

# Memo

Platform 31  
City Deal  
OT 4

Rotterdam, 13 juli 2023

**Onderwerp:** Casestudies integratie ontwikkeling en beheer

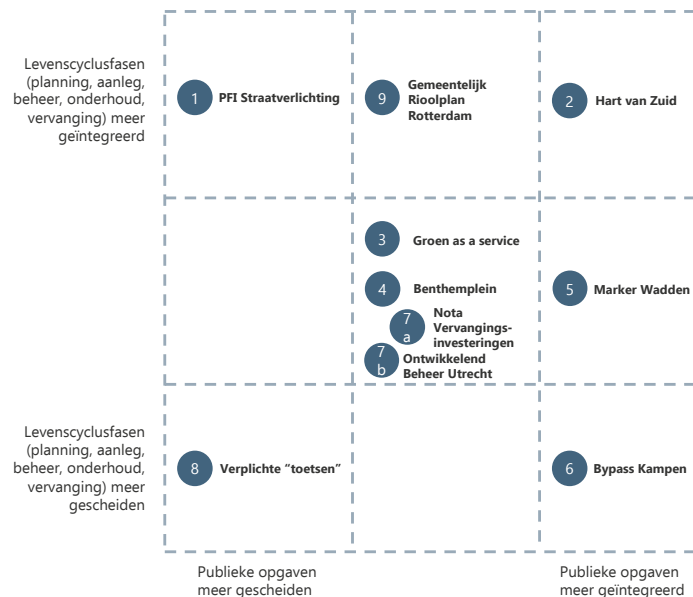
## 1. Aanleiding

In de realisatie van projecten in de openbare ruimte en het beheer van die openbare ruimte is er nog vaak sprake van gescheiden werelden: projecten uit verschillende domeinen worden los van elkaar gerealiseerd, met verschillende en soms tegenstrijdige doelstellingen, door verschillende onderdelen van publieke organisaties en bekostigd vanuit verschillende financiële potjes voor realisatie en beheer. Dat kan tot inefficiënties leiden, maar ook tot een gemiste kans: het integreren van verschillende opgaven in de openbare ruimte om te komen tot duurzamere, slimmere oplossingen voor de lange termijn.

De reden hiervoor ligt meestal niet in het "niet willen" van mensen. Eerder in organisatorische, juridische of begrotingsbeperkingen. Of beter gezegd: de perceptie van beperkingen. Want vaak is meer mogelijk dan in eerste instantie verwacht. Dat is ook te zien bij landelijke initiatieven zoals het Volkshuisvestingsfonds en de RegioDeals – initiatieven waarbij expliciet over domeingrenzen heen wordt gedacht én begroot.

Om deze discussie ook in "gemeenteland" een stap verder te brengen, heeft Ontwikkelteam 4 van de City Deal Openbare Ruimte aan Rebel gevraagd om casestudies te

identificeren en beknopt uit te werken die laten zien wat binnen de bestaande regelgeving wél kan. De



casestudies bundelen en structureren bestaande kennis die bij de onderzoekers en/of bij het ontwikkelteam aanwezig was.

Deze vorm van selectie onderstreept juist het beoogde punt: er gebeurt al zo véél dat je niet eens uitgebreid hoeft te zoeken om inspiratie op te doen.

Bij alle casestudies gaat het om projecten waarbij levenscyclusfases en/of opgaven sterker zijn geïntegreerd dan in de "klassieke" werkwijze van gescheiden werelden. De afbeelding bij dit hoofdstuk laat een overzicht van de cases langs deze lijnen zien.

De uitgewerkte casestudies hebben we in de bijlage van deze memo opgenomen. In de hoofdtekst hieronder duiden we de inzichten uit de cases eerst vanuit de twee assen van integratie en daarna vatten we vervolgens enkele andere inzichten samen.

## 2. Duiding van de cases volgens de assen van integratie

### 2.1 Integratie van meerdere opgaven

In een aantal van de cases zijn meerdere opgaven met elkaar gecombineerd. Hierbij kunnen we een onderscheid maken naar de mate waarin de opgaven met elkaar samenhangen:

- Bij het Benthemplein hangen de opgaven nauw met elkaar samen: elk verblijfsplein heeft impliciet óók een hemelwaterafvoerfunctie, alleen is er bij het Benthemplein expliciet over nagedacht hoe deze functies met elkaar op een toekomstvaste manier gecombineerd kunnen worden.
- Bij de Marker Wadden hangen de functies deels direct samen (waterzuiveringsfunctie voor het Markermeer, natuurgebied op de eilanden zelf) en liggen ze deels in elkaars verlengde (natuurgebied mét recreatiefunctie).
- Bij Hart van Zuid is er meer afstand tussen de functies (inrichting openbaar gebied, sociaal domein), maar zijn de functies wel bij elkaar gebracht in een integraal programma. Hierbij was er echter nog wel sprake van een organisatorische en financiële scheiding van de functies.

