euro, tegen 60 miljard euro per jaar op dit moment. De aanleg van meer groen in en om de stad kan 5 tot 10 procent besparen op deze kosten, mits dit inverdieneffect ook daadwerkelijk hieraan mag worden besteed (TU Delft, 2011; Van Rooy, 2011). Daarbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat de beheerskosten voor de meest waardevolle Nederlandse cultuurlandschappen oplopen van 130 miljoen euro per jaar nu naar ongeveer 206 miljoen euro in 2020 (KPMG, 2010). Beheer en ontwikkeling moeten dus veel meer met elkaar in verband worden gebracht, ook financieel.

Een derde element in onze benadering is het verbinden van investeringen en exploitaties. Een goed voorbeeld zijn de stijgende energieprijzen; deze leiden tot stijgende woon- en bedrijfslasten. Verduurzaming van de bestaande woningvoorraad is vanuit dit perspectief een belangrijke opgave. Door de mogelijke besparingen op de exploitatiekosten door verduurzaming zijn marktpartijen eerder bereid om stevig te participeren in overheidsinvesteringen. Een fraai voorbeeld van besparingen is het stadskantoor in Venlo (Agentschap NL, 2011). Voorwaarde voor een dergelijk verdienmodel is dat een prijs ingecalculeerd moet worden voor de CO<sub>2</sub>-reductie. Andere modellen zijn gericht op het benutten van waardecreatie in de bestaande voorraad te benutten. Financiers stappen echter alleen in participaties als zij er een (terug)verdienmodel in zien. Dat betekent dat een stevig deel van de ambities van de overheid als geheel - met al haar overprogrammering – ingeslikt moet worden.

### 1.3 De provincies als cofinancier

Tot nu toe kijken ontwikkelende en beleggende partijen vooral naar de Haagse ministeries wanneer het gaat om publiek-private samenwerking. Het schaalniveau dat men voor ogen heeft is (inter)nationaal. Hier kan verandering komen wanneer provincies ambiëren om - gezamenlijk - meer als een publieke partner op te treden. De focus van marktpartijen zal zich dan meer richten op regionale ontwikkeling en op provincies als samenwerkende partner.



Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat provincies tot nu toe het imago hebben van een onafhankelijke, toezichhoudende en neutrale overheid. Zij hebben zich minder dan gemeenten en Rijk in grondpolitiek gestuurde ontwikkelingen hebben begeven. Ook hier wijst de literatuur echter op een scala aan mogelijkheden om de provinciale betrokkenheid bij gebiedsontwikkeling te vergroten.

Zo bewijst het ILG dat het aantrekken van financiering wordt bevorderd door fondsvorming. Uit de Midterm Review ILG blijkt dat het ontschotte rijksbudget van 3,9 miljard euro van het ILG investeringen heeft uitgelokt van door provincies (2 miljard euro) en door derden (2,7 miljard euro) (IPO&Ministerie LNV, 2010). Het ILG als fondsconstructie met ontschotte budgetten is daarmee uitermate succesvol gebleken als *multiplier*. Deze gedachte kan verder worden doorontwikkeld. Fondsen kunnen een bruikbaar financieringsinstrument zijn, uitgaande van waardecreatie over een langere termijn en met oog voor de gehele waardeketen van grond- tot gebiedsexploitatie (TU Delft, 2011). Een oproep tot verkenning van de mogelijkheden van het Provinciefonds als gebiedsfonds is eind 2010 nog gedaan door de Commissaris der Koningin van Zuid-Holland, Jan Franssen (tijdens de conferentie 'Gebiedsontwikkeling in tijden van crisis: wie heeft de oplossing?', Den Haag, 11 november 2010). De crux hierbij wordt gevormd door het meerjarig beleggen in integrale doelen waarover Provinciale Staten het budgetrecht hebben. Colleges van Gedeputeerde Staten moeten dan wel over meerdere bestuursperioden heen vasthouden aan de ambitie van de uitvoering (Lysias, 2009).

In principe zijn alle oplossingsrichtingen tussen subsidieverstrekking en volledige participatie denkbaar, maar is wellicht een rol voor provincies in *revolving funds* één van de meest perspectiefvolle. Daarmee kan – zo is de verwachting – op regionale schaal een betere koppeling worden bereikt tussen maatschappelijke doelen en economische/particuliere/bedrijfsmatige impulsen.

Naast het denken in fondsen zijn er ook andere oplossingsrichtingen, bijvoorbeeld in knooppuntontwikkeling als basis voor haalbare businesscases. Denk hierbij aan een slimme koppeling tussen de verstedelijkingstrategie en de ontwikkeling van het netwerk van (regionaal) openbaar vervoer. Met het huidige Regeerakkoord en de plannen voor een nieuwe IJmeerverbinding is de inzet van tol als financieringsinstrument bijvoorbeeld weer uitermate actueel geworden.

De inzet van dergelijke verdienmodellen vraagt wel om scherp afgebakende en eenduidige projecten, die ook een grote ruimtelijke nabijheid vertonen. Hierdoor krijgen andere investerende partijen voldoende zicht op de afbakening van risico's en terugverdiertijden. Dit versterkt het idee dat er met revolving funds meer te bereiken valt, wanneer op regionale schaal slim meerdere doelen met elkaar worden verbonden.

Ook de bestendigheid van verdienmodellen op termijn verdient aandacht. De verleiding van marktpartijen moet niet langer gezocht worden in hoge, korte termijn rendementen, maar in langere termijnen met lagere rendementen tegen zekere overheidsgaranties. De vraag is vervolgens: welke rol kunnen publieke middelen vervullen om deze verleidingstactieken succesvol te maken? Verderop in deze publicatie gaan we daar nader op in.



### **Reflectie Co Verdaas, gedeputeerde provincie Gelderland:**

'Dit is een inspirerende publicatie om samen innovatieve wegen voor de financiering van gebiedsontwikkeling te ontdekken, gericht op de provincies die voor een nieuwe rolinvulling staan. Hiermee verbindt het IPO een paar van de meest wezenlijke discussies in RO-land op dit moment.

De provincie is sinds de decentralisatie van de ruimtelijke rijksagenda de gebiedsregisseur van Nederland. Dat betekent aan de ene kant verantwoordelijkheid nemen voor de zaken die we van provinciaal belang achten, zoals regionale economie, water, landschap, natuur, bereikbaarheid en programmering van woningen en bedrijven. Aan de andere kant moeten we die zaken loslaten waar andere partners hun verantwoordelijkheid hebben te nemen. Een dynamische omgeving en het besef dat onze partners de ruimte mede inrichten; beide vragen om een nieuwe benadering. Zeker bij gebiedsontwikkeling en zeker nu rijksbezuinigingen en het ècht voelbaar worden van de financiële crisis hun stempel drukken.

De afgelopen jaren hebben we al de nodige ervaring opgedaan met de provinciale regierol. Een belangrijke uitdaging was om middelen uit gescheiden potjes op één opgave te bundelen. Dat was vaak al een hele toer. Alleen staan we nu voor een periode waarin er nagenoeg geen potjes meer zijn om te verbinden. Zo lost het probleem van de verkokerde geldstromen vanzelf op, maar blijven we achter met de cruciale vraag: hoe financieren we dan die gebiedsontwikkeling?"



## 2 Wat staat ons te doen?

De financieringsopgave in provinciaal perspectief: dat was het vertrekpunt van deze zoektocht naar creatieve financieringsvormen. De zoektocht vond plaats in twee sessies. De eerste sessie was een expertmeeting op 6 januari 2011, in samenwerking met de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Deze expertmeeting was bedoeld om de vraagstelling scherper te formuleren. De tweede sessie was de bestuurlijke werkconferentie van 19 januari 2011, waaraan naast leden van de (vml.) IPO-adviescommissies Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen én Mobiliteit ook Bouwend Nederland, de Bank Nederlandse Gemeenten en Vernieuwing Bouw deelnamen. Beide sessies leverden waardevolle lessen op, die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd en geïllustreerd aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden. Ze worden gerangschikt naar drie thema's: publieke sturing, aanbesteding en financieringsvormen.

