

INVESTEREN IN INTEGRALITEIT

*Integrale fondsvorming voor meervoudige
waardecreatie in de openbare ruimte*

Door de grote ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat in combinatie met een al zeer drukke onder- en bovengrond, is meervoudig ruimtegebruik en meervoudige waardecreatie van groot belang. Niet voor niets hanteert de Nationale Omgevingsvisie als eerste afwegingsprincipe: 'combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies'. Dit rapport biedt inzicht in de complexe thematiek rond de financiering van meervoudige waardecreatie (ook wel: integraliteit) in de openbare ruimte.

In het recente rapport '[Financiering van integratie](#)' van de *City Deal Openbare Ruimte* is onderzocht hoe de integratie van financiering van meervoudige verbeteringen in de openbare ruimtevorm kan krijgen. Daarin zijn zes struikelblokken voor het integraal financieren van verbeteringen geformuleerd. Eén van de aanbevelingen om deze struikelblokken te adresseren is het opzetten van meervoudige, eventueel revoluerende fondsen waarmee investeringen (voor)gefinancierd kunnen worden om een integrale aanpak van de openbare ruimte mogelijk te maken.

Dit onderzoek gaat dieper in op de rol die investeringsplatforms en fondsen kunnen spelen bij integrale financiering en brengt mogelijke fondsstructuren in beeld. Daarnaast is er onderzocht welke andere instrumenten gemeenten hebben die zij kunnen inzetten voor integrale financieringen.

Uit dit onderzoek komen twee belangrijke beelden naar voren. Enerzijds, meervoudige waardecreatie is complex en de financiering hiervan dus ook. Een deel van de complexiteit zit in de rijkheid aan mogelijkheden die er zijn. Dit brengt de vraag met zich mee hoever je wilt gaan in het combineren van functies binnen een project. Anderzijds laat het onderzoek ook zien dat er volop mogelijkheden zijn en dat er ook binnen het bestaande instrumentarium voor gemeenten volop mogelijkheden zijn voor integrale financiering. Deze worden bovendien ook al vaker toegepast, soms zelfs zonder dat men er erg in heeft.

Wij hopen dat dit rapport helpt bij het zetten van de volgende stap en dat we aan de hand van concrete projecten een volgende stap kunnen zetten bij het uiteenrafelen van de complexiteit van integrale financiering waardoor dit in de komende jaren staande praktijk kan worden. Want alleen met meervoudige waardecreatie zullen we de grote en complexe opgaven het hoofd kunnen bieden.

Veel leesplezier!

Namens het Ontwikkelteam Integrale Financiering van de City Deal Openbare Ruimte

Wiebe Oosterhoff – gemeente Rotterdam

Jurgen van der Heijden – TNO

Helen Toxopeus – Universiteit Utrecht

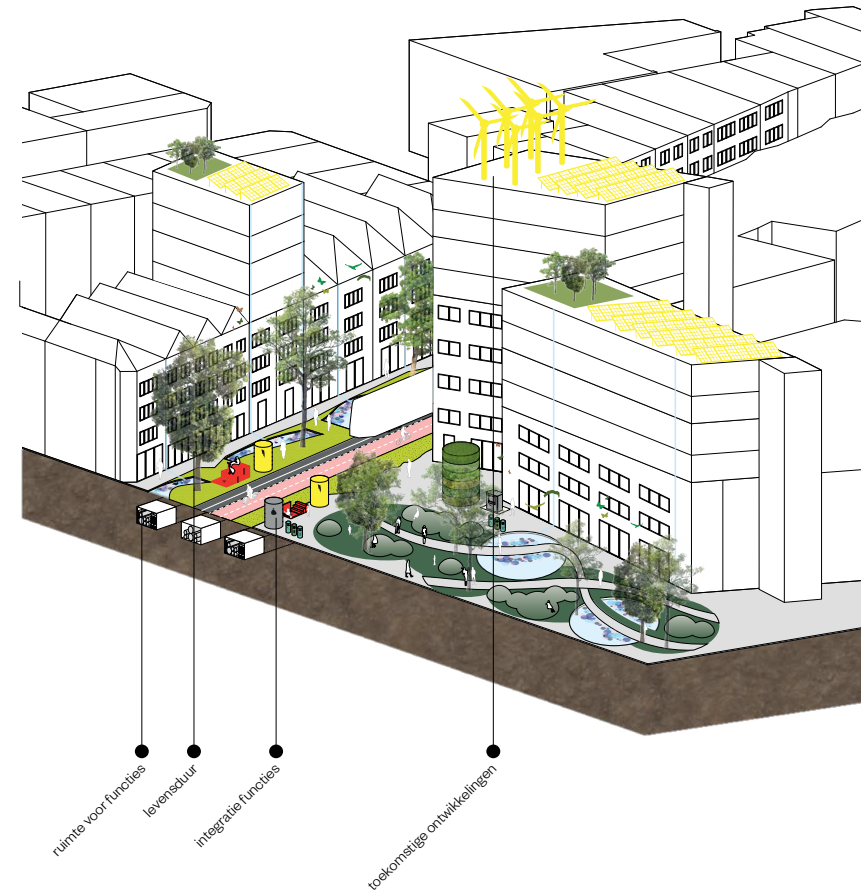


Samenvatting

Dit rapport geeft antwoord op de vraag hoe fondsvorming bij kan dragen aan het financieren van integrale projecten die meervoudige waarden realiseren. Meervoudige waardecreatie integreert diverse ruimtelijke opgaven om zo meervoudige maatschappelijke waarde te realiseren en grote ruimtelijke uitdagingen op te lossen. Dit resulteert in oplossingen met aanzienlijke maatschappelijke en commerciële impact. Dit type projecten zijn echter lastig te financieren, vanwege de veelheid aan partijen, gebrek aan kennis en capaciteit, mismatch met gangbare vorm van financiering vanuit één beleidsdomein en complexiteit van de business case.

Er bestaan al instrumenten en strategieën die gemeenten kunnen toepassen om meervoudige waardecreatie te financieren. Dit rapport geeft daar een overzicht van. Het is met vastgoed-gerelateerde instrumenten vaak al mogelijk om bijdragen van gebiedspartijen, zoals projectontwikkelaars te vragen. Ook kunnen door het oprekken en combineren van gemeentebudgetten, zoals in de Gemeente Rotterdam al wordt gedaan, verschillende vormen van bekostiging samengebracht worden. Daarnaast bestaan er ook mogelijkheden voor het aantrekken van externe financiering, bijvoorbeeld door het opzetten van een investeringsplatform of een fonds.

Fondsvorming, wat ook samen kan gaan met de inzet van bestaande instrumenten, kan helpen om meervoudige waardecreatie te financieren. Het kan structurele financiering mogelijk maken en kan als vehikel dienen voor andere partijen om mee te investeren in meervoudige waardecreatie. Er zijn verschillende ontwerpen mogelijk voor zulke fondsen, waarbij de invulling afhankelijk is van de te financieren projecten, de betrokken actoren en hun financieringsvoorwaarden. Door deze factoren zijn ontelbare mogelijkheden denkbaar voor een fonds. Dit rapport licht zeven varianten uit die kansrijk zijn voor het financieren van meervoudige waardecreatie. Een van deze varianten is het publiek bekostigingsfonds: deze is primair gericht op combineren van verschillende overheidsbudgetten voor het bekostigen van projecten zonder duidelijke business case. Een andere variant is het revolverende publiek-private fonds, dat gericht is op het aantrekken van externe financiering en het investeren in projecten met business case. De inkomsten uit gerealiseerde projecten worden vervolgens gebruikt om te herinvesteren in nieuwe projecten.