Een ander perspectief om hiernaar te kijken: bij enkele van de casussen was de aanpak sectoraal, dus niet geïntegreerd. Bij veel van de voorbeelden was er een integratie van de aanpak van de buitenruimte, ofwel: een integratie binnen de verschillende onderdelen van het fysieke domein. En bij zeker één casus (Hart van Zuid) gaat het zelfs om een integratie tussen het fysieke en het sociale domein.

Samengevat is de conclusie vanuit deze perspectieven dat een integratie van opgaven mogelijk is en dat er een brede schaal van mogelijkheden is om dat te doen. Uit de casestudies leren we: hoe dichter

de opgaven inhoudelijk bij elkaar liggen, des te meer kan een organisatorische en financiële integratie plaatsvinden; hoe verder ze uit elkaar liggen, des te meer ligt een vooral programmatische combinatie voor de hand.

## 2.2 Integratie van levenscyclusfases

Waar meerdere levenscyclusfases zijn gecombineerd (concreet: ontwikkeling en beheer) is dit in de meeste casestudies buiten de klassieke overheidsorganisatie geplaatst – soms financieel, soms administratief, soms fysiek. Deels gebeurde dit door langdurige afspraken te maken met private partijen (Hart van Zuid, PFI Straatverlichting), maar in een enkel geval ook door samen te werken met een non-profit organisatie (Marker Wadden). In dat laatste geval bleef het project weliswaar formeel een overheidsproject, maar is een projectorganisatie opgebouwd die op afstand stond van (in dit geval) RWS en die mede bemenst werd door Natuurmonumenten. Ook voor het beheer is Natuurmonumenten verantwoordelijk, op basis van een langdurige erfpachtovereenkomst.

Waar binnen een overheidsorganisatie over levenscyclusfases heen wordt gewerkt – zie het voorbeeld van het Ontwikkelend Beheer in Utrecht – daar heeft vooral het karakter van het identificeren van koppelkansen. Er wordt niet bij één overheidsinstantie de (financiële) prikkel voor de integratie van de levenscyclus belegd.

## 3. Nadere duiding van de cases

Hieronder beschrijven we op een hoger abstractieniveau drie leerervaringen uit de onderzochte casestudies. We sluiten af met een korte conclusie, waarbij we ook een tabel hebben opgenomen die schematisch laat zien voor welk “perspectief” welke casus bijzonder interessant is.

### 3.1 Breder toepassing van inkomstenstromen

In één van de casussen (GRP Rotterdam) wordt een inkomstenstroom – de rioolheffing – expliciet gebruikt om opgaven in de openbare ruimte op te pakken die weliswaar “slechts” aanpalend zijn aan het klassieke rioleringsdomein, maar hier wel op langere termijn duidelijke impact op hebben. Er wordt dus nu een voorschot genomen (ook door een aanvullende lening) om op een later moment kosten te vermijden.

Hierbij hoort uiteraard de kanttekening dat de gemeenten in Nederland niet over veel eigen inkomstenbronnen beschikken die op dit moment gebruikt kunnen worden; voor een groot deel zijn gemeenten afhankelijk van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In die zin is het Rotterdamse voorbeeld eerder een pleidooi om creatief naar langetermijneffecten en -risico's te kijken. Twee voorbeelden waar het lukt om inkomstenstromen goed te benutten, zijn enerzijds fondsen bovenwijkse voorzieningen (waarbij inkomsten uit woningbouw worden gebruikt voor bijv. de bereikbaarheid van de woonwijk) en anderzijds de Marker Wadden (waarbij inkomsten uit toerisme o.a. gebruikt worden voor natuurbeheer).

### 3.2 Samenwerken in én tussen publieke organisaties

Casestudies zoals de Marker Wadden, de Bypass Kampen en het Benthemplein laten zien dat het mogelijk is om integrale opgaven in een samenwerking tussen verschillende (overheids-)organisaties op te pakken. Daarbij is er niet één manier om het te doen: het kan een aparte projectorganisatie zijn (Marker Wadden), een bestuurlijke overeenkomst (Bypass Kampen) of het bij elkaar brengen van kennis, bijv. ook met waterschappen (Benthemplein). Belangrijker dan de standaardisatie van instrumenten is hierbij de (ambtelijke en politieke) bereidheid om samen te werken en zich daarbij de wensen en eisen van een (publieke) partner tot eigen te maken.

Hart van Zuid is hierbij een project dat wel héél ver gaat doordat in eerste instantie beoogd werd om veel verantwoordelijkheid (incl. financiële prikkels) bij een private partij neer te leggen. Initiatieven van het Rijk zoals het Volkshuisvestingsfonds en de RegioDeals laten zien dat het coördineren van verschillende domeinen in eerste instantie een publieke rol is. Een voorbeeld in het ruimtelijke domein in "gemeenteland" is hiervoor de ontwikkeling van de "Utrechtse Barcode", waarbij de gemeente gestructureerd in kaart heeft gebracht welke gevolgen woningbouw heeft voor andere domeinen, zoals onderwijs, sport en natuur.