### Inventarisatie gesprekstof



### 2.1 Publieke sturing

Uit de twee sessies kwam duidelijk naar voren dat eerst een discussie moet plaatsvinden over de wenselijke publieke sturing. De lessen hieruit zijn randvoorwaardelijk voor de manier waarop met aanbestedingen, financieringsvormen en verdienmodellen kan worden omgegaan. Daarom worden deze als eerste behandeld.



## Les 1: Bekwaam de *balancing act*

Balanceren tussen het formuleren van heldere publieke doelen en tegelijk ruimte bieden aan marktpartijen is niet eenvoudig. Het benoemen en vastleggen van de belangrijkste kwaliteiten in de vorm van een 'publiek programma van eisen' vergt van het openbaar bestuur een ware *balancing act* (TU Delft, 2011). Voor wie dit goed wil doen geldt het spreekwoord 'in de beperking toont zich de meester'. Zo pleit de commissie Fundamentele Verkenning Bouw (commissie Dekker) voor globalere, kaderstellende bestemmingsplannen. De kunst is ambities zo te formuleren dat Provinciale Staten nog sturing kunnen geven en marktpartijen het gevoel hebben dat ze voldoende ruimte hebben. Oftewel: vooraf uitgangspunten vaststellen en achteraf verantwoording afleggen. Als probleem wordt in de huidige praktijk ervaren dat Provinciale Staten soms zeer gedetailleerd sturen op de 'hoe'-vraag, in plaats van op de 'wat'-vraag.

Volgens de deelnemers aan de expertmeeting is de politiek tot nu toe gewend om 'top down' zelf ambities te stapelen. Doordat de marktverhoudingen in korte tijd fundamenteel gewijzigd zijn, is niet langer het aanbod maatgevend, maar de vraag. Dit vraagt om een nieuwe oriëntatie, ook aan publieke zijde. Nodig is het kunnen denken vanuit de drijfveren van partijen en het meeliften op de vragen en ideeën uit de samenleving. In het onderstaande voorbeeld van de IJsseldelta is dat goed gelukt. Private partijen brengen hier geld mee voor publieke investeringen. Bij de inrichting van het gebied wordt ook het beheer betrokken, om zo tot meer realistische verdienmodellen te komen.

In de IJsseldelta komen veel opgaven samen. Naast de by-pass die nodig is voor de stijgende waterafvoer van de IJssel, worden bijvoorbeeld ook 1.300 woningen gerealiseerd. Al deze opgaven vergen een totale investering van 1,1 miljard euro (inclusief de nieuwe stationsomgeving van station Kampen-Zuid). Daarvan is circa 320 miljoen publiek geld, waarvan 80 miljoen voor rekening komt van de provincie Overijssel. Het publieke geld is met name bestemd voor de aanleg van de bypass, door de bouw van dijken en de zomerbedverdieping. De opbrengsten uit de woningbouw zijn hier niet voor bestemd; de gemeente Kampen ontwikkelt dit plan afzonderlijk, met een gesloten exploitatie. Het functionele eisenkader voor het project is in 2007 door Provinciale Staten in 16 regels vastgelegd, waarmee de provincie vervolgens in vijf ontwerpscenario's de boer is opgegaan. Dat gold ook letterlijk: de bewoners in het gebied zijn nauw bij de planontwikkeling betrokken.

### Opgaven

- Behoud niveau waterveiligheid; bijdragen in toename afvoer IJssel
- Ontwikkeling ecologisch verbinding IJssel – Veluwerandmeren
- Verbetering toeristisch recreatieve infrastructuur; vaarverbinding IJssel- Veluwerandmeren, uitbreiding aantal ligplaatsen en camping, fiets- en wandelpaden, dagstrand etc.
- Versterken vestigingsklimaat Zwolle Kampen Netwerkstad door ontwikkelen van waterrijk woonmilieu
- Verbeteren bereikbaarheid; Inpassing Hanzelijn, N50, N23
- Versterken agrarische structuur en leefbaarheid kleine kernen

**Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten hebben allen belang bij realisatie van meerdere opgaven**



### Verhouding tussen partijen

- Provincie is initiatiefnemer
- 3 Ministeries (nu 2), 2 provincie, 3 waterschappen, 5 gemeenten en SBB nu in de projectorganisatie vertegenwoordigd
- VROM coördineert totale rijksinbreng, PDR RvR coördineert inbreng RWS ON, RWS IJ en DGWater
- Alle partijen hebben een rol als financier en/of bevoegd gezag en/of toekomstig beheerder; dus medewerking en instemming met plan vereist
- Provincie is opdrachtgever voor te leveren diensten; 7 ingenieurs- en landschapsbureau's bij planvorming betrokken.
- Resultaat planstudie unaniem gesteund door betrokken overheden
- Provincie wordt opdrachtgever E&C contract voor bypass en in combinatie uit te voeren verlaging zomerbed IJssel over 22km'
- Provincie geeft waterschap en RWS opdracht voor directievoering uitvoering
- Selectie marktpartijen voor woningbouw door gemeente Kampen

De bestuurlijke issues in de casus IJsseldelta vragen om een sturing op hoofdlijnen, in combinatie met loslaten. Aanvankelijk werd gedacht om het geheel via een Design-Construct model in één keer te kunnen wegzetten in de markt. Dat lukte echter niet, omdat de zomerbedverdieping en bypass in de periode 2013-2015 worden uitgevoerd, terwijl de drie kunstwerken (inlaatwerk IJssel, Roggebotsluis en verplaatsing kunstwerk) pas na 2021 gestalte krijgen. Daarbij is wel reeds de afspraak gemaakt dat de provincie aanspraak kan maken op het Deltafonds. Voor 2 maart 2011 wordt het alliantie-akkoord getekend, waarmee de uitvoering tot en met 2015 is gegarandeerd. De provincie heeft Rijkswaterstaat en het waterschap gevraagd om in het vervolgtraject meer risico's op zich te nemen.

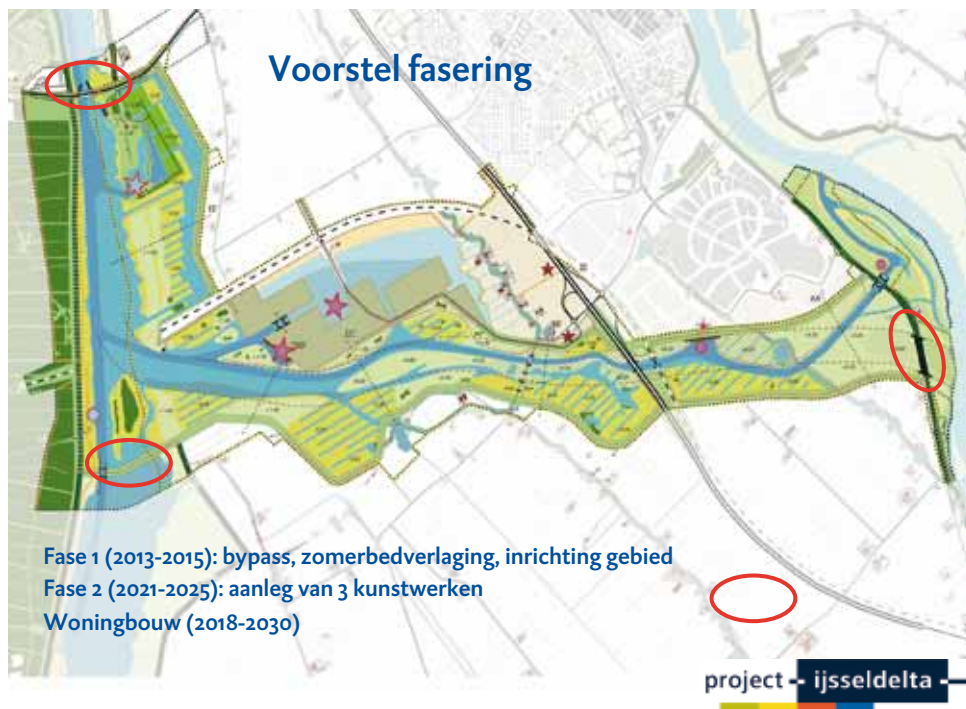
### Bestuurlijke issues en inzet

#### Issues

- Opgaven in geïntegreerde aanpak realiseren
- Gebiedsontwikkeling in plaats van maatregelen PKB Ruimte voor de Rivier zomerbedverlaging en planologische reservering bypass