FIGUUR 0.1: IMPRESSIE TOEKOMSTBEELD 2100 (BRIGHT) ■



Vervolgens wordt het denken over investeringsplatforms en fondsvormingen op twee praktijkcasussen toegepast: de financiering van de integrale ondergrondse opgave en van buitenstedelijk groen. De casus 'ondergrond' wordt gekenmerkt door een hoge voorinvestering en baten die pas na bepaalde tijd materialiseren. Doordat er in deze casus inkomsten kunnen worden gegenereerd door de projecten, leent deze casus zich bij uitstek voor een revolverend fonds. In een revolverend fonds vloeien inkomsten die door projecten worden gegenereerd weer terug naar het fonds en kunnen zo nieuwe projecten worden gefinancierd. Dit kan op verschillende schaalniveaus: ambitieuze en grote gemeentes kunnen zelf een dergelijk fonds opzetten. Voor kleinere gemeentes met minder capaciteit zou juist een landelijk ontwikkelingsfonds uitkomst bieden.

De casus 'buitenstedelijk groen' is vooral een bekostigingsvraagstuk. In het voorgestelde publiek-private financieringsfonds kan de gemeente voorinvesteringen doen en deze laten terugbetalen door inkomsten van projectontwikkelaars wanneer nieuwbouw wordt gerealiseerd. Waar het niet mogelijk is om deze voorinvestering door de gemeente te laten doen, kan een fonds waarin verschillende gelden worden gecombineerd uitkomst bieden. Eventuele inkomsten die door de projecten worden gerealiseerd kunnen terugvloeien naar het fonds om zo nieuwe projecten te financieren.

Er zijn verschillende manieren om een fonds op te zetten. Een fonds kan ontstaan vanuit een bestaande samenwerking rondom een investeringsplatform. Dan is er al meer inzicht in de kenmerken en de business case van de projecten die door het fonds kunnen worden gefinancierd. We doen verschillende aanbevelingen voor het opzetten van fondsen voor meervoudige waardecreatie, waaronder het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-baten analyse om de baten van meervoudige waardecreatie in kaart te brengen.

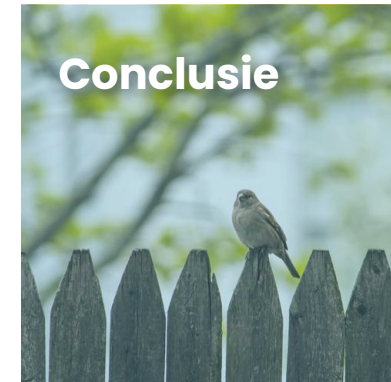
Dit onderzoek benadrukt de cruciale rol van fondsvorming bij het financieren van meervoudige waardecreatie. Deze meervoudige waardecreatie is essentieel voor het verbinden van maatschappelijke transitie en het efficiënt omgaan met ruimtelijke opgaven. Fondsvorming biedt de mogelijkheid tot grote en structurele financiering op lange termijn, brengt diverse belanghebbenden bij elkaar en combineert verschillende instrumenten en geldstromen. Hoewel er al bestaande instrumenten beschikbaar zijn, worden deze nog niet optimaal benut, en zijn ze soms ontoereikend voor de huidige uitdagingen. Bovendien zijn er weinig fondsen die zowel revolverend als integraal zijn, waardoor er ruimte is voor verdere ontwikkeling en implementatie. Het succes van een fonds hangt af van een duidelijke missie, doelen en criteria, een passende fondsstructuur die aansluit bij de te financieren projecten, en wederzijds vertrouwen en transparantie tussen betrokken partijen. Een combinatie van bekostiging voor de planfase en langlopende financiering voor realisatie is het meest kansrijk voor revolverende fondsen. Een maatschappelijke kosten-baten analyse kan daarbij inzicht bieden in de business case van integraliteit.





Case 1: Financiering van integrale ondergrondse opgave

Case 2: Financiering van buitenstedelijk groen





1 Inleiding

Van nieuwe energie-infrastructureur, meer ruimte voor water en groen tot nieuwe vormen van mobiliteit. De komende jaren gaat de openbare ruimte in Nederlandse steden op de schop. Gezien de drukte zowel boven als onder de grond is dit een uitdaging van formaat. Hoe zorgen we dat opgaven als klimaatadaptatie, energietransitie, deelmobiliteit, een nieuwe circulaire economie en een gezonde natuurinclusieve stad zo goed mogelijk op elkaar aansluiten? En hoe krijgen we dat gefinancierd?



Dit rapport fungeert als vervolgonderzoek op de publicatie *'Financiering van integratie'* van de City Deal Openbare Ruimte, dat in 2023 verscheen. In deze publicatie is beschreven hoe financiering van integraliteit in de openbare ruimte vorm kan krijgen. Integraliteit in de openbare ruimte, ofwel meervoudige waardecreatie, draait in essentie om het verwezenlijken van verschillende doelstellingen met één enkel middel. Veel gemeenten ervaren belemmeringen in financiering van meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte. Financiële middelen zijn schaars en de opgaven zijn groot. Dit maakt dat er behoefte is aan een overzicht van praktisch toepasbare en kostenefficiënte mechanismen en instrumenten voor de financiering van meervoudige waardecreatie. Naast de klassieke focus op gemeentebudgetten of conventionele kostenverhaal-opties via onroerend goed, richten gemeenten zich in toenemende mate op de bundeling van verschillende geldstromen en het betrekken van externe financiers. Het opzetten van een investeringsplatform en van een (revolverend) fonds zijn manieren om dit in de praktijk te brengen.

De publicatie 'Financiering van integratie' benoemt een zestal struikelblokken rondom financiering van meervoudige waardecreatie, met een aantal strategische aanbevelingen. Twee van de vier strategische aanbevelingen gingen over het opzetten van fondsen: een stadsbreed transitiefonds of landelijk revolverend fonds. Dit rapport gaat dan ook in op hoe en onder welke voorwaarden fondsen en investeringsplatforms een bijdrage kunnen leveren aan financiering van projecten met meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte.

Vanuit bovengenoemde context en voortbordurend op vragen uit de praktijk van gemeentefinanciën, volgt de centrale probleemstelling:

"Op welke manieren kunnen platformen en fondsen een bijdrage leveren aan het vrijspelen van de benodigde gelden voor meervoudige waardecreatie binnen de openbare ruimte?"

Daaronder vallen de volgende subdoelen:

- De bundeling van kennis over bestaande financiële strategieën en instrumenten die meervoudige waardecreatie kunnen bevorderen. Daarbij kijken we zowel naar wat gemeenten nu al toepassen en wat er binnen de huidige kaders al mogelijk is;
- Het onderzoeken hoe investeringsplatformen en fondsen kunnen bijdragen aan meervoudige waardecreatie. Daarbij schetsen we de voorwaarden voor optimale werking van fondsen en platformen en de kansen en uitdagingen hierin;
- Het schetsen van concrete fondsvarianten op basis van best practices en kennis van experts en de toepassing van deze fondsvarianten op twee concrete vraagstukken rondom meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte, namelijk de integrale ondergrondse opgave en de ontwikkeling van buiten stedelijk groen.

"Op welke manieren kunnen platformen en fondsen een bijdrage leveren aan het vrijspelen van de benodigde gelden voor meervoudige waardecreatie binnen de openbare ruimte?"



> Werkwijze

Naast vele andere bronnen, bouwt dit rapport nadrukkelijk voort op **'Financiering van integratie'** door DML en STIPO (2023), **'Haalbaar en betaalbaar'** door Bright (2023) en **'Financiering van gebiedstransformatie: Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling'** door TU Delft/Platform31 (2021). Daarnaast is dit rapport ontwikkeld met behulp van kennis die is opgehaald uit interviews met experts uit de werkgebieden openbare ruimte, gemeentefinanciën en kredietverlening. Tot slot is input verzameld van deelnemers aan CDOR-atelieldagen (2023) en het VNG-congres Gemeentefinanciën (2023). Tijdens deze bijeenkomsten hebben we workshops georganiseerd waaraan gemeentemedewerkers

en financiële experts meededen om onze resultaten te valideren. Al deze input is vervolgens benut in de analyse, de ontwikkeling van de fondsvarianten en bij het opstellen van dit rapport. Gedurende het gehele traject werkten we nauw samen met een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van kennisinstellingen en een gemeente.

Daarnaast is samengewerkt met Bright om de twee casussen die in het rapport aan bod komen te illustreren. Bright fungeert als Ateliermeester van de City Deal Openbare Ruimte en heeft door middel van beeld onderzoek wat investeren in meervoudige waardecreatie voor mogelijkheden schept in het ontwerp van de publieke ruimte.