### 3.3 Ontschotten van begrotingen

In bijna alle cases zijn begrotingsposten gecombineerd voor de realisatie van het desbetreffende project. We realiseren ons op basis van de casestudies echter dat dit altijd maatwerk is. Niet alleen omdat elke (combinatie van) opgave(n) net even iets anders is, maar ook omdat elke gemeente net iets andere werkwijzen in de begroting kent. Echter: terwijl de precieze combinatie van begrotingsposten maatwerk is, is het wél mogelijk om hier op een systematische manier over na te denken. Op basis van de casestudy waarin we ingaan op de toetsystematiek van RWS, kunnen we bijvoorbeeld stellen dat wederkerigheid een belangrijke succesfactor is. Met andere woorden: de combinatie zal niet succesvol zijn als het alleen de "ontwikkelaars" zijn die de middelen van de "beheerders" willen gebruiken, met een relatief vage belofte van toekomstige besparingen. Waar begrotingspotjes gecombineerd worden, dient dit vanuit het perspectief van de opgave te gebeuren – en wel op een structurele manier zodat elke beheerder van een begrotingspotje soms bijdraagt aan andere beheersopgaven en soms een bijdrage ontvangt van andere (beheers)potjes.

In het verlengde hiervan laten enkele casestudies zien dat langetermijnafspraken, met name met private partijen, gebruikt kunnen worden om pieken in de investering uit te smeren. Een voorbeeld hiervoor is de casus PFI Straatverlichting, waarbij aan het begin van een langdurig contract is geïnvesteerd in LED-verlichting. Door zo'n constructie zijn investeringen die op termijn rendabel zijn, niet meer afhankelijk van de kaspositie van een gemeente op het desbetreffende moment.

Een minder ingrijpende manier om de opgave voor de lange termijn helder te krijgen en hiervoor te kunnen plannen, is het opstellen van een Nota Vervangingsinvesteringen, zoals dit bijv. in Rotterdam is

gedaan. Hierdoor worden nodige investeringen expliciet benoemt en kan in de langetermijnplanning voor de begroting rekening worden gehouden met de desbetreffende kosten.

### 3.4 Conclusie

Dit onderzoek had het karakter van een “quick scan” – er is ingezoomd op een aantal projecten, maar het biedt geen uitputtend overzicht. Maar al uit dit korte overzicht blijkt dat overheden veel routes kunnen bewandelen om nieuwbouw, beheer, onderhoud en vervanging over de domeinen heen zo te integreren dat er meerwaarde ontstaat. Meerwaarde zowel in financiële termen (op lange termijn minder kosten voor hetzelfde) als ook in inhoudelijke zin (betere aansluiting van opgaven). Dit onderzoek biedt hiervoor inspiratie, en geeft enkele zoekrichtingen aan waar geïnteresseerde overheden zelf mee aan de slag kunnen.

Zoals gezegd, dit onderzoek is niet volledig. Enkele andere en/of verdiepende vragen die niet behandeld konden worden in de scope van dit onderzoek:

- (Hoe) Kunnen GREX'en geïntegreerd worden met beheeropgaven voor de lange termijn (bijvoorbeeld door een deel van de winst van een GREX te storten in een (stedelijk) fonds)?
- Hoe wordt een Nota Vervangingsinvesteringen vertaald naar de gemeentelijke begrotingssystematiek?
- Welke standaardisering of handreikingen zijn over gemeentegrenzen heen mogelijk en wie zou ervoor verantwoordelijk moeten zijn deze op te stellen?
- Hoe kan binnen een gemeente een cultuur worden gecreëerd en geborgd van “over grenzen heen kijken” en “meerwaarde creëren vóór laten lopen op budgetgrenzen bewaken”? En welke organisatorische inrichting van een gemeente past hier het beste bij?

Tenslotte, dit onderzoek leidt bovenal tot een appèl om binnen de gemeentelijke organisatie met elkaar het gesprek op te zoeken over de integratie van ontwikkeling en beheer; “kan niet” en “hebben we nog nooit gedaan” zou hierbij niet het vertrekpunt moeten zijn, maar beter: “hoe kan het wél?”.

	Integratie van levenscyclusfasen	Integratie van opgaven	Breed toepassen inkomstenstromen	Samenwerking publieke organisaties	Ontschotten van begrotingen
1 PFI Straatverlichting	✓				✓
2 Hart van Zuid	✓	✓		✓	✓
3 Groen as a service	✓				
4 Bentemplein	✓	✓		✓	
5 Marker Wadden		✓	✓	✓	
6 Bypass Kampen		✓		✓	
7 Nota Vervangingsinvesteringen/ Ontwikkelen Beheer Utrecht	✓				✓
8 Verplichte "toetsen"					✓
9 Gemeentelijk Rioolplan Rotterdam	✓	✓	✓		

## Bijlage: casestudie

### Casus 1: PFI voor straatverlichting

In het Verenigd Koninkrijk is in de jaren 90 de "Private Finance Initiative" (PFI) ontwikkeld. Op hoofdlijnen is dit vergelijkbaar met de DBFM-aanpak in Nederland. Hoewel de PFI inmiddels niet meer als onverdeeld succesvol wordt gezien, zijn er vanuit het perspectief van de integrale bekostiging van investering en beheer in de openbare ruimte wel aanknopingspunten. Anders dan (tot nu toe) in Nederland is de PFI namelijk niet alleen toegepast voor grootschalige infrastructuurprojecten, maar ook voor projecten in het stedelijke gebied. Daarbij geldt wel dat de projecten enige schaal nodig hebben; voor een kort fietspadje is het niet logisch om een integraal langetermijncontract af te sluiten, inclusief private financiering.