#### Inzet

- Vergroten draagvlak door participatie vanaf de start
- Binden betrokken 12 overheden
- Genereren rijksmiddelen door ook als regio substantieel bij te dragen; Bypass zelf € 313 miljoen, waarvan 1/3 gemeente en vooral provincie
- Flexibel zijn om doel te bereiken; voorbeelden wijzigingen door advies delta-commissie waardoor toch zomerbedverdieping en gefaseerd uitvoering Bypass.



## Les 2: Gebruik het planologisch instrumentarium om te sturen en los te laten

Om goed te kunnen sturen én loslaten is een goed planologisch instrumentarium van groot belang. Het Rijk heeft de eerste stap gezet. Met het Bestuursakkoord (onderhandelaarsakkoord dd. 21 april 2011) en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt de ruimtelijke ordening meer aan provincies overgelaten, waarbij het Rijk decentraliseert of loslaat. Dit werkt door in de regierol van provincies op gebiedsontwikkeling. De Wet ruimtelijke ordening maakt het mogelijk dat provincies hun nieuwe verantwoordelijkheid nemen. De balans moet worden gevonden tussen de klassieke toelatingsplanologie, die gelet op de geschetste opgaven niets aan interventiekracht heeft ingeboet, en de inzet op ontwikkelingsplanologie, in het bijzonder de inpassingsplanbevoegdheid (TU Delft, 2011). Deze bevoegdheid wordt nu vaak ingezet voor de aanleg van provinciale wegen, maar kan breder worden toegepast. De provincie kan echter meer doen. Zo behoort de programmering van kantoorlocaties en woningbouwgebieden evenzeer tot de kerncompetentie. Locatiekeuzes hebben grote invloed op de verdeling van kosten. Stedelijke uitleglocaties leiden in het algemeen tot hogere kosten voor infrastructuur, die de overheid draagt. Binnenstedelijk ontwikkelen daarentegen leidt tot hogere kosten voor de ontwikkelaar en daarmee voor de eindgebruiker (Puylaert&Werksma, 2011).

De provincie kan op deze manier met haar locatiebeleid ruimte creëren en beperken. Daarmee ontstaat als vanzelf een sturingsmechanisme om projecten 'uit de markt op te halen'. Al te strakke planologische regimes moeten daarbij worden vermeden. De BNG stelde in de expertmeeting dat ze op grond van eerdere ervaringen alleen nog bedrijventerreinen financiert, indien daarop geen planologische restricties rusten. Een voorbeeld van een meer flexibel planologisch regime is het Limburg Kwaliteitsmenu (zie kader), waaruit gemeenten zelf de ingrediënten kunnen kiezen.



In Limburg wordt gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van het buitengebied. Nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied moeten bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van datzelfde buitengebied. Naast provinciale participatie in gebiedsontwikkelingen, wordt gestuurd door het in januari 2010 door GS vastgestelde Limburgs Kwaliteitsmenu. Gemeenten kunnen daarmee buiten de contour, binnen planologische randvoorwaarden, een aantal nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken:

- nieuwe landgoederen;
- gebiedseigen recreatie en toerisme;
- niet gebiedseigen recreatie en toerisme;
- agrarische nieuwvestiging en uitbreiding;
- uitbreiding glastuinbouw;
- uitbreiding bedrijventerreinen;
- uitbreiding solitaire bedrijven in het buitengebied;
- nieuwe (solitaire) woningen;
- nieuwe uitbreidingsgebieden voor woningbouw.

Deze ontwikkelingen moeten altijd – per saldo – tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit leiden. De verbetering van de ruimtelijke kwaliteit wordt bereikt door het vragen van een (financiële) kwaliteitsbijdrage die gebruikt wordt voor ruimtelijke kwaliteitsverbetering (realisering nieuw groen, landschap en herstel cultuurhistorie, sloop van bebouwing en glasopstanden, verplaatsing van agrarische bedrijven). Per ontwikkeling is de bijdrage aangegeven. Voor veel van de overige ontwikkelingen geldt een drempelwaarde die de gemeente kan verhogen, afhankelijk van de lokale omstandigheden. Drempelwaarden variëren van € 5/m<sup>2</sup> voor nieuwe uitleggebieden tot € 100/m<sup>2</sup> voor solitaire woningbouw.

### Les 3: Vul het publiek ondernemerschap in

Nu de overheid wordt geconfronteerd met minder geld, komt de financiering van maatschappelijke doelen in het gedrang. Het is niet terecht dat de overheid als enige hiervoor wordt aangeslagen; ook de markt heeft een belang in realisatie van deze doelen. Zo vormen wegen bijvoorbeeld een belangrijke voorwaarde voor economische ontwikkeling. In essentie zijn er dus andere belanghebbenden te vinden, die de bereidheid hebben om mee te investeren.

Denk aan toerisme-ondernemers, die ondanks kritische geluiden wel bereid zijn in een constructie te stappen om daarmee gemeenschappelijke doelen na te streven. Dat moet op het gebied van infrastructuur ook mogelijk zijn. Immers, automobilisten zijn ook bereid tol te betalen. Dankzij de tolopbrengsten is de Westerscheldetunnel afbetaald en is de provincie Zeeland nu eigenaar. De tolopbrengsten worden nu weer gebruikt voor financiering van de Sluiskiltunnel in Zeeuws-Vlaanderen.

De kracht van de provincies zit hem mede in het aanjagen van dit publieke ondernemerschap. Dat kan ook gebeuren door een adequate ondersteuning van gemeenten, door een expertise-netwerk te creëren. Gemeenten worden de laatste tijd geconfronteerd met een wegvloeiën van kennis naar marktpartijen, zodat te weinig medewerkers in staat zijn marktsignalen



adequaat te vertalen in succesvolle projecten. Provincies kunnen de expertise opbouwen en via een pool van gespecialiseerde medewerkers ter beschikking stellen aan regio's van gemeenten, zodat van beleidsconcurrentie tussen de gemeenten onderling ook niet langer sprake is. Door op meerdere plaatsen projecten te draaien en daardoor een beter inzicht verkrijgen in marktomstandigheden, doen deze medewerkers in hoog tempo meer ervaring op in het vak. Daarnaast kunnen provincies in nauw overleg met gemeenten marktontwikkelingen monitoren en overaanbod binnen regio's reguleren (Van Joolingen, et al., 2010).

Dit alles vergt een andere houding ten opzichte van de traditionele verbinding tussen Rijk en provincie. Nadat in de jaren tachtig de overheid haar initiatiefnemerschap bij integrale gebiedsontwikkeling verloor aan projectontwikkelaars, lijkt in de huidige situatie de tijd rijp voor een terugkeer naar het publieke initiatiefnemerschap. Niet in een alles bepalende rol, maar door in een vroegtijdig stadium samenwerking te starten met marktpartijen, omwille van risicospreiding en het naar voren halen van het belang van de klant (Van Joolingen, et al., 2010). Het project Klavertje 4 in Venlo is een goed voorbeeld van deze manier van werken.