> Terminologie

Er is vaak spraakverwarring als het gaat om termen zoals financieren en investeren en ze worden ook vaak (ten onrechte) door elkaar gebruikt. Het is van belang om de verschillen tussen deze begrippen helder te hebben. Hieronder worden veelvoorkomende termen in dit onderzoek toegelicht.

Bekostiging

De verstrekking van financiële middelen om de kosten van bepaalde activiteiten, projecten, goederen of diensten te dekken. Bekostigen kan via de eigen begroting, door middel van subsidies, maar ook door het afkomen van opbrengsten uit woningbouw ten behoeve van natuurontwikkeling.

Financieren

De verstrekking van financiële middelen om de kosten van bepaalde activiteiten, projecten, goederen of diensten te voor te schieten, waarna de initiële investering wordt terugbetaald door middel van toekomstige kasstromen. Dit kan via eigen middelen, of door middel van een lening.

Lening

Een som geld, door de ene partij aan de andere verstrekt, met de afspraak dat de ontvanger het bedrag op een later moment terugbetaalt. Vaak gaat de terugbetaling gepaard met het betalen van rente over het uitgeleende geld. Een lening is een typisch financieringsinstrument. Voor het gefinancierde project, bedrijf of fonds geldt staat dit bedrag als vreemd vermogen op de balans. Voor het verstrekken van een lening worden vaak zekerheden gevraagd.

Garantstelling

Garantstelling betekent de levering van zekerheid door een partij voor de verplichtingen van een andere partij. Garantstelling maakt deelname aan zakelijke transacties als leningen door kredietverstrekkers aantrekkelijker. Er is namelijk een fundament van vertrouwen omdat de garantsteller zal instaan voor de verplichtingen wanneer de oorspronkelijke partij deze niet na kan komen. Naast garantstellingen zijn ook achtergestelde leningen mogelijk. Afhankelijk van de precieze voorwaarden kunnen garantstellingen en achtergestelde leningen als eigen vermogen of als vreemd vermogen gezien worden.

Deelneming

Financiële middelen kunnen ook worden verstrekt in de vorm van eigen vermogen door als aandeelhouder deel te nemen in een fonds, bedrijf of project (bijv. in de vorm van een SPV). In plaats van een lening met rente en aflossingen, staat hier bezit en mogelijk dividend tegenover.

Blended finance

Een overkoepelende term voor verschillende verschijningsvormen van (combinaties van) verschillende complementaire instrumenten, die parallel of over tijd worden ingezet om niet-financierbare projecten financierbaar te maken door publiek geld als hefboom te gebruiken.





2 Meervoudige waardecreatie

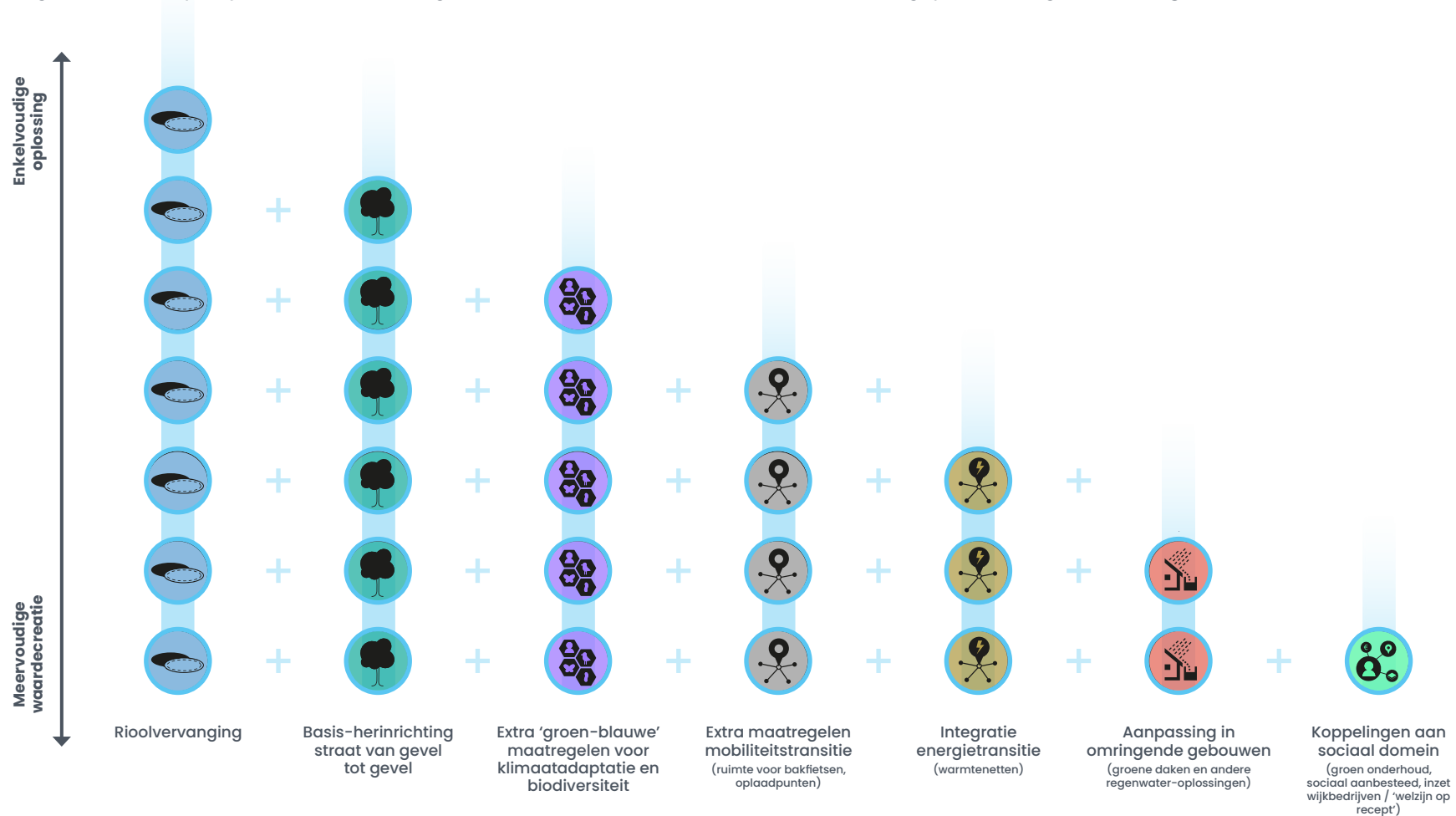
Om meervoudige waardecreatie meer inzichtelijk en toegankelijk te maken moet worden gespecificeerd wat er precies bedoeld wordt met het begrip. In dit hoofdstuk nemen we het concept “meervoudige waardecreatie” onder de loep. We gaan in op de betekenis, de uitwerking, de kansen en beperkingen, en het nut van meervoudigheid.

2 Meervoudige waardecreatie



> Wat is meervoudige waardecreatie?

Meervoudige waardecreatie draait in essentie om het verwezenlijken van verschillende doelstellingen met één enkel middel. Wanneer we dit toepassen op maatschappelijke uitdagingen, zoals het vergroenen van de stedelijke omgeving, gaat het om het ontwikkelen van integrale oplossingen die meerdere uitdagingen tegelijk aanpakken. Een andere term van gelijksoortige betekenis binnen de context van de openbare ruimte is "integrale aanpak". Meervoudige waardecreatie is de tegenhanger van enkelvoudige waardecreatie. Ten opzichte van enkelvoudige waardecreatie komt er bij meervoudige waardecreatie een groter aantal actoren kijken doordat er in verschillende domeinen waarde wordt behaald en elk domein zijn eigen betrokken partijen heeft. Meervoudigheid kan in meer of mindere mate worden toegepast, zoals getoond in **figuur 2.1**.



› Waarom inzetten op meervoudige waardecreatie?