In het VK hebben tussen 2000 en 2010 diverse gemeenten PFI-contracten afgesloten voor de modernisering en vervolgens het beheer en onderhoud van straatverlichting. Algemene kenmerken van deze contracten zijn:

- De verantwoordelijkheid voor een groot aantal (meestal 10.000-20.000) straatlampen wordt overgedragen aan een private partij.
- In de eerste jaren van het contract worden veruit de meeste lampen gemoderniseerd (installatie LED-verlichting).
- Dat leidt tot energiebesparing; deze besparing is de centrale economische drijver voor het project.
- De private partij neemt de investering voor haar rekening en financiert deze. Daarnaast is de private partij verantwoordelijk voor beheer en onderhoud gedurende (meestal) 25 jaar.
- De publieke partij betaalt gedurende de contractlooptijd een beschikbaarheidsvergoeding. Vanuit deze beschikbaarheidsvergoeding worden de kosten voor de investering (incl. financiering) gedekt, evenals de kosten voor beheer en onderhoud.
- De private partij draagt het risico van niet-beschikbaarheid: als lampen niet werken, wordt de vergoeding gekort. Daarmee is er een prikkel om alle lampen werkend te houden conform de afgesproken parameters.

PFI-contracten – die in Nederland soortgelijk onder de naam DBFM worden toegepast, bijv. in grote RWS-projecten – zijn uiteraard niet zonder nadelen. Zo is de gewenste dienstverlening en het gewenste serviceniveau voor de lange termijn bepaald. Daarmee is er gedurende bijv. 25 jaar minder flexibiliteit voor veranderingen (zoals de introductie van nieuwe technologieën), uitbreidingen van diensten (bijv. de combinatie van straatverlichting en laadpalen), of bezuinigingen. De voordelen van deze contracten ontstaan pas als de overheid écht zeker weet welke diensten ze in toekomst nodig heeft.

Tenslotte: deze contracten werken primair als er sprake is van een één-op-één relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarom zijn ze minder goed toepasbaar bij ruimtelijke projecten met vaak versnipperd grondbezit. Het werken met een groot aantal van grondeigenaren zou voor een private partij risicoverhogend werken, wat tot hogere prijzen leidt.

#### Wat leren we hiervan?

- Risico's en verantwoordelijkheden zijn in één contract belegd bij een externe partij. Hierdoor had die partij een prikkel om de gehele levenscyclus te optimaliseren, onafhankelijk van budgettaire overwegingen.

### **Casus 2: Hart van Zuid**

Hart van Zuid is het "hart" van Rotterdam Zuid. Vanaf 2016 ondergaat het gebied rond Winkelcentrum Zuidplein en Ahoy een totale metamorfose. Doel is het creëren van een nieuw bruisend stadscentrum; een plek waar bewoners, bezoekers en ondernemers zich helemaal thuis voelen.

Hart van Zuid is daarbij een opgave met vele deelopgaven. Ten eerste zijn er klassieke publieke opgaven: de ontwikkeling en het beheer en onderhoud van publieke functies, zoals het theater en zwembad, het busstation en de ontwikkeling van de openbare ruimte tot een veilige en prettige omgeving. Ten tweede zijn er opgaven die eerder in de sfeer van commerciële partijen liggen, zoals de renovatie van het winkelcentrum en de uitbreiding van Ahoy. Ten derde ligt er een stevige sociale opgave, niet alleen in de zin van het "sociaal domein", maar ook in de zin van de noodzaak van een inhoudelijk programma dat de "lijm" vormt voor de maatschappij – denk aan het organiseren van evenementen, het stimuleren van vakmanschap en ondernemerschap en het bieden van stageplaatsen en werk aan personen met afstand tot de arbeidsmarkt. Tenslotte ligt er een woningbouwopgave, met name gericht op betaalbare sociale woningen.

Al deze opgaven raken elkaar, bijv. omdat private investeringen pas loskomen als de publieke taken goed ingevuld zijn. Daarom is gekozen voor een integrale aanpak. Er is een publiek/private samenwerking (PPS) ontwikkeld, omdat de publieke middelen ontoereikend waren voor de totale investering. Daarbij is er contractueel ruimte geboden aan het private consortium voor het toevoegen van functies met verdien capaciteit, zoals een bioscoop, een congrescentrum, een hotel en woningen. Afgesproken is daarbij dat éérs geïnvesteerd wordt in maatschappelijke en publieke voorzieningen, en pas daarna in "verdienprojecten". Het beheer van de openbare ruimte blijft een publieke taak en is daarmee uit het PPS-contract gehouden.