Het Klavertje 4 gebied bestrijkt 5400 hectare. Het ligt ten noordwesten van Venlo tussen de snelwegen A67 en A73, in de logistieke hotspot Venlo. In het gebied worden nieuwe, landschappelijk ingepaste werklandschappen ontwikkeld, voor met name (internationale) bedrijven in de agro-logistieke sector. Duurzaamheid en innovatie zijn hierbij de leidende principes. Daarmee wordt dit gebied de komende jaren verder ontwikkeld tot een concurrerend, innovatief en duurzaam gebied, waar het naast goed ondernemen nadrukkelijk ook aangenaam werken, wonen en verblijven is.

Development Company Greenport Venlo (DCGV) is de belangrijkste gebiedsontwikkelaar binnen Greenport Venlo. Eind 2009 is DCGV opgericht door haar aandeelhouders, de gemeenten Horst aan de Maas, Peel en Maas en Venlo en de provincie Limburg. DCGV is de handelsnaam van de Naamloze Vennootschap Werklandschapsontwikkelingsmaatschappij Klavertje 4 (NV WOM K4). Deze is beherend vennoot van de Commanditaire Vennootschap. Op passende afstand van de overheden verzorgt DCGV de regiefunctie van de integrale gebiedsontwikkeling. Dit binnen de kaders die zijn geschetst in het Masterplan en het Strategische Businessplan. De provincie Limburg heeft 22 miljoen euro ingebracht. De zeggenschapverdeling is als volgt: gemeente Horst aan de Maas 25%, provincie Limburg 25%, gemeente Peel en Maas 25% en gemeente Venlo 25%. Binnen het Klavertje 4 gebied zijn ook andere ontwikkelaars actief, zoals Venlo Greenpark (Floriade terrein), Fresh Park Venlo, Trade Port Noord, Californië en Siberië. Met alle betrokkenen zijn samenwerkingsafspraken in voorbereiding.



## 2.2 Aanbesteding

### Les 4: Zet in op functionele eisen voor kwaliteit

Het is hiervoor al aangegeven: bij het formuleren van publieke-bestuurlijke doelen is het belangrijk dat de provincie niet al te exact de locatie en het doel definieert. Er moet ruimte zijn voor avontuur, leg geen krimpfolie om het project. Dat vergt de durf in het provinciehuis om los te laten, door uit te vragen op functionele eisen en niet teveel voor te schrijven. Paradoxaal genoeg vereist het uitvragen op functionele eisen tegelijkertijd veel voorwerk van de publieke opdrachtgever. Overigens zijn er ook uitzonderingen op deze nieuwe regel. De ervaring met bijvoorbeeld herstructurering van bedrijventerreinen leert dat herstructurering niet vanzelfsprekend van de grond komt door marktpartijen en scherp gedefinieerde politiek-bestuurlijke doelen nodig zijn.

Het goed kunnen formuleren van de eisen waar een gebied aan moet voldoen begint met goed luisteren. Door bij de analyse van de locatie in gesprek te gaan met (potentiële) eindgebruikers – en zo te ontdekken wat bindt en scheidt, wat de identiteit van een gebied is – ontstaat zicht op hoe het echt zit, wat er speelt en wat de voorkeuren van klanten zijn. Dat helpt om in te spelen op de vraag, ook al is deze in het begin nog maar latent aanwezig. Het preciezer aansluiten bij de wensen van eindgebruikers werkt bovendien opbrengstenverhogend: zij willen daar meer voor betalen. Het investerend vermogen in een gebied wordt zodoende beter benut (TU Delft, 2011). Tegelijk is het organiseren van de eindgebruikers lastig: zij hebben verschillende belangen, eisen en wensen. Toch loont het gedurende langere tijd hierop inzet te plegen, omdat het resultaat zowel een goed draagvlak oplevert als een resultaat dat in de tijd beter beklijft. Aansprekende voorbeelden zijn er genoeg, zoals Kop van Zuid in Rotterdam, het GWL-terrein in stadsdeel Westerpark in Amsterdam of Aviolanda Woensdrecht (Puylaert&Werksma, 2011).

### Les 5: Betrek de totale levenscyclus erbij

Gewoonlijk worden functionele eisen gesteld aan het product dat moet worden geleverd. Niet de complete levensduur van een object is dan in beeld. Na oplevering scheiden contractueel de wegen van partijen. Momenteel worden ervaringen opgedaan met het formuleren van functionele eisen voor de prestaties die een object/product moet leveren. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de totale levenscyclus van een object, dus inclusief de beheer en onderhoudsfase, in beeld komt. Zowel bij de opdrachtgever als de opdrachtnemer ontstaat meer zicht op de exploitatie- en beheerfase. Men verplaatst zich mentaal in de schoenen van de eindgebruiker. Dit leidt ook tot kostenreducties. Zo leidt een hoge kwaliteit van de buitenruimte tot aanmerkelijk lagere beheerkosten, wat gekapitaliseerd weer ten gunste komt van de plankosten (TU Delft, 2011). Een ander voorbeeld is het programma dat Rijkswaterstaat is gestart om bij de ontwikkeling van kunstwerken het lange termijn onderhoud uit te besteden (resultaat: 15 procent efficiencyvoordeel). Dit leidt ertoe dat veel creatiever wordt omgegaan met het ontwerp. Naast de gewenste verkeerscapaciteit vervullen ook onderhoudsactiviteiten, die het stil leggen van de voorziening betekent, een prominente rol (Van Joolingen, et al., 2010).



Overigens heeft de markt nog wel de nodige moeite om te werken met lange planhorizonnen, die nu eenmaal eigen zijn aan ruimtelijke ontwikkelingen (Connekt, 2008). Daar staat tegenover dat bij aanbestedingen door overheden nu nog vaak wordt gegund op laagste prijs, waardoor zij het minimale van het minimale krijgen. De omslag moet worden gemaakt naar het economisch meest verantwoorde: gunnen op waarde in plaats van prijs. Wees transparant over het budget en geef aan wat je minimaal allemaal nodig hebt. Dan is de kwaliteit maatgevend en niet langer de laagste prijs, aldus de deelnemers aan de werksessies. Bij deze benadering moet voorkomen worden dat er strijdigheid ontstaat met de regels voor Europese aanbesteding. Deze voorzien immers in een selectie op prijs of op economisch meest voordelige aanbidding. Als selectie vooraf niet plaatsvindt op prijs zal achteraf een marktconformiteitstoets moeten plaats vinden door middel van een onafhankelijke taxatie. Zo wordt voldaan aan de staatssteunregelgeving (Van Joolingen, et al., 2010).

### **Publieke randvoorwaarden**

Maatschappelijke ambities combineren met creativiteit start met het besef dat de vraag niet is 'wat kost het?', maar de vraag 'wat heb ik ervoor over en kan ik meer krijgen?'

Provinciale bestuurders hebben aanmerkelijke invloed op het aanbestedingsbeleid. U bepaalt de ruimte voor de markt voor creatieve oplossingen, u bepaalt de aanbestedingswijze, u bepaalt beleid ten aanzien van omvang van de projecten, u bepaalt de mate waarin de best practices worden toegepast.