Nederland staat voor een groot aantal maatschappelijke opgaven en transities. Enkelvoudige interventies zullen onvoldoende resultaat boeken om de uitdagingen die spelen het hoofd te bieden. Dit is vanwege de schaarse ruimte in Nederland en het beperkte beschikbare geld en mankracht om alle uitdagingen aan te pakken. Het is daarom noodzakelijk om integraal samen te werken om de openbare ruimte slim, kostenefficiënt en toekomstbestendig te ontwerpen en te beheren. Voordelen van meervoudige waardecreatie ten opzichte van enkelvoudige waardecreatie zijn:

- **Beperkte ruimte maakt meervoudige waardecreatie de aangewezen vorm voor het realiseren van doelen**
Er zijn veel opgaven in de stedelijke omgeving, waarbij de optelsom van de ruimteclaims hoger uitvalt dan de beschikbare ruimte. Om al deze opgaven te kunnen oplossen, moeten verschillende opgaven ruimtelijk gecombineerd worden.
- **Meervoudige waardecreatie kan leiden tot efficiëntiewinst**
Door met één interventie aan meerdere doelen te werken kunnen deze doelen sneller en goedkoper worden behaald. Zo kan de gelijkschakeling van termijnen van verschillende ontwikkelingen in de openbare ruimte tot kostenbesparing leiden. Uiteindelijk zullen ook publiek-private samenwerkingsverbanden nauwer worden en de transactiekosten lager, hoewel die in het begin bij meervoudige waardecreatie juist hoger kunnen zijn omdat met veel partijen samen wordt gewerkt. Op termijn, wanneer integraal denken gemeengoed is geworden, kan ook voorgesorteerd worden op aankomende investeringen in de openbare ruimte en kunnen zo ingrepen worden gecombineerd.
- **Meervoudige waardecreatie is meer dan de som der delen**
Door synergie en positieve interacties tussen opgaven en domeinen, kan meervoudige waardecreatie meer en hogere effecten realiseren dan een enkelvoudige oplossing waarbij meekoppelkansen worden laten liggen.

› Kostenbesparing door meervoudige waardecreatie: voorbeelden uit de praktijk

Een voorbeeld uit de praktijk waar kostenbesparing heeft opgetreden door meervoudige waardecreatie toe te passen is de aanleg van een ringweg in Gouda. Deze ringweg moest gelijktijdig fungeren als dijk. De aanleg van de dijk met ringweg realiseerde waarde in verschillende domeinen waaronder mobiliteit, waterveiligheid en openbare ruimte. Vanwege de meervoudige waardecreatie kon 84% van de geraamde kosten bespaard worden (RVO, 2016), [‘Reinventing multifunctionality’](#).

Een ander voorbeeld van kostenbesparing door het toepassen van meervoudige waardecreatie is het convenant ‘Samenwerken in de buitenruimte’ uit Rotterdam. In dit convenant zijn afspraken opgesteld door Gemeente Rotterdam, netbeheerder Stedin en drinkwaterbedrijf Evidens om onderhoudswerkzaamheden gezamenlijk te plannen en uit te voeren. Dit kan voor projecten een kostenbesparing opleveren van wel 20% en een tijdswinst van enkele maanden (COB, 2018), [‘Convenant Rotterdam: graafrust, kostenreductie en minder hinder’](#).

› [Klik hier](#) voor meer informatie



> Wat maakt financiering van meervoudige waardecreatie lastig?

Een aantal factoren maakt meervoudige waardecreatie complex. Ten eerste zijn er prioritaire doelstellingen (must-haves) en meekoppelkansen die eigenlijk als bijvangst gelden (nice-to-haves). Gelijkschakeling van alle functies en opgaven kan leiden tot diffuse prioritering van doelen en onduidelijkheid omtrent de financiering. Het is raadzaam te bepalen wat de hoofdzaak is en wat de bijzaak is, hoewel dit gevoelsmatig op gespannen voet staat met het principe van meervoudige waardecreatie. Het vaststellen van een focus of kerndoel maakt het in de meeste gevallen gemakkelijker om een lijn te bepalen en te communiceren, en om financiering te organiseren. Dit benadrukt het belang van de juiste dosis integraliteit. In sommige gevallen kan meervoudigheid leiden tot zodanig veel afhankelijkheden dat het proces stagneert of spaak loopt (ook wel 'fataal integraal' genoemd). Om stagnatie te voorkomen moet het doel expliciet niet zijn: "zo veel mogelijk meervoudigheid". In plaats daarvan moet worden ingezet op een zo optimaal mogelijke afstemming rekening houdend met de trade-offs van integraliteit. Het richtpunt is dan: het vinden van de best mogelijke combinatie tussen de transactiekosten die optreden bij het koppelen van opgaven ten opzichte van de winst van synergie. Dit vraagt er wel om vanaf de start meervoudig te kijken en dan af te pellen en te filteren, in plaats van elke keer een opgave toe te voegen, omdat mogelijke synergie dan niet in het ontwerp verankerd zit.

Daarnaast is de kans op versnipperde verantwoordelijkheid groot. Als gevolg bestaat het risico op verwarring over zowel de identiteit van de baathouders en de kostendragers als de meest passende en opportune financiële verdeling. Hoogstwaarschijnlijk zullen uiteindelijk niet alle baathebbende partijen financieel bij (kunnen) dragen aan de investeringen in de openbare ruimte (zie ook textbox X: De Ladder van Bekostiging). In de huidige situatie zijn bijvoorbeeld afdrachten van bepaalde profiterende actoren (bijvoorbeeld vastgoedeigenaren) lang niet altijd afdwingbaar. Omdat vrijwillige financiële bijdragen niet continu zijn en geen zekerheid bieden vormt dit een potentieel struikelblok voor ontwikkelingen in de openbare ruimte.

> De Ladder van Bekostiging

De ladder van bekostiging is een getrappt overzicht van baten die verschillen op basis van hoe eenvoudig deze bronnen ook monetariseerbaar zijn en als geldstroom kunnen fungeren voor financiering. De basisfilosofie van de ladder van bekostiging is het beginsel: 'wie profiteert, betaalt' bij financiering van projecten in de openbare ruimte. Bij elk project is het cruciaal om de exacte baathouders te identificeren en te beoordelen of het redelijk en haalbaar is om hen te laten bijdragen aan de financiering van ontwikkelingen.

De ladder van bekostiging rangschikt de afdwingbaarheid, danwel kans op medewerking, van baathouders (die profiteren van hogere inkomsten, lagere uitgaven of een toename van maatschappelijke waarde) om mee te bekostigen of financieren. De grootste afdwingbaarheid ligt bij de direct-financiële baathouders (de onderkant van het figuur). Vervolgens kunnen indirect-financiële baathouders worden betrokken. Deze actoren hebben financieel profijt, als indirect gevolg van de gerealiseerde ontwikkeling. Als derde worden de baathouders betrokken zonder direct financieel gewin. De voordelen kunnen desondanks wel in geld worden uitgedrukt door middel van beschikbare budgetten gerelateerd aan bepaalde doelen, (denk aan: gezondheidsverbetering, CO2-reductie).

Tot slot kunnen houders van niet-financiële, niet-monetariseerbare baten, zoals geluk of het behoud van cultureel erfgoed, worden aangesloten. Hun betrokkenheid is in de meeste gevallen niet eenvoudig te organiseren of af te dwingen omdat er doorgaans geen objectieve, kwantitatieve onderbouwing voor financiering door deze actoren mogelijk is en deze baten verdeeld worden over veel partijen die bovendien niet altijd betalingsbereid of kapitaalkrchtig zijn (bewoners van sociale huurwoningen).

Eventueel kunnen publieke partijen (een surplus aan) deze baten bekostigen vanuit hun rol als behartiger van het publieke belang, met name wanneer deze baten wijd verspreid optreden en passen bij hun doelstellingen.



> [Klik hier](#) voor meer informatie

A photograph of a modern, landscaped park path. In the foreground, a man in a white t-shirt and a white cap with 'FCU' on it, and a woman in a patterned dress are walking towards the camera. The path is paved and surrounded by lush greenery, including tall grasses and various shrubs. In the background, a large, dark metal structure with multiple horizontal bars and vertical supports spans across the path. A sign with the number '17' is visible on one of the vertical supports. Other people can be seen walking further down the path. The sky is overcast.