Vanwege de complexiteit van de opgave en – daaraan gerelateerd het PPS-contract- is gekozen voor het onderbrengen van de middelen vanuit de verschillende 'potjes' in één artikel en het project als het ware uit de lijn te halen en onder te brengen in een virtuele entiteit. Dat "ontschotten" is niet een doel



op zich en vaak ook niet nodig bij minder complexe opgaven, waarbij tussen een beperkt aantal afdelingen afspraken mogelijk zijn om gelden vanuit elk 'potje' te oormerken voor de opgave.

Hett PPS-contract werd redelijk complex. Waar het oorspronkelijke idee was om álle opgaven in één integraal contract te bundelen, bleek dit niet (bancair) financierbaar te zijn. Daarom is voor een gemengd model gekozen met de volgende bepalingen:

- De "harde" publieke opgaven zijn via een projectfinancieringsconstructie gefinancierd. Daarbij is tussen de publieke en de private partij een strak sturings- en monitoringsmechanisme afgesproken.
- Voor sociale opgaven geldt een inspanningsverplichting. Het daadwerkelijke resultaat is hierbij moeilijk meetbaar.
- Bij opgaven met verdien capaciteit is er een afdracht van een deel van het rendement aan de gemeente; deze kan hieruit de niet rendabele investeringen bekostigen.
- Voor zover onderdelen bancair gefinancierd zijn, wordt de financiering geboden door de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Gedurende het project bleek dat commerciële banken de risico's te groot achtten.

#### **Wat leren we hiervan?**

- De complexiteit (inhoudelijk, contractueel, financieel) van een publiek-private samenwerking wordt snel te groot. Opdelen in logische brokken, waarbij wel realisatie aan de beheer- & onderhoudsopgave wordt gekoppeld biedt kansen voor optimalisatie.
- Daarbij is het bij elkaar kunnen/willen brengen van middelen uit de verschillende 'potjes' een vereiste. Bij zeer complexe opgaven, die in PPS-verband gerealiseerd worden, is het 'ontschotten' van publieke middelen en deze onder te brengen onder een apart begrotingsartikel veelal een vereiste (de private partij verlangt een eenduidig aanspreekpunt met mandaat).
- Indien het financieel 'spannend' wordt, komen de minder of net rendabele onderdelen snel onder druk te staan.
- De 'markt' kan en wil niet alles oplossen indien de risico's te groot en/of niet goed 'toedeelbaar' zijn.

### **Casus 3: Green as a Service (GaaS)**

Zowel voor een ontwikkelaar als voor het programma Werklandschappen van de Toekomst (Groiefonds) wordt er gekeken naar Green as a Service (GaaS). Bij een vastgoed- of gebiedsontwikkeling staat de ontwikkelaar aan de lat om te investeren in het groen. Die verdisconteert de uitgaven aan het groen in de verkoopprijs van het vastgoed. Er is echter sprake van een split-incentive: veel van de baten (wateropvang, beperking waterschade, hitteductie, aantrekkelijke omgeving) treden op tijdens de gebruiksfase. Dit wordt nog versterkt door (aankomende) certificeringen zoals Breeam (waarbij periodiek gerapporteerd moet gaan worden over de ecologie) en

beleggers in vastgoed die grip willen houden op behoud van de kwaliteit van de natuur waarin ze geïnvesteerd hebben.

Bij GaaS worden de uitgaven aan groen aan de voorkant uit de investering gehaald. Zo ontstaat er meer financieringsruimte. Die is in de huidige tijd namelijk vaak krap. Tegelijkertijd ontstaat er ook meer ruimte om rijker groen aan te leggen en zo te voldoen aan verwachte strengere natuurwet- en regelgeving (natuurherstelwet) en de EU-taxonomie, zonder dat de business case onder druk komt.

Bij dit concept zijn er wel een aantal uitdagingen:

- Bij 'as a service' concepten blijft gebruikelijk de leverancier eigenaar, in dit geval de groenaannemer. Deze heeft niet altijd de middelen om het groen te bekostigen en zal op zoek moeten naar externe financiering zoals een bank. Die hebben echter geen zekerheid op de asset, omdat die lastig is mee te nemen als de eindgebruiker in gebreke blijft.
- Verder zitten er nog wat uitdagingen in risico's voor de groenaannemer (als groen niet groeit buiten zijn invloedssfeer om) en is de verwachting dat monitoring (sensoren) van het groen aan aandacht zal winnen en dat prestatieafspraken over de prestaties van het groen (ecosysteemdiensten zoals aantal m3 wateropvang, CO2) in beeld komen.
- Over het algemeen zijn 'as a service' contracten, even als leasecontracten, beter toepasbaar als het onderliggende 'product' ook als onderpand voor de nodige financiering gebruikt kan worden (zoals bij een auto) óf eenvoudig teruggetrokken kan worden (zoals bij software). Uit de doorontwikkeling van het 'groen as a service' concept moet nog blijken of dat in dit geval goed mogelijk is.