*Bouwend Nederland*

### **Reflectie Co Verdaas:**

'In theorie zijn er volop mogelijkheden. Eerder was daar weinig behoefte aan. Te moeilijk. Woningbouw en kantoren zorgden voor een goed gevulde grondexploitatie. Creativiteit was niet nodig in tijden van overvloed. Helaas, want nu moet een inhaalslag gemaakt worden. Pas nu we geld zoeken, zoeken we nieuwe partners. Toch wil ik dat graag positief duiden. We zoeken tenminste naar die nieuwe partners. De kunst zal zijn om te komen tot een praktische toepassing van enkele goede ideeën. Het Gelderse collegeakkoord sorteert hier op voor. We nodigen partners uit om met ons de mogelijkheden te verkennen. Ook in eigen huis zullen we qua financieringsmogelijkheden, aanbestedingsregels en het ontschotten van budgetten nog het nodige te doen hebben. Maar daar is de tijd nu ideaal voor: never waste a good crisis!'



## Les 6: Praat in een vroegtijdig stadium met elkaar om tot risicobeheersing te komen

Gebiedsontwikkeling vraagt om een goede verhouding tussen publieke bestuurskracht en private ontwikkelingscapaciteit. De aanleg van grootschalige infrastructuur met inpassing en gebiedsontwikkelingen zijn gecompliceerd in termen van programmering, ontwerp, procedure en procesvoering. Vele voorbeelden laten zien dat het voor de overheid lastig is dergelijke trajecten aan te sturen. Tegelijk moeten we constateren dat de tijd dat de overheid infrastructuur als publieke voorziening bepaalt en betaalt voorbij is, door geldgebrek (Connekt, 2008). De expertise en slagkracht van marktpartijen in weg- en waterbouw moet daarom zo vroeg mogelijk worden gemobiliseerd.

Ketensamenwerking is hier een goed antwoord op. Het kan bijdragen aan het voorkomen van faalkosten, maar is ook nuttig om tot een gezonde risicospreiding te komen: waar liggen de grootste risico's, waar liggen opdrachtgever en opdrachtnemer ieder afzonderlijk wakker van, wie is het beste in staat om een risico te beheersen en hoe maken we afspraken over risico's die door beide partijen niet te beheersen zijn? De toekomst van de keten schuilt in de kracht van de samenwerking.

Het vroeg betrekken van de markt wordt belemmerd door het keuzemoment van de start van het aanbestedingstraject. Juist in de verkenningsfase is een creatieve inbreng van marktpartijen noodzakelijk, om te komen tot een publiek voorkeursbesluit dat ook uitvoerbaar is. Het ontbreken van deze knowhow wordt door de Commissie Elverding als één van de belangrijkste manco's beschouwd. Tegelijkertijd betekent een vroege inzet van marktpartijen in de verkenningsfase dat feitelijk sprake is van een pre-aanbestedingsfase (Connekt, 2008). Vroeg in het proces aanbesteden betekent daarmee ver voordat een voorkeursbeslissing is gevallen een uitvraag doen, met als risico dat lang nog niet alles bekend is. Het contract dient dan wel een ontbindende clause te bevatten als de voorkeursbeslissing geheel anders gaat uitpakken.

### Publieke randvoorwaarden

- Losmaken private capaciteit, tijd, geld, kennis en kunde vraagt om initiërende en actieve rol van provincies.
- Vraagt om doorbreken van:
  - De politieke realiteit dat de vier jaar termijn niet hoeft te botsen met langjarige afspraken
  - Het onvoldoende met elkaar delen van kennis en ervaring in projecten met creatieve financiering
  - Het gebrek aan onderlinge communicatie over elkaars belangen en positie

*Bouwend Nederland*



De casus As Leiden-Katwijk omvat het plan om er 20.000 woningen te bouwen, waarvan ruim 4000 op de locatie Valkenburg. Al jaren worden bestemmingsplannen door de Raad van State echter afgekeurd door het ontbreken van een goede ontsluiting. Provincie is trekker van de Rijnlandroute en de RijnGouwewijn-West.

### **Bereikbaarheid essentieel voor ontwikkeling**



Leiden Bioscience Park  
Greenport  
Valkenburg  
Binnenstedelijke woningbouw

Rijnlandroute  
RijnGouwewijn

*Provincie Zuid-Holland*

Voor het realiseren van de Rijnlandroute is ondanks de toegezegde bedragen nog steeds te weinig geld beschikbaar om deze verbinding tussen de A4 en de A44 en Katwijk in één keer aan te leggen. Ook voor een gefaseerde aanpak is nog niet voldoende geld beschikbaar. Er heeft samen met het rijk een marktconsultatie plaatsgevonden over innovatieve vormen van aanbesteding, aan de hand van vier thema's:

### **Op zoek naar financieringsvormen RLR**

- Marktconsultatie samen met het Rijk op 4 thema's
  - Aanbesteding
  - Functionaliteit en techniek
  - Innovatieve contractvorm
  - Betalen voor gebruik
- Niet zinvol in fase waar bestuurders de randvoorwaarden nog niet hebben vastgelegd
- Marktpartijen geven vooral risico's aan
- Kansen worden gezien in vermindering inpassing

Van de innovatieve alliantie-contractvorm wordt veel wordt verwacht, mede vanwege de 10 procent besparing door samenwerking in de keten. Zuid-Holland heeft er echter nog weinig ervaring mee opgedaan.

*Provincie Zuid-Holland*



## Les 7: Voorkom het maken van onnodige kosten

De expertise van marktpartijen in weg- en waterbouw moet zo vroeg mogelijk worden gemobiliseerd. De grote bouwbedrijven beschikken immers over eigen ontwerpafdelingen. Bekend zijn echter ook hun klachten over de beperkte stroom aan projecten en de zeer gecompliceerde selectieprocessen, die gepaard gaan met intensieve planstudies en kosten-calculaties en vervolgens vruchteloos blijken. Dit vermindert de animo van bouwbedrijven om in te schrijven en hun kennis in te zetten (Connekt, 2008). Zo beliepen de tenderkosten van de A2-tunnel in Maastricht circa 200 miljoen euro.

In de bouwsector wordt elk jaar 10 miljard euro uitgegeven aan voorbereidingskosten, die onvoldoende worden gecompenseerd met een rekenvergoeding. Dit vraagstuk wordt des te prangender, nu projectontwikkelaars en gemeenten de waarde van hun gronden noodgedwongen moeten afwaarderen, pensioenfondsen en institutionele beleggers zich terugtrekken, corporaties en banken de hand op de knip houden en bouwers hun productie in de afgelopen twee jaren fors hebben zien inkrimpen (Van Joolingen, et al., 2010). De financiële speelruimte om voorbereidingskosten te maken, zonder dat daar vergoedingen tegenover staan, wordt daardoor uiterst beperkt. Professioneel opdrachtgeverschap geeft zich daarvan rekenschap. De tenderkosten moeten omlaag door vroeger in het proces te trechteren en door minder aanbestedingspartijen uit te nodigen. Ook dat vereist weer de genoemde durf in eigen huis: loslaten en uitvragen op functionele eisen en niet teveel voorschrijven.

Tegelijk is bij de bouwers een beweging gaande om te komen tot verkorten van de doorlooptijd in de bouwkolom. Rekenen en tekenen moeten veel meer gelijk opgaan. De huidige voorbereiding wordt gekenmerkt door het volgtijdelijk inschakelen van adviseurs, ontwikkelaars, bouwers en onderaannemers, met als gevolg dat ontwerpwijzigingen heen en weer worden gestuurd. Het is een arbeidsintensief proces. Werken adviseurs, ontwikkelaars en onderaannemers parallel in de voorbereidingsfase, dan wordt de voorbereidingstijd substantieel met driekwart tot een jaar teruggebracht (Van Joolingen, et al., 2010). Een tempoverhoging is verder mogelijk door het aan de voorkant adequaat betrekken van belang(hebbend)en (TU Delft, 2011). De consument/eindgebruiker wordt dan eerder ingeschakeld in het proces.