3 Bestaand instrumentarium

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gepresenteerd van instrumenten en strategieën die gemeentes kunnen inzetten om geld te organiseren voor integrale ontwikkelingen. Zo wordt er geschetst welke instrumenten gemeentes tot hun beschikking hebben en op welke wijze deze middelen kunnen worden benut. Bovendien laat het zien dat gekende instrumenten op verschillende manieren kunnen worden ingezet en er soms meer mogelijk is dan nu in de praktijk vaak wordt toegepast.

3 Bestaand instrumentarium

> Overzicht instrumentarium

Om financiering voor meervoudige waardecreatie te bewerkstelligen kan de gemeente gebruik maken van verschillende financiële instrumenten. In dit hoofdstuk worden de instrumenten en methoden beschreven binnen het instrumentarium van meervoudige waardecreatie. Gemeenten hebben verschillende mogelijkheden om meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte te financieren.

Grofweg zijn er drie hoofdcategorieën te onderscheiden, namelijk:

1. Onroerend goed gerelateerde instrumenten

2. Innovatief gebruik van gemeentelijke budgetten

3. Aantrekken van nieuwe financiering & innovatieve kostenbesparing





1. Onroerend goed gerelateerde instrumenten

Onroerend goed gerelateerde instrumenten worden onder meer toegepast bij de realisatie van publiek groen, zoals openbaar groen en parken. Daarnaast kan het ook worden toegepast bij de realisatie van infrastructuur. Onroerend goed gerelateerde instrumenten leveren vaak eenmalig een bedrag op. Investerings in publieke voorzieningen stoppen niet bij de realisatie van deze voorzieningen. Langdurig onderhoud is kostbaar. Het is daarom raadzaam om de kosten voor onderhoud als expliciet onderdeel mee te nemen bij toepassing van deze instrumenten.

MECHANISME	CATEGORIE	INSTRUMENT		GEBIEDSRELATIE	BETROKKEN PARTIJEN	JURIDISCHE HARDHEID
BINNENPLANS KOSTENVERHAAL	TE ONTWIKKELEN GEBIED					
	Kostenverhaal projectontwikkelaars	Grondpositie	Actief grondbeleid (gronduitgifte)	Directe gebiedsrelatie - direct verband tussen kosten & opbrengsten	Gemeente, projectontwikkelaar	Privaatrechtelijk
			Publiek-private samenwerking		Onderneming opgericht door gemeente en projectontwikkelaar, bijv. grondexploitatie-maatschappij	
		Geen grondpositie	Faciliterend grondbeleid - Anterieure overeenkomst - Posterieure overeenkomst		Gemeente, projectontwikkelaar	
			Faciliterend grondbeleid - Kostenverhaal bijdrage via Omgevingsplan		Gemeente, projectontwikkelaar	Publiekrechtelijk (via Omgevingsplan)
	REEDS ONTWIKKELD GEBIED					
Baatbelasting	Baatbelasting		Directe gebiedsrelatie - direct verband tussen kosten & opbrengsten	Gemeente, bestaande vastgoedeigenaren	Publiekrechtelijk	
OVERIGE BIJDRAGEN	TE ONTWIKKELEN GEBIED					
	Financiële bijdrage projectontwikkelaars	Bovenwijkse voorzieningen		Zwakke gebiedsrelatie - indirecter verband tussen kosten & opbrengsten	Gemeente, projectontwikkelaar	Privaatrechtelijk (via anterieure overeenkomst) of Publiekrechtelijk (via Omgevingsplan)
		Bovenplanse verevening				
		Bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen				
	REEDS ONTWIKKELD GEBIED					
	Planbaatafrotting	Directe planbaten - Kwalitatieve verplichting of kettingbeding bij verkoop - Voorwaarden via erfpacht		Op het perceel - geen verband tussen kosten & opbrengsten - vrij te besteden	Gemeente, bestaande vastgoedeigenaren	Privaatrechtelijk
Indirecte planbaten - OZB - Eigen woningforfait - Overdrachtsbelasting		In nabijheid van perceel - geen verband tussen kosten & opbrengsten - vrij te besteden	Publiekrechtelijk (via belasting)			
GEBIEDS-GERICHTE INVESTERINGZONE	Financiële bijdrage ondernemers	Bedrijven Investerings Zone (BIZ)		Directe gebiedsrelatie - direct verband tussen kosten & opbrengsten	Gemeente, ondernemers	Privaatrechtelijk, publiekrechtelijk vangnet
	Financiële bijdrage gebiedspartijen	Gebieds Investerings Zone (GIZ)			Gemeente, gebiedspartijen	Privaatrechtelijk



Binnenplans kostenverhaal

De grondexploitatie (grex)

Een gemeente heeft grond in eigendom. Bij uitgifte van deze grond aan projectontwikkelaars worden geraamde kosten voor meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte binnen het project besloten in de overdracht en opgenomen in de prijs. De uitgifte van grond kan door middel van verkoop of pacht. Niet iedere gemeente heeft grond in bezit. Zonder grondpositie kunnen op deze manier geen kosten verhaald worden. De publicatie [‘Samen Slim’](#) van het Watertorenberaad biedt inzicht in hoe via de grondexploitatie bijdragen kunnen worden gerealiseerd.

Anterieure overeenkomst

Een afspraak tussen gemeente en projectfase voordat een exploitatieplan is vastgesteld. Binnen een anterieure overeenkomst kunnen afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld bijdragen aan groen, recreatiegebieden, waterberging en infrastructuur. Een anterieure overeenkomst biedt bovendien de mogelijkheid voor bovenplanse verevening, onder meer voor groen. Daar zitten wel beperkingen aan. De afspraken in een anterieure overeenkomst moeten gaan over een concrete gebiedsontwikkeling en passen binnen een structuurvisie. Bij het uitblijven van een anterieure overeenkomst gelden in principe de kostenverhaalregels zoals opgesteld binnen het omgevingsplan. Dit betekent dat vaststelling hiervan een belangrijke stok achter de deur is voor gemeenten.

Posterieure overeenkomst

Gemeenten kunnen ook na het vaststellen van een exploitatieplan een financiële bijdrage van ontwikkelaars afspreken en zelfs afdwingen. Dit kan enkel wanneer er op basis van een omgevingsplan voldoende juridische grond is voor de ontwikkelaarsbijdrage.

Baatbelasting

Belasting waarbij de kosten van voorzieningen van openbaar nut worden omgeslagen over eigenaren, bezitters en beperkt gerechtigden van onroerende zaken die er profijt van hebben. De basis voor deze bijdrage ligt in de baten die worden gerealiseerd door ontwikkelingen in de openbare ruimte. Voordeel is dat dit instrument ook kan worden toegepast op bestaand onroerend goed en gevestigde partijen en niet alleen op nieuwe ontwikkelaars. Dit instrument wordt weinig toegepast, onder meer vanwege de politieke gevoeligheid om bestaande eigenaren te vragen bij te dragen aan nieuwe ontwikkelingen. De Gemeentewet bepaalt bovendien dat de baatbelasting niet kan worden toegepast als toepassing van de regeling kostenverhaal mogelijk is.

[Investeren in integraliteit](#) • Hoofdstuk 3 - Bestaand instrumentarium

Overige bijdragen

Bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

Planoverstijgende kostendeling tussen gemeente en ontwikkelaar. In het geval van bovenwijkse voorzieningen gaat het om bijdragen aan ontwikkelingen die niet direct aan één project zijn toe te delen (zoals bruggen of tunnels). Bij bovenplanse verevening is er sprake van het overhevelen van gelden vanuit winstgevendende projecten naar projecten met minder financiële slagkracht. Bovenstaande bijdragen kunnen binnen een anterieure- of publiekrechtelijke overeenkomst worden vastgelegd. [Onderzoek uit 2020](#) laat zien dat slechts 40 procent van de gemeenten bovenplanse kosten voor ruimtelijke ontwikkeling verhalen (Anterieur kostenverhaal 2020, Stec, 2020).