#### Wat leren we hiervan?

- Het 'as a service' concept legt de verantwoordelijkheid voor realisatie en beheer & onderhoud in één hand, wat zowel de kwaliteit als de COO verbetert.
- Dit dan wel onder de aanname, dat het concept financierbaar is. Een concrete beschikbaarheidsvergoeding vanuit de overheid is dan sterk behulpzaam.

#### Casus 4: Benthemplein

In 2013 is het herontwikkelde Benthemplein geopend, waarin de (verblijfs-)functie van een stadsplein gecombineerd is met een wateropvangfunctie. Er zijn drie bassins gecreëerd die bij slecht weer ca. 1,7 miljoen liter regenwater kunnen opslaan. Voor de functie bij droog weer is het plein als verblijfs- en sportruimte ingericht. Hieronder benoemen we kort enkele kenmerken van het project (bron:

<https://www.rotterdam.nl/benthemplein>).

- Het waterplein slaat boven- en ondergronds tijdelijk regenwater op dat in de omgeving valt. Het komt via goten, leidingen en hoogteverschillen op het plein terecht. Daarmee stroomt het water niet meer naar het riool en naar de singels. Deze lopen dus minder snel vol.
- Ook de ondergrondse infrastructuur is aangepast; zo zijn de rioolbuizen aangepast om de werking te optimaliseren, en is de "routing" van het water veranderd: water dat op de daken van gebouwen in de omgeving valt, komt nu niet meer direct uit in de riolering, maar stroomt naar het plein om daar opgevangen te worden.
- Het plein biedt daarmee een belangrijke vorm van klimaatmitigatie: de verwachting is dat hevige regenbuien in de toekomst steeds vaker voorkomen. Het plein moet ertoe leiden dat kosten (bijv. uit schade) in de toekomst worden vermeden. In die zin is het plein een voorbeeld van een project waarin verschillende opgaven gecombineerd zijn, maar óók verschillende kostensoorten ("harde" kosten voor investeringen en "zachte" vermeden kosten voor toekomstige risico's).

Bij de voorbereiding van het project is een participatietraject gevolgd, waarbij studenten (de Zadkine school zit aan het plein), bewoners en ondernemers uit de buurt samen hebben gewerkt met de architecten. Het project is bekostigd door de gemeente, het waterschap en de Europese Commissie.

Het project heeft geleid tot toename van de initiatieven voor gebiedsontwikkeling in de directe omgeving. Deze 'bijvangst' vertegenwoordigt een maatschappelijk-economische - en een financiële waarde, echter deze is heel moeilijk vooraf in te schatten.

#### **Wat leren we hiervan?**

- Creativiteit en participatie van betrokken omgevingspartijen leidt tot creativiteit en 'drive' om er een mooi project van te maken.
- Slim combineren van functies verhoogt de kansen op medebekostiging door meerdere partijen.
- Een succesvol innovatief project kan een katalysator zijn voor verdere ontwikkelingen in de directe omgeving. De waarde van deze 'optie' is moeilijk financieel te duiden.

### **Casus 5: Marker Wadden**

De Marker Wadden zijn een nieuw natuurgebied in het Markermeer, in letterlijke zin een Greenfield project. De financiering was deels publiek, deels privaat. Er zijn voorafgaand aan de aanleg afspraken over de lange termijn gemaakt.

Uit de evaluatie van het project (Rebel, 2022):  
*“Concrete afspraken werden in 2014 vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen Natuurmonumenten, de Staat (met name de ministeries van EZK en IenW (toen: IenM)) en de provincie Flevoland, inclusief de financiële inbreng van eenieder. Op hetzelfde moment sloten (i) Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat een uitvoeringsovereenkomst af met daarin de onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden, (ii) de Staat en Natuurmonumenten een erfpachtovereenkomst voor de overdracht van het erfpachtrecht en (iii) partijen met het Nationaal Groenfonds een kaderovereenkomst over het beheer van het geld.”*

	Partij	SOK 2014	Aanvullend	Totaal
Publiek	Ministerie van EZK	€15 mln	€4 mln	€47,5 mln
	Ministerie van IenW	€15 mln	€3 mln	
	Prov. Flevoland	€3,5 mln	€3 mln	
	Prov. Noord-Holland	-	€4 mln	
Privaat	Natuurmonumenten (eigen bijdrage)	€1,5 mln	€7 mln	€30,5 mln
	Natuurmonumenten (Droomfonds-bijdrage)	€15 mln	€7 mln	
Totaal		€50 mln	€28 mln	€78 mln

Natuurmonumenten exploiteert het gebied en kan hiermee inkomsten genereren (veervoer naar het eiland, beperkte verhuur van huisjes). Natuurmonumenten betaalt erfpacht, de hoogte daarvan wordt regelmatig herijkt en ademt in principe mee met de inkomsten. De kosten voor het beheer zijn in principe voor rekening van Natuurmonumenten; echter, hiervoor kan Natuurmonumenten wel in aanmerking komen voor subsidies.