### 2.3 Financieringsvormen en verdienmodellen

## Les 8: Verleid met eigen risicodragende bijdrage als multiplier/aanjager

De overheid is in staat leningen aan te trekken tegen gunstige marktvoorwaarden en kan daarmee goedkoper financieren dan marktpartijen. De overheid is dus in de beste positie om bij gebiedsontwikkeling financieringsmiddelen in te zetten, mits dit gebeurt onder strikte voorwaarden en zo dat het voldoet aan de staatssteunregels van Europese Commissie. Toepassing van dit instrument kan ertoe leiden dat de goedkopere financiering kapitaliseert in een hogere grondopbrengst. Het wordt extra succesvol als financieringen gekoppeld worden aan de zekerheden van marktpartijen (Van Joolingen, et al., 2010).



De deelnemers aan de expertmeeting stellen dat wanneer provincies 5 tot 10 procent risicodragend kapitaal willen inzetten, dit al voldoende investeringsbereidheid kweekt bij marktpartijen. Banken hanteren als voorwaarde dat ze pas meedoen als ook de provincie risico wil dragen en daarmee pijn wil lijden als een project fout gaat.

## Les 9: Optimaliseer financieringsmogelijkheden

In verschillende publicaties wordt het scala aan financieringsvormen dat de overheid kan inzetten uitgebreid in beeld gebracht. Het meest op de maat van provincies gericht zijn 'Innovatief financieren van innovatie' van de Rebelgroep en de 'toolbox financieringsvormen' van Agentschap NL. Uit de Noord-Brabantse praktijkcasus, besproken in de werkconferentie (zie kader) kwam de inzet van een revolving fund voor de provincie als een van de meer perspectievolle opties in beeld. Dit perspectief is in de bespreking verder uitgediept.

Een *revolving fund* is een fonds dat zich zelf in stand houdt. Revenuen uit projecten, gefinancierd vanuit het fonds, vloeien terug in het fonds, van waaruit weer in nieuwe ontwikkelingen geïnvesteerd kan worden (TU Delft, 2011). Revolving funds zijn daarmee geen moneymakers op zich (Van Elburg, et al, 2011). Er zijn twee soorten *revolving funds*, namelijk een lening- en garantieconstructie. Bij een lening worden middelen door de overheid (tijdelijk) uitgeleend en is de uitvoerder verplicht zich om later weer terug te betalen. Zo kunnen middelen steeds opnieuw worden ingezet. Het risico voor de overheid is dat de uitvoerder de uitgeleende middelen niet of slechts gedeeltelijk terugbetaalt (kredietrisico). Een garantie heeft een indirect revolverend karakter: de waarde van de garantie daalt in de loop van de tijd en loopt af als de lening waarop de garantie betrekking heeft is afgelost, waarna de garantie opnieuw kan worden ingezet (IPO, 2011).

In hoeverre een *revolving fund* zichzelf in stand houdt, hangt af van de vraag in hoeverre er inkomsten worden gegenereerd. Zonder inkomsten droogt het fonds op; als leningen niet worden terugbetaald of de garantie wordt ingeroepen. Een fonds is volledig revolverend als alle uitvoeringskosten, inflatie en risico's in de rente of premie kunnen worden doorberekend. Leningen en garanties die door overheden worden afgegeven vallen onder de Algemene Wet Bestuursrecht (IPO, 2011). In de expertmeeting bleek dat provincie Noord-Brabant voor de herstructurering van bedrijventerreinen met veel succes *revolving funds* toepast, in de vorm van de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij. De provincie heeft zelf middelen ter beschikking gesteld voor risicodragende participatie en trekt gezamenlijk met gemeenten op om bedrijventerreinen te herstructureren en regionale bedrijventerreinen aan te leggen (Van Joolingen, et al., 2010). Deze techniek kan uitgebreid worden naar de vestiging van normale bedrijventerreinen, de herstructurering van woongebieden, et cetera. De techniek van *revolving fund* stimuleert om eigen middelen, waarmee de gebiedsontwikkeling op langere termijn wordt gefaciliteerd, in te zetten.



De Agenda van Brabant wordt benut voor het leiden van investeringsstromen naar gebieden en activiteiten. Het is een zogenaamd revolving fund, met risicodragende investeringen. Het biedt marktpartijen zekerheid, met goedkope financieringsrente en planologische risicovrijheden. Het omvat alle financieringsvormen, met uitzondering van subsidie. Duidelijk is geworden dat deze manier van werken veel vraagt van de provinciale organisatie. De onbekendheid vormt een drempel: het instrument staat erg ver van de ambtenaar. Het is spannend hoe de provincie haar rol wil spelen bij het maken van keuzes, zoals het structureren van de woningopgave. Gemeenten worden opgeroepen over de grenzen heen aan gebiedsontwikkeling te doen, vanwege de structurele overprogrammering en krimp. Bij groen is het rijksgeld op, maar Provinciale Staten hebben toch extra geld vrijgemaakt. Voor het logistiek park Moerdijk maakt de provincie het inpassingsplan. Er wordt uitdrukkelijk gekeken naar de verdien capaciteit en grondposities zijn reeds verworven. Door risicodragende participatie deelt men in winst en verlies. Het gaat niet alleen om geld maar ook om procedures. Het gaat nu eenmaal sneller als overheid eigen belang heeft.

De provincie Utrecht heeft een ontwikkelingsmaatschappij voor de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen. Het statuut is redelijk vrij. Een strikte scheiding tussen de publieke en private 'pet' is wel noodzakelijk. Andere les: er is een bestuurlijk commitment nodig op de beheersfase anders haken marktpartijen af. Noord-Brabant heeft een ontwikkelmaatschappij die alle risico's afkoopt. Door middel van participatie wil de provincie haar doelen bereiken, maar wel aan het begin van het proces melden welke risico's er zijn.

Bij aanvang van de coalitieperiode 2007-2011 van de provincie Limburg hebben gemeenten en provincie hun ambities verenigd in de Limburg Agenda, die samen met de Vereniging van Limburgse Gemeenten is opgesteld. Deze Limburg Agenda is selectief en dynamisch en omvat de grote opgaven die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van Limburg op de langere termijn. Versterking van het Limburgse vestigingsklimaat geldt als gezamenlijke centrale opgave. Het gaat om het geheel van sociale, economische en fysieke randvoorwaarden, die bijdragen aan het onderscheidend vermogen van Limburg als vestigingsregio. De Limburg Agenda is met gemeenten vervolgens uitgewerkt (aan de hand van regiodialogen) in vijf regioagenda's met specifieke regionale opgaven. Om te zorgen voor uitvoeringskracht worden samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de regio's in Limburg op basis van de Limburg Agenda en de doorvertaling hiervan in de regio agenda's. In de samenwerkingsovereenkomsten worden per regio afspraken gemaakt over de inzet van mensen, middelen en mandaat. Voor de financiering van de regionale investeringsagenda's wordt per regio een Regiofonds opgericht. De provinciale inbreng aan het Regiofonds bedraagt 50% van het totaal, de overige 50% worden door de gezamenlijke gemeenten ingebracht. De omvang van het Regiofonds verschilt per regio. De samenwerking is er mede op gericht om private partijen ertoe te bewegen te investeren in gezamenlijke ambities. Er is een investeringsprogramma van 250 miljoen euro, fifty-fifty opgebracht door provincie en regionaal samenwerkende gemeenten gezamenlijk, om het Limburgse investeringsklimaat te verbeteren.



## Les 10: Zoek actief naar meekoppelende belangen en hun investeringsvermogen

Het belang van vinden van meekoppelende belangen voor de financiering van gebiedsontwikkeling is groot. Water speelt de laatste jaren wellicht de meest prominente hoofdrol als meekoppelend belang, bij zowel de ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur als verstedelijkingsopgave. Zo draagt water bij aan het klimaatbestendig maken van een (stedelijk) gebied door water vast te houden of te bergen. Tegelijk wordt de beleving van het landschap versterkt, worden natte natuurgebieden gecreëerd en wordt de waarde van wonen (aan het water) bevorderd. Succesvol voorbeeld van het verbinden van waterveiligheidsvraagstukken met ruimtelijke kwaliteit voor korte en lange termijn is het programma Ruimte voor de Rivier.