Voor de toepassing in de praktijk kan de gemeente Groningen als voorbeeld worden genomen. Binnen de gemeente Groningen leveren projectontwikkelaars een bijdrage aan ontwikkelingen in de openbare ruimte. Deze ontwikkelingen leiden tot een WOZ-stijging. Door de WOZ-stijging verdienen de projectontwikkelaars hun bijdrage terug ([zie pagina 15](#)).

Kwalitatieve verplichting of kettingbeding bij verkoop, voorwaarden van erfpacht, OZB, Eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting

Bijdragen van eigenaren van onroerend goed aan planoverstijgende ontwikkelingen kunnen ook georganiseerd worden via erfpacht in plaats van door gronduitgifte via verkoop. Ook kunnen planbaten (zoals het wijzigen van het bestemmingsplan) worden afgeroomd, indien dit via een kwalitatieve verplichting of kettingbeding is vastgelegd.

Een ander mechanisme is het tarief voor Onroerende Zaak Belasting (OZB). Het tarief kan worden verhoogd om meer armslag te organiseren voor investeringen in de openbare ruimte. Ook kunnen investeringen in de openbare ruimte leiden tot een hogere vastgoedwaarde, wat bij een gelijkblijvend tarief tot een hogere opbrengst leidt van de OZB. In de praktijk worden OZB-tarieven vaak effectief verlaagd bij hogere opbrengsten indien vooral op het opgehaalde bedrag wordt gestuurd. Ook kan er op rijksniveau voor worden gekozen om via aanpassingen in het eigenwoningforfait of de overdrachtsbelasting meer geld vrij te spelen voor de opgaven in de openbare ruimte.



Gebiedsgerichte investering

Bedrijfsinvesteringszone (BIZ)

De BIZ is een overkoepelend platform voor ondernemers die meebetalen aan ontwikkelingen in de directe omgeving. Een BIZ kent een afgebakend gebied (zoals een winkelstraat) waar ondernemers samen investeren in de kwaliteit van hun bedrijfsomgeving. Een BIZ stichting handelt namens alle ondernemers in de BIZ. Indien minstens 60 procent van de ondernemers in de BIZ heeft ingestemd met de invoering van de BIZ-heffing, moeten alle ondernemers deze belasting betalen, ook degenen die geen lid van de vereniging/stichting zijn.

Gebiedsinvesteringszone (GIZ)

De GIZ is een samenwerkingsverband van partijen op gebiedsniveau. Een voorbeeld uit de praktijk is de GIZ Metropool Regio Eindhoven (**zie pagina 19**).

- Er bestaat op dit moment nog geen structuur van systematische bekostiging in samenwerking met gebiedspartijen.
- Bij het opzetten van een GIZ speelt de historische samenwerkingscultuur een doorslaggevende rol. Als er binnen een gebied een traditie van coöperatie en wederzijds vertrouwen bestaat, is een publiek-privaat partnerschap gemakkelijker te realiseren dan in een gebied waar de banden van oudsher minder sterk zijn.
- Kleinere en minder financieel daadkrachtige regio's staan in de regel minder welwillend tegenover de creatie van een GIZ.



> Voorbeeld vastgoedgerelateerd instrument - Overige bijdragen, bovenwijkse voorzieningen voor toekomstige locaties

Bijdragen projectontwikkelaars die actief zijn binnen de Gemeente Groningen



□ **BEELD: DE SUIKERZIJDDE GRONINGEN - IMPRESSIE LEEFSTRAAT**

Betrokken partijen

Ontwikkelaars die baat hebben bij de realisatie van kwalitatief groen in de nabijheid van hun projectlocaties.

Financieel mechanisme

De WOZ-waardestijging die door gemeentelijk ingrijpen in de publieke ruimte ontstaat, vloeit terug middels (vrijwillige) bijdragen van ontwikkelaars aan een bovenwijkse fonds.

Waardedomeinen

Huisvesting, biodiversiteit, sociale cohesie, klimaat en economie.

Een goed voorbeeld van bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen binnen de Gemeente Groningen is het bovenwijkse fonds (Stedelijk Investeringsfonds) dat is opgericht rond de ontwikkeling van De Suikerzijde. Deze nieuwe ruimtelijke ontwikkeling is niet enkel een woonproject, het is ook een verbingsgebied dat de westelijke delen van de stad Groningen met elkaar verbindt.

Extra opdrachten van de betrokken ontwikkelaars (projectorganisatie De Suikerzijde, Dura Vermeer en corporaties Nijestee en Patrimonium), komen samen in een gemeentelijk bovenwijkse fonds. Deze opdrachten zijn gebaseerd op de WOZ-waardestijging van het vastgoed vanwege de realisatie van de nabijgelegen publieke voorzieningen.

De Gemeente Groningen alloceert de middelen uit de opdrachten van de ontwikkelaars en realiseert hiermee mede de voorzieningen op en rond De Suikerzijde. Met de fondsfinanciering zal onder meer een nieuw groot park worden ontwikkeld waar bezoekers uit alle delen van de stad kunnen recreëren. Omdat de uitgaven niet projectgebonden zijn maar wijkoverstijgende meerwaarde creëren gaat het hier niet om een binnenplans instrument.

> **Klik hier voor meer informatie**



> Voorbeeld vastgoedgerelateerd instrument - GIZ

Gebiedsinvesteringszone Metropoolregio Eindhoven



□ BEELD: ICONISCH (VOORMALIG PHILIPS)GEBOUW IN EINDHOVEN

Betrokken partijen

21 deelnemende gemeenten, ondernemers, kennisinstellingen

Financieel mechanisme

De metropoolregio Eindhoven heeft een fonds opgezet dat zich richt op het subsidiëren van ontwikkelingen binnen thema's als verstedelijking, mobiliteit en ecologie. Het fonds maakt onderscheid tussen zogeheten 'Aanjaagprojecten' (studies, verkenningen, voorbereidingen en pilots) en 'Uitvoeringsprojecten'.

Budget

Circa €2.96 miljoen

Waardedomeinen

Huisvesting, biodiversiteit, klimaat en economie.

In haar investeringen combineert het stimuleringsfonds initiatieven die bijdragen aan welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu. Partners kunnen zowel voor de initiatie- als de uitvoerfase financiering ontvangen. Een voorbeeld van een project dat subsidie heeft ontvangen is de SMART URBAN MIX. Dit ontwerpende plan heeft als doel om een design te maken voor een gemixt stedelijk milieu bestaande uit hybride stadsblokken voor gestapeld werken, wonen en leren. Buiten het stimuleringsfonds van de metropoolregio zijn ook stakeholders EVA vastgoed (eigenaar De Run), Woonbedrijf (de grootste woningcorporatie in de regio Oost-Brabant), de Gemeente Veldhoven, de Gemeente Eindhoven, Architectuurcentrum Eindhoven en Fontys University of Applied Sciences, betrokken bij dit project.

METROPOOL
REGIO
EINDHOVEN

> Klik [hier](#) voor meer informatie





2. Innovatief gebruik van gemeentelijke budgetten

Toepassing in de praktijk

Toepassing van creatief gebruik van gemeentelijke budgetten kan een manier zijn om investeringen mogelijk te maken die met conventionele bestedingsopties en financieringsindeling niet zouden kunnen worden gedaan. Voor verschillende gemeenten zijn verschillende strategieën interessant om tot symbiose van beleidsdoelen te komen.

Oprekken en poolen van gemeentelijke gelden

Ontschotten en poolen van gemeentelijke gelden

Het poolen of ontschotten van bestaande geormerkte gemeentebudgetten kan een methode zijn om meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte financieel haalbaar te maken. De stapeling van budgetten leidt tot een beter gevulde pot en meer financiële slagkracht.