#### **Wat leren we hiervan?**

- Als voorafgaand aan de aanleg al afspraken worden gemaakt over het beheer, en één partij (inhoudelijk én financieel) verantwoordelijk is voor beide fases, kunnen keuzes voor de lange termijn worden gemaakt.

### **Casus 6: Bypass Kampen**

Binnen het programma Ruimte voor de Rivier (RvdR) is een aantal projecten uitgevoerd waarbij de kernopgave waterveiligheid is gecombineerd met aanpalende opgaven. Binnen RvdR viel onder andere de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid. Hierin hebben zo'n 18 overheden samengewerkt aan een integrale opgave. Hieronder lichten we kort één aspect uit, namelijk de combinatie van de Bypass Kampen en de gebiedsontwikkeling Reeve.

Ten zuiden van Kampen is een bypass aangelegd die de IJssel verbindt met het Drontermeer. Door deze bypass wordt de afvoercapaciteit van het IJsseldelta verhoogd. De nieuwe bypass, inmiddels bekend als het Reevediep, is ingericht als natuur- en recreatiegebied. Uiteraard moet het gebied langs

het Reevediep beschermd worden tegen hoogwater: er is dus een dijk nodig. Deze is aangelegd als "klimaatdijk": een dijk van 130 meter breed. Op deze dijk, die aangelegd is met de grond die gewonnen is bij het uitbaggeren van het Reevediep, wordt nu een nieuwe woningbouwlocatie ontwikkeld met uiteindelijk zo'n 600 woningen.

#### **Wat leren we hiervan?**

- In een programmatische samenwerking tussen verschillende overheden (met verschillende taken en belangen) kunnen opgaven aan elkaar worden gekoppeld, met voordelen voor alle betrokkenen.
- Een organisatie (zoals RvdR) die naast de klassieke lijn staat, geeft de partijen meer ruimte en vrijheid over creatieve oplossingen na te denken.

### **Casus 7a: Nota Vervangingsinvesteringen Rotterdam**

De gemeente Rotterdam heeft in 2021 voor het eerst een Nota Vervangingsinvesteringen gepresenteerd waarbij de benodigde investeringen voor de komende 50 jaar in kaart zijn gebracht. Het gaat hierbij om alle kapitaalgoederen in de buitenruimte (behalve de riolering). Doel is het om de benodigde investeringsmiddelen voor de komende jaren in beeld te brengen en vervolgens budgettair te kunnen borgen. Daarmee moeten in de toekomst situaties voorkomen worden waarbij de gemeente "verrast" wordt door grote vervangingsinvesteringen en deze moet uitstellen omdat de nodige middelen niet beschikbaar zijn. Voor alle assets is de gemiddelde levensduur berekend en gekoppeld aan het jaar van de oorspronkelijke investering.

Het primaire effect van deze exercitie is dat de gemeente nu weet hoeveel ze moet "sparen" om aan alle opgaven te kunnen voldoen. Maar daarnaast is er een tweede-orde effect: bij alle toekomstige beheer- en onderhoudsmaatregelen kan nu (in principe) gekeken worden naar het verwachte vervangingsmoment van het desbetreffende en van aanpalende assets. Idealiter kunnen zo betere keuzes gemaakt worden ten aanzien van de timing en de omvang van beheer en onderhoud, en ten aanzien van de gezamenlijke aanpak van meerdere assets.

### **Casus 7b: "Ontwikkeld Beheer" Utrecht**

In het verlengde van de Rotterdamse aanpak is in Utrecht een soortgelijke aanpak ontwikkeld, het "ontwikkeld beheer". Daarbij is op een gestructureerde manier naar alle groot onderhouds- en vervangingsprojecten gekeken, en is gezocht naar de mogelijke realisatie van koppelkansen. Daarbij is ook onderzocht of er koppelkansen zijn bij partners van de gemeente. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen twee soorten projecten:

- **"Integrale projecten"** – hierbij worden gemeentebrede opgaven (bijv. klimaatadaptatie, mobiliteit, woningbouw) gekoppeld aan groot onderhoud en vervangingsopgaven. In de Nota

“Meerjaren Investeringsprogramma 2022-2026 voor het beheer van de openbare ruimte” staat hierover verder: *“Financiering vindt gezamenlijk plaats vanuit het Meerjaren Perspectief Ruimte, de Nota Beheer Openbare Ruimte en het Programma Water en Riolering. Het gaat om projecten op een grotere schaal, waarbij vaak een complete herinrichting van de openbare ruimte plaatsvindt. Zo wordt bijvoorbeeld waar nodig vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid het wegprofiel aangepast naar een 30 km/uur inrichting, wordt waar nodig meer ruimte voor fietsers en voetgangers gecreëerd of wordt waar nodig extra groen aangelegd. Dit vraagt om het goed op elkaar afstemmen van budgetten, planningen en aanpak”.*