De casus Waalweelde stamt als project oorspronkelijk uit programma Ruimte voor de Rivier om de waterveiligheid te verbeteren. Aan de voorkant hebben gemeenten hier – samen met andere belanghebbenden – afspraken gemaakt over een grensoverschrijdende aanpak.

### WaalWeelde: facts 'n figures



- 80 kilometer rivier
- 475.790 inwoners
- 15 gemeenten
- 49 projecten
- € 750 miljoen



Provincie Gelderland



Kaderrichtlijn Water	SGBP in concept	Vaststellen 1 <sup>e</sup> stroomgebied beheerplannen	In uitvoering	Realiseren doelen	Uitsel voor realisatie
Ruimte voor de Rivier	Planstudiefase: projectbesluiten	Uitvoeringsfase: uitvoeringsbesluiten			Dead-line
Natura 2000	Beheerplannen gereed			Evaluatie	Deadlines in beheerplannen
NURG	Realiseren van de doelstelling: 7000 ha nieuwe natuur in de uiterwaarden				Dead-line
EMAB	Uitwerkingen gereed				
NWP deelprogramma rivieren	Opstellen deelprogramma		Uitvoering		
Stroomlijn	In uitvoering				
Beheerplan natuur/landschap	Opstellen	In uitvoering			
Handreiking Ruimtelijke kwaliteit	Opstellen				

Provincie Gelderland

Een andere kans voor het leggen van verbindingen – letterlijk en figuurlijk – is rond de aanleg van nieuwe knooppunten. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte geeft het Rijk aan dat zij samen met decentrale overheden en marktpartijen sterke multimodale knooppunten wil gaan ontwikkelen. In combinatie met het tijdig realiseren van openbaar vervoer bij nieuwe woon- en werklocaties en het programmeren van deze locaties langs bestaande OV-verbindingen, kan het aandeel openbaar vervoer in stedelijke regio's op termijn oplopen tot 40 à 50 procent van de totale vervoersvraag (Ministerie I&M, 2011). Door de binnenstedelijke bouwopgave te verbinden met het bestaande openbaar vervoernetwerk worden inverdieneffecten mogelijk, omdat het bestaande OV rendabeler wordt. Het leidt tevens tot hogere vastgoedbaten en lagere onrendabele toppen op het bouwprogramma. Recent onderzoek (voor Stedenbaan) laat zien dat een integrale aanpak van nog te ontwikkelen spoorzones leidt tot vastgoedwaardestijgingen van 10 tot 15 procent (Schrijnen & Gerretsen, 2010).



## 3 De aanzet voor een agenda met acties

In het vorige hoofdstuk zijn de tien lessen gepresenteerd die uit de expertmeeting en bestuurlijke werkconferentie naar voren kwamen. Lessen die in de toekomst nog verder in belang toenemen, door de meer prominente positionering van provincies in de rol van gebiedsregisseur. In dit laatste hoofdstuk wordt op basis van de lessen een actie-agenda geschetst voor de ontwikkeling van passende vormen van aanbesteding en financiering. De provincies kunnen hiermee in de huidige bestuursperiode direct aan de slag.

### 3.1 Gebiedsontwikkeling inzetten voor de kwaliteit van het vestigingsklimaat

De bestuurlijke aandacht – ook bij provincies – verschuift naar het creëren van een vestigingsklimaat voor economisch krachtige regio's. Het versterken en behouden van dit vestigingsklimaat is voor de komende jaren een maatschappelijke, veelomvattende opgave. Essentiële randvoorwaarden zijn een goede (inter)nationale bereikbaarheid, versterking van hoogwaardige woonmilieus en hoogwaardige openbaar vervoer als drager. De aantrekkelijkheid voor investeerders en kenniswerkers wordt hierdoor in belangrijke mate bepaald. De VROM-Raad adviseert om de ruimtelijke ordening te richten op de nieuwe maatschappelijke opgaven. Deze worden zichtbaar in ontwikkelingen als de sociale, creatieve en klimaatneutrale stedelijke regio als economische motor. Maar ook in de noodzaak van duurzame ruimtelijke ontwikkeling, mits deze meer is dan klimaatbestendigheid, biodiversiteit en zuinig omgaan met energie. Door goed oog te hebben voor deze nieuwe opgaven ontstaan kansen voor nieuwe meekoppelende belangen (VROM-raad, 2011). In dit licht moet de onderstaande actie-agenda worden gezien.



## 3.2 Naar een actie-agenda

De actie-agenda heeft tot doel kennis en kunde van provincies te versterken, met name op het gebied van het creatief omgaan met *bestaande* financieringsvormen. De ontwikkeling van *nieuwe* verdienmodellen is ook van belang, maar wordt hier verder beschouwing gelaten (zie hiervoor de publicaties van NL Boven Water (Van Rooij 2011) en Agentschap NL). Bij de vertaling van de lessen is gezocht naar die onderwerpen waarop provincies in deze bestuursperiode gezamenlijk en concreet actie kunnen ondernemen.

De agenda is uitgewerkt in de volgende vier actiepunten:

### 1. Versterking van de verbinding met de markt in voorbereiding en aanbesteding

Het succes van financieringsvormen wordt sterk bepaald door de mate waarin provincies erin slagen verbinding te maken met marktpartijen. Het eerder betrekken van de markt, het durven uitvragen op functionele eisen en het betrekken van alle fasen van de levenscyclus van het project zijn daarbij belangrijke condities. Ook vereist de inzet van financiële instrumenten een goede afstemming met overige instrumenten. De samenwerking met onder meer Nederland boven Water, Agentschap NL en Vernieuwing Bouw wordt onderzocht om het proces van aanbesteding bij provincies verder te professionaliseren.

#### *a. Stimulering implementatie PPS in provinciale gebiedsontwikkeling*

Provincies kunnen gebruik maken van de expertise en ondersteuning van het door Rijkswaterstaat geïnitieerde gemeenschappelijke PPS-loket<sup>1</sup>, onder meer voor het opzetten van initiatieven voor voorbeeldtoepassingen.

### 2. Conditie scheppen voor nieuwe financieringsvormen in samenwerking met het Rijk

#### *a. Vernieuwing decentraal belastingstelsel*

#### *b. Regionalisering van de Grexwet voor bovenplanse verevening*

Het Rijk is gestart om nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen voor ruimtelijke ontwikkelingen te onderzoeken, veelal in combinatie met het beter benutten van de ruimte binnen de bestaande wet- en regelgeving. Voor provincies blijft aansluiting geboden op de landelijke routes die onder rijksregie worden verkend door adviesraden en kennisinstituten. Deze kunnen perspectief bieden op verruiming van verdien capaciteit of vernieuwing/aanpassing van inzet van financiële instrumenten door provincies.

Een mogelijke invulling van deze actie vormt het Beleidsprogramma woningbouw, zoals aangekondigd in de rijksbegroting 2012. Het programma betreft de ontwikkeling in interdepartementaal verband van budgetneutrale voorstellen, gericht op nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen. Daarnaast wordt kennis ontwikkeld en overgedragen met betrekking tot regionale programmering, planvorming en grondbeleid en -exploitatie.

---

<sup>1</sup> PPSsupport, ingesteld door de Minister van I en M op 28 oktober 2011.