- In de praktijk zijn veel gemeenten voorstander van het ontschotten van budgetten voor de realisatie van integrale gebiedsontwikkeling (zie casus Utrecht op **pagina 23**). Dit blijkt onder meer uit het feit dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) namens de gemeenten pleit voor ontschotte budgetten.
- Het ontschotten en poolen van budgetten vergt echter hervormingen, ook op Rijksniveau. In de huidige opzet heeft elk thema namelijk nog een eigen rijkssubsidie, eenmalig of structureel, met verschillende aanvraagprocedures, termijnen en voorwaarden.
- Een volgend struikelblok voor de praktische toepassing van poolen en ontschotten is dat er redenen zijn voor verkokering, zoals transparant bestuur en de wettelijke verantwoordingsverplichting van gemeenten. De gemeenteraad moet jaarlijks cijfers aanleveren aan het CBS en doet dit op basis van schotten en geormerkte financiën.
- Wederkerigheid en continuïteit zijn belangrijke succesfactoren voor het geslaagd poolen van gelden. De beheerders van de verschillende begrotingspotjes van waaruit geld wordt aangetrokken, moeten afwisselend afstaan en ontvangen.
- Het samenbrengen van begrotingen is bij voorkeur opgave-gestuurd. Per opgave dient te worden bekeken wat er vanuit welk domein nodig is/ kan worden aangetrokken.

MECHANISME	INSTRUMENT	BETROKKEN PARTIJEN
Oprekken en poolen van gemeentelijke gelden	Ontschotten en poolen van gemeentelijke gelden	Gemeente
	Oprekken van heffingen & budgetten	
Organisatorische herinrichting	Anticiperende planning (tijdshorizon & vervangingsinvesteringen)	Gemeente, nuts-bedrijven
	Anticiperende planning (meekoppelkansen)	Gemeente, nuts-bedrijven, hogere overheden
	Meervoudig uitkomstgericht aanbesteden	Gemeente, projectontwikkelaar
	Integratie van projectfasen (planning, ontwikkeling, beheer)	Gemeente, diverse partijen
Innovatieve kostenbesparing door bewoners	Right to Challenge	Gemeente, bewoners
	Stadmakers	
	Buurtconciërge	

FIGUUR 3.2: TABEL INSTRUMENTEN EN BETROKKEN PARTIJEN

Oprekken van heffingen en budgetten

Het oprekken van heffingen en budgetten betekent zoveel als het verbreden van bestedingsdoelinden binnen een verkokerd beleidsthema. Momenteel staat het oprekken van rioolgelden bijvoorbeeld in de nadrukkelijke belangstelling van een aantal gemeenten (zie casus Rotterdam op **pagina 22**).

- Het oprekken van gelden is meestal gebonden aan regels. Zo mag het oprekken van rioolgelden in principe alleen gebeuren voor gemeentelijke baatbeheertaken. Daarbij is concurrentie met andere gemeente-doelen zoals armoede of infrastructuur niet toegestaan. De begrote inkomsten uit de oprekking mogen daarbij niet hoger zijn dan de lasten.
- Niet ieder beleidsthema leent zich voor oprekking. Sommige verkokerde thema's kunnen nauwelijks breder worden geïnterpreteerd en voegen slechts marginale of indirecte waarde toe binnen andere domeinen. Onder meer beleidsthema's als 'werk en inkomen' of 'zorg en ondersteuning' zijn niet eenvoudig op te rekken. Het financieren van meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte vanuit deze gelden is daarom niet per se logisch.
- Uiteindelijk geven gemeenten in de uitwerking van projecten de voorkeur aan financieringsmechanismen waarmee het gehele project in één keer gefinancierd kan worden.

Organisatorische herinrichting

Anticiperende planning

Gemeenten kunnen bij aanbesteding of besluitvorming inzetten op gelijkschakeling van beheer- en onderhoudstermijnen. In de praktijk betekent dit dat realisatie of beheer van een bepaalde maatregel in de openbare ruimte gepaard gaat met het onderhoud en de vervanging van andere voorzieningen. Het anticiperen van planningen wordt in de praktijk al binnen een paar gemeentes toegepast (zie casus convenant “Samenwerken in de buitenruimte” op [pagina 11](#)).

Koppeling op thematisch niveau

De uitvoering van een maatregel verbindt meerdere doelen binnen verschillende beleidsdomeinen.

- Het in tijd en doel combineren van bepaalde werkzaamheden kan kostenbesparingen opleveren. Een goed voorbeeld van toepassing van deze strategie wordt gevonden in [de gemeente Leiden](#) waar vervangingen in de ondergrond (leidingen en kabels) worden gekoppeld aan gelijktijdige realisatie en beheer van het straatoppervlak en het stedelijk groen.
- In de meeste gevallen is meekoppelen op tijd en thema eenvoudiger en goedkoper dan de creatie/financiering van geheel nieuwe ontwikkelingen

Meervoudig uitkomstgericht aanbesteden

Bij toepassing van dit instrument wordt integraliteit meegewogen bij de aanbestedingsprocedure van tenders.

- Gemeenten geven voorrang aan samenwerking met dienstverleners die meervoudige waarde kunnen realiseren.

Integratie van projectfasen

Borging van fasen, ook beheer, in het standaardwerk proces van ruimtelijke ontwikkelingen. Bijvoorbeeld door creatie van een beheerpot of overeengekomen uitbesteding aan externe partijen. Het vooraf slim nadenken over de effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingen in de openbare ruimte kan kosten voor beheer en onderhoud drukken.

Bewoners

Innovatieve kostenbesparing

Door inzet van buurtbewoners kunnen de kosten voor de realisatie of het onderhoud van publieke voorzieningen worden gedrukt. Als burgers eenmaal bezig zijn met bijvoorbeeld het onderhouden van publieke voorzieningen dan nemen ze vaak ook additionele taken op zich. De gemaakte transactiekosten zijn verzonken kosten, maar worden op deze manier dan investeringskosten waar ook andere projecten van profiteren. Een goed voorbeeld hiervan is een groep buurtbewoners die zichzelf verenigt om zelfbeheer van een aantal boomspiegels in een straat te doen, die vervolgens ook geveltuintjes in de straat gaat aanleggen. Innovatieve kostenbesparing kent een aantal bijzondere verschijningsvormen.

- Zo is de Right to Challenge bijvoorbeeld gebaseerd op de veronderstelling van mensen in de wijk dat beheer goedkoper kan worden uitgevoerd door buurtbewoners dan door de gemeente. De bewoners nemen de beheertaken vervolgens over.
- De kosten voor het inschakelen van bewoners bij onderhoud en beheer zijn in de praktijk soms hoger dan wanneer de gemeente het onderhoud zelf zou hebben verzorgd. Onder meer vanwege begeleiding bij de uitvoer.
- Ook Stadmakers kunnen kosten voor de gemeente besparen. Stadmakers zijn mensen, (sociale) ondernemingen, de gemeente/overheid, (maatschappelijke) organisaties en/of kennisinstellingen, die samen en vanuit maatschappelijke intenties een initiatief opzetten. Met inzet van tijd, kennis en netwerken wordt een sociale, duurzame en inclusieve stad vormgegeven. De gemeente heeft in dit proces hoogstens een faciliterende rol.
- In praktijkvoorbeelden blijkt de Right to Challenge vaak te vereisen dat bewoners ingewikkelde trajecten volgen om de kennisachterstand ten opzichte van commerciële concurrenten te compenseren (VNG, Rtc).
- Uit pilots blijkt ook dat overheden zich vooral aangevallen voelen door de Right to Challenge. De winst is dat gemeenten sneller in gesprek gaan met bewonersgroepen (VNG, Rtc).
- Buurtconciërges zijn aanspreekpunt voor wijkbewoners en hebben een signalerende en uitvoerende taak in de buurt. Ze luisteren naar bewoners maar helpen ook met klein onderhoud en houden toezicht op tuinen opdat deze niet verloederen.

> Voorbeeld instrument creatief gebruik gemeentelijke budgetten - Oprekken gelden uit rioolheffing

Vrijmaken van geormerkte gelden ten behoeve van meervoudige waardecreatie, Rotterdam



□ BEELD: ONDERGRONDSE KABELS EN LEIDINGEN(P. DE KIEVITH)

Rotterdam rekt het rioolgeld op. Het GRP (gemeentelijk rioleringsplan) heet 'Van Buis naar Buitenruimte'.

Met dit plan hanteert Rotterdam een minder nauwe benadering van riolering dan in veel andere Nederlandse gemeenten gebeurt. Als gevolg worden niet enkel ondergrondse maatregelen als de vervanging en het onderhoud van afvoerpijpen met de rioleringsgelden gefinancierd. Ook interventies in de buitenruimte zoals de aanleg van wadi's en waterpleinen worden bekostigd met gelden die zijn verkregen uit de gemeentelijke rioolheffing.