- **“Werk-met-werk projecten”** – hierbij worden, zoals verwoord in bovengenoemde nota, *“werkzaamheden op het gebied van water en riolering, infrastructuur en/of groen [samengebracht] in één project, zodat we kosten effectiever kunnen werken en overlast voor bewoners kunnen beperken. Financiering vindt plaats vanuit de Nota Beheer Openbare Ruimte en het Programma Water en Riolering. Bij deze projecten blijft het huidige wegprofiel in principe gelijk. Wel kijken we hoe we daarbinnen bijvoorbeeld verkeersremmende maatregelen of in de stoepen extra groenvakken kunnen aanleggen of parkeerplaatsen kunnen voorzien van waterpasserende verharding. Verder doen we in veel gevallen in de projectvoorbereidingsfase van de werk-met-werkprojecten nader onderzoek naar bredere koppelkansen. Zo kan zo’n project op termijn nog uitgroeien tot een integraal project”.*

#### Wat leren we hiervan?

- Optimalisatie van werkprocessen begint bij het ontwikkelen van de nodige kennis. Zolang de feiten onbekend zijn, kan er niet op worden gestuurd.
- Het zoeken naar synergievoordelen wordt vergemakkelijkt door een gestructureerd proces, i.p.v. een ad hoc proces.

### **Casus 8: Verplichte “beheertoets” in ontwikkelproces, en “ontwikkeltoets” op beheercontracten**

Een centraal probleem dat ertoe leidt dat ontwikkeling en beheer op dit moment “twee werelden” zijn, is gebrekkige afstemming tussen de desbetreffende afdelingen. Het voorbeeld van Rijkswaterstaat geeft een indicatie hoe dit verholpen kan worden.

Een project van Rijkswaterstaat – met name een nieuwe of aangepaste snelweg – wordt “ontwikkeld” in het kader van een MIRT-procedure. Daarbij horen enkele geformaliseerde “toetsen”: hierbij kijken diverse afdelingen van RWS mee met de tot dat moment beschikbare analyses en rapporten. Een succesvolle toets is nodig om door te kunnen gaan naar de volgende fase in de procedure.

De RWS-systematiek is vrij formeel en vergt veel inzet; daarmee is ze zeker niet één-op-één te vertalen naar de situatie in een gemeente. Maar het werken met “toetsen” kan ook kleinschaliger en laagdrempeliger worden ingezet om een goede samenwerking tussen ontwikkel- en beheerafdeling te bevorderen. Twee voorbeelden hiervoor zijn:

- Een “beheertoets”, waarbij de beheerafdeling toetst of bijv. een stedenbouwkundig plan aansluit bij de eisen die langdurig aan beheer worden gesteld. Bijvoorbeeld: kan het nieuwe gebied zonder problemen worden toegevoegd aan een bestaand beheercontract?
- Een “ontwikkeltoets”, waarbij nieuwe beheercontracten door de ontwikkelafdeling worden getoetst, om zeker ervan te zijn dat toekomstige ontwikkelingen (zoals nieuwe wijken) al opgenomen kunnen worden in het contract, indien ze zich naar verwachting gedurende de contractlooptijd voordoen.

Een en ander wordt in enkele gemeenten al incidenteel toegepast, maar het kan nuttig zijn om hiervoor standaarden te ontwikkelen die ook tussen gemeenten overdraagbaar zijn.

#### **Wat leren we hiervan?**

- De samenwerking tussen afdelingen kan geïnstitutionaliseerd worden, waardoor kennis van het ene domein op een structurele manier ontsloten wordt voor het andere domein, zonder dat men in elkaars vaarwater zit.
- De desbetreffende afspraken kunnen gemaakt worden op basis van de inhoud, niet op basis van een financiële herverdeling.

### **Casus 9: Gemeentelijk Rioleringsplan Rotterdam (GRP) en Rotterdams WeerWoord**

De gemeente Rotterdam heeft het klimaatadaptief inrichten van de openbare ruimte een plek gegeven in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP); het initiatief Rotterdams WeerWoord sluit hierop aan. Hierin wordt samengewerkt met bijv. waterschappen, maar ook met inwoners. De acties onder het Rotterdams WeerWoord zijn breed: van de inrichting van waterpleinen tot tegelwippen, en van de aanleg van geveltuinen tot het gebruik van waterdoorlatende verharding. Het Gemeentelijk Rioleringsplan Rotterdam (GRP) werkt vanuit hetzelfde perspectief. Daarom wordt in het kader van het GRP niet alleen gewerkt aan de één-op-één vervanging van het riool, maar ook aan programma's zoals het beter benutten van hemelwater als grondstof en het inrichten van groene daken.

De acties onder het GRP – die dus verder gaan dan het klassieke rioleringsbeheer – worden mede bekostigd vanuit de rioolheffing. Omdat de opgave groter is, wordt een deel van het benodigde bedrag geleend. De lening wordt in de volgende jaren afbetaald, o.a. door een geleidelijke verhoging van de rioolheffing. Het tarief daalt dan weer na aflossing van de lening (rond 2034).

### **Wat leren we hiervan?**

- Het is mogelijk om middelen die aan een opgave zijn gekoppeld, zo in te zetten dat het effect op het desbetreffende domein op korte termijn indirect, maar op lange termijn direct is.