*a. Betrokkenheid bij vraagstelling en uitvoering advies 'Leefomgeving zonder groei' van de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur*

De Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur wil in haar advies nagaan welke bekostigingsmodellen denkbaar zijn om de gewenste omgevingskwaliteit te realiseren en te borgen in tijden van afnemende groei. Er wordt ingegaan op de regionale verschillen die de komende decennia kunnen optreden in groei, stagnatie en krimp. Provincies kunnen in de voorbereiding van het advies inbreng leveren op de vraagstelling. Ook kunnen zij de uitkomsten betrekken bij de eigen ontwikkelingsstrategie. De inzet ligt onder meer op de koppeling van perspectiefvolle financieringsarrangementen voor landschap aan gebiedsontwikkeling.

### **3. Kennisdeling en doorontwikkeling financieringsvormen**

Ontsluiting en uitwisseling van op landelijke en provinciale schaal beschikbare kennis en ervaring is de snelste en meest praktische weg om de (door)ontwikkeling van financieringsvormen bij provincies gestalte te geven. Het gaat dan om het stroomlijnen en toepasbaar maken van kennis uit verschillende kennisnetwerken. Voorbeelden zijn het kennisnetwerk onorthodoxe maatregelen van het NICIS op initiatief van het ROM netwerk van de VNG en het verzamelmodel financieringsconstructies van Agentschap NL. Deze laatste kan specifiek voor provincies worden uitgebouwd.

*a. Uitwisseling van kennis en ervaringen met gebiedsfinanciering voor en door de gezamenlijke provincies. Concrete acties in dit verband kunnen zijn:*

- *Inventariseren van voorbeelden van ervaringen met succesvolle provinciale participaties in regionale gebiedsfondsen*
- *Uitwisseling van provinciale ervaringen met revolving funds en tol*

Voorgesteld wordt aan te sluiten bij reeds lopende initiatieven van de Provincieacademie voor professionalisering van provincies in gebiedsontwikkeling en bij financieringstools die voor provinciale klimaat- en energieprojecten zijn ontwikkeld. In 2011 hebben de gezamenlijke provincies via het IPO financieringsstrategieën en innovatieve financiering van energieprojecten op een rij gezet in de publicatie 'Slim financieren duurzame energie'. Doel van de publicatie is het met kennis faciliteren van provincies en andere overheden, bij een beter gebruik van innovatieve financieringsmogelijkheden voor klimaat- en energieprojecten.

*b. Doorontwikkelen revolving funds*

In diverse provinciale college-akkoorden komen revolving funds aan de orde. Op basis van de opgedane ervaringen in de komende jaren kunnen provincies in een gezamenlijke actie met hun regionale ontwikkelingsmaatschappijen het instrument van revolving funds verder optimaliseren.



In diverse nieuwe collegeprogramma's worden initiatieven ontvouwd om fondsen voor mobiliteit in te stellen of *revolving funds* op te richten.

In het Gelderse coalitieakkoord 2011-2015 'Uitdagend Gelderland' wordt voor innovatie voor onder meer breedband en energietransitie een *revolving fund* ingesteld ter waarde van 100 miljoen euro. Mocht het fonds uitgeput raken, dan kan een volgende tranche worden ingezet.

Ook in het Groningse Coalitieakkoord 2011-2015 'Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen' worden initiatieven tot vermaatschappelijking van energievoorziening gestimuleerd. Dit gebeurt via een energiefonds in de vorm van een *revolving fund*.

De provincie Fryslân zet in op een succesvol revolverend fonds in 2015 als uitvoeringsinstrument voor het Fries ontwikkelingsbedrijf. Via dit fonds investeert en participeert de provincie in zaken als vastgoedontwikkeling in de watercampus (hotspot watertechnologie) of in duurzame energie (biovergistingsprojecten).

In het Noord-Hollandse coalitieakkoord 2011-2015 'Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst' is sprake van twee fondsen. Het één is een Participatiefonds Duurzame Energie, de andere een Infrastructuurfonds Mobiliteit van ruim 300 miljoen euro ter dekking van investerings- en onderhoudskosten.

In Noord-Brabant en Groningen zijn voor de uitvoering van infrastructuurprojecten in vorige collegeperioden al Provinciale Meerjarenprogramma's Infrastructuur en Transport ingesteld.

#### 4. Verkennen van de mogelijkheden van benutting EU fondsen

Binnen de EU wordt gewerkt aan nieuwe fondsen voor regionale ontwikkeling, die kansen bieden voor gebiedsontwikkeling en regionale economie. Het gaat onder meer om de opvolger van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Een ander voorbeeld is een nieuw fonds voor innovatie en energie waaronder duurzame economie.

##### a. Bundelen van de huidige inzet van provincies op bijdragen uit Europese fondsen

Met de gezamenlijke kennis en ervaring kunnen problemen met staatssteun, mede met hulp van het Rijk (acties ministeries BZK en IenM inzake omnibus gebiedsontwikkeling), sneller en beter worden onderkend. Ook kunnen gezamenlijke business cases worden ontwikkeld waarbij drempelbedragen makkelijker worden bereikt en transactiekosten worden bespaard.



## Aanbevolen literatuur

Voor deze publicatie zijn onderstaande documenten gebruikt. Ze zijn zeer lezenswaardig om tot een verdere verdieping te komen.

Agentschap NL, Toekomstwaarde nul, Duurzaam verzilveren in gebiedsontwikkeling, 2011.

Connekt, De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling, 2008.

Goudappel Coffeng, Kansen voor ruimtelijke ontwikkelingen rondom OV-knooppunten in Noord-Holland, een verkenning van de bereikbaarheid van en het ruimtegebruik rondom openbaar vervoerknooppunten, 2011.

IPO, Slim financieren duurzame energie, Handleiding voor lening- en garantiefondsen, 2011.

IPO & Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ILG in uitvoering, Midterm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied, 2010.

KPMG, Duurzame financiering van landschap, Een onderzoek naar de financieringsbehoefte van beheer en herstel van waardevolle nationale en provinciale cultuurlandschappen, 2010.

Lysias, nulmeting Gebiedsontwikkeling, 2009.

Ministerie van Infrastructuur&Milieu, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2011.

PBL, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, Eerste resultaten, 2010.

Puylaert&Werksma, Duurzame Gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp!, 2011.

Schrijnen&Gerretsen, Bereikbaarheid in crisistijd, 2010.

TU Delft, Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat nu te doen?, 2011.

Van Elburg, J.C., E. Evenhuis, R. Hamans, C. Verschuure, F. Nauta, Innovatief Financieren van Innovatie Rebel-group, 2011.

Van Joolingen, Kersten, Van der Hee, Gebiedsontwikkeling Valt het stil of slaan we de handen ineen?, 2010.

Van Rooy, P. Verdienmogelijkheden, cahier gebiedsontwikkeling, innovatieprogramma Nederland boven water, 2011.

VROM-raad, Ruimtelijke kwaliteit, 2011.



Dit is een uitgave van het  
Interprovinciaal Overleg (IPO)  
Postbus 16107  
2500 BC Den Haag  
Telefoon 070 888 12 12  
Fax 070 888 12 80  
[www.ipo.nl/slimfinancieren](http://www.ipo.nl/slimfinancieren)

**Tekst**

IPO

**IPO-publicatienummer**

300

**Ontwerp**

Haagsblauw, Den Haag

**Foto omslag**

Project IJsseldelta-Zuid van provincie Overijssel

Den Haag, januari 2012



Deze publicatie is een onderdeel van de serie 'Slim financieren'.

Tot nu toe verschenen:

1. Slim financieren duurzame energie: Zo doe je dat
2. Slim financieren duurzame energie: Kort woordenboek
3. Slim financieren duurzame energie: Handleiding voor lening- en garantiefondsen
4. Slim financieren duurzame energie: Afwegingskader
5. Slim financieren: Provincies op zoek naar creatieve financieringsvormen voor gebiedsontwikkeling en infrastructuur

**Interprovinciaal Overleg**