Financieel mechanisme

De gelden die vrijkomen door het oprekken van rioolgelden kunnen worden geïnvesteerd in de publieke ruimte.

De gefinancierde maatregelen hebben nog altijd een link met het thema riolering maar de interventies leveren tevens bijkomende waarde binnen andere domeinen. De beschikbare financiering komt uit de rioolheffing.

Waardedomeinen

Huisvesting, biodiversiteit, sociale cohesie, klimaat en economie.

Begrote lasten

€13,9 miljoen

> [Klik hier](#) voor meer informatie



> Voorbeeld instrument creatief gebruik gemeentelijke budgetten - Ontschotten verkokerde domeinen

Samenbrengen beleidsdomeinen in 'groenblauwe mobiliteit', Utrecht



□ BEELD: PARK OOSTERSPOORBAAN (MELLE VAN DIJK, OKRA)

Gemeente Utrecht ontwikkelde de "schaalsprong groen" en richtte een mobiliteitsfonds op ter waarde van €800 miljoen. Op deze wijze kan er op adequatere wijze aan de financieringsbehoefte van publieke voorzieningen in/om de stad Utrecht worden voldaan. De ontwikkeling van het aantal inwoners leidt namelijk tot een beraamde financieringsbehoefte van €7,3 miljard in totaal, waarvan €1.6 miljard voor groenvoorzieningen. Het poolen van budget en het combineren van doelen maakt nadrukkelijker meervoudige waardecreatie en efficiënter middelengebruik mogelijk.

Financieel mechanisme

Bundeling van opgaven rond biodiversiteit, klimaatadaptatie en mobiliteit binnen een mobiliteitsfonds. Alles valt nu onder de noemer "groenblauwe mobiliteit". Door deze handelswijze ontstaat een grotere pot met een omvangrijk budget. Projecten met meervoudige waarde-potentieel worden met de fondsgelden gefinancierd.

Waardedomeinen

Groen, klimaat, mobiliteit duurzame leefomgeving

Begrote lasten

Mobiliteitsfonds: €800 miljoen

> [Klik hier](#) voor meer informatie



3. Aantrekken van nieuwe financiering

Toepassing van nieuwe financiering & innovatieve kostenbesparing komt onder meer voor bij de realisatie van woon- en werklocaties die expliciet inzetten op brede welvaart of de organisatie van beheerwerkzaamheden voor groen (tuinen, plantsoenen).

De identiteit van de externe kredietverleners die de gemeente bij haar financieringsopgave aansluit verschilt. Zowel overheden als semipublieke organisaties of nutsbedrijven, en private partijen kunnen optreden als financiers. De vorm van geldverstrekking verschilt afhankelijk van de partij en het aanbestedingsdoel.

Financiële instituties

Leningen en obligaties

Leningen en obligaties zullen voornamelijk door financiële instituties worden gefinancierd, maar ook (hogere) overheden kunnen hier een rol in spelen. Bij bepaalde (publieke of semipublieke) financiële instituties komen projecten met maatschappelijke meerwaarde in aanmerking voor relatief gunstige kredietvoorwaarden met betrekking tot rentepercentage, terugbetaaltijd en/of garantieverlening.

- Projecten moeten inkomsten genereren om in aanmerking te komen voor een reguliere, private lening, en de business case moet goed onderbouwd zijn.
- Partijen als BNG Bank of de Waterschapsbank (van en voor de publieke sector) kunnen tegen gunstigere voorwaarden leningen verstrekken aan overheden (lage rente, lange looptijden, weinig of geen inbreng van eigen vermogen).
- Wanneer gemeenten leningen aangaan is het faillissementsrisico afwezig. Dit maakt de gemeente over het algemeen een aantrekkelijke partij om krediet aan te leveren.
- De controles vanuit Due Diligence (zorgplicht) en Know Your Customer zijn tegenwoordig veel omvangrijker en strenger dan voorheen. Om deze reden verstrekken reguliere banken liever geen kleine leningen: het is de moeite en kosten niet waard.
- Een mogelijk kansrijke oplossing voor risicovolle maar maatschappelijk waardevolle projecten: financiering van projecten waarbij overheden door middel van achtergestelde leningen of garanties het risico afdekken, of door middel van een gedifferentieerd rentetarief het behalen van maatschappelijke uitkomsten stimuleren.

FINANCIERS/BETROKKENEN	INSTRUMENT
Financiële instituties	Leningen, bijv. - Duurzaamheidslening - Impact lening - Regeling groenprojecten
	Obligaties, bijv. - Green Bond - Social impact bond - Environmental impact bond - Uitkomstgerelateerde obligaties
Hogere overheden	Subsidies - Europa - Rijk - Provincie
Stichtingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven	Donaties van stichtingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven
Waterschappen/ nuts-bedrijven	Outcome Payments
Verzekeraars	Risiko-instrumenten, bijv. - Gemeden schade (fonds) - Risicopremie-reductie
Particulieren	Crowdfunding

FIGUUR 3.3: TABEL FINANCIERS/BETROKKENEN ■

Hogere overheden

Subsidies

Hogere overheden kunnen op basis van sociaal rendement en maatschappelijke waardecreatie subsidiegelden uitkeren. Subsidies kunnen door supranationale organen worden uitgekeerd (zoals de Europese Unie, bijvoorbeeld binnen het Horizon Europe programma) maar ook door het Rijk en provincies. Een voorbeeld uit de praktijk is de aanleg van een park in Den Haag wat vanuit het Rijk gesubsidieerd werd met versnellingsgelden (*zie pagina 26*).

Stichtingen, maatschappelijke organisaties of bedrijven (MVO)

Donaties

Diverse private partijen dragen met donaties – zonder direct financieel gewin – bij aan meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte. Een voorbeeld van een stichting die doneert aan maatschappelijke waardecreatie is [Stichting Job Dura](#). Met een ruimtelijk ontwikkelingsfonds worden initiatieven gesteund in de gemeente Rotterdam zoals de herinrichting, verduurzaming of creatie van maatschappelijk waardevolle locaties. Een ander voorbeeld is stichting Droom en Draad die bijvoorbeeld de ontwikkeling van [‘Het Park’](#) in Rotterdam heeft gesubsidieerd.

Overheden en nutsbedrijven

Outcome payments

Betalingen die plaatsvinden na het behalen van een vooraf afgesproken uitkomst. Waterschappen en andere nutsbedrijven kunnen via outcome payments bijdragen aan de financiering van gemeentelijke maatregelen in de publieke ruimte. Dit betekent dat er afhankelijk van de daadwerkelijk geleverde baten (bijv. verbeteren van waterkwaliteit) een financiële bijdrage van deze partijen volgt. Onderscheidend is dat de opbrengsten afhankelijk zijn van daadwerkelijk behaalde niet-financiële uitkomsten. Outcome payments is een innovatief concept en toepassing ervan is nog relatief ongebruikelijk binnen projectontwikkeling in de openbare ruimte.

Verzekeraars

Risico-instrumenten

Verzekeraars treden op als geldverstrekker wanneer de realisatie of het beheer van publieke voorzieningen met grote waarschijnlijkheid tot een verlaagd risico, gemedende schade en dus kostenbesparingen, leidt. Verzekeraars experimenteren op dit moment met bijdragen aan de publieke ruimte, bijvoorbeeld bij vergroening. Een voorbeeld hiervan is [het Groen & Fit Collectief](#) van zorgverzekeraar De Friesland.

- Voor bijdragen van zorgverzekeraars is de kwantificering en monetaarisering van bijdragen en waarden van groot belang. Deze kwantificering is lang niet altijd eenvoudig. Met name voor abstracte of indirecte baten zoals biodiversiteit zijn kwantificering en monetaarisering ingewikkeld.

Particulieren

Crowdfunding

Particulieren kunnen bijdragen aan de financiering van publieke voorzieningen. Deze ingezamelde bijdragen hebben vrijwel altijd een specifiek bestedingsdoel. Een praktijkvoorbeeld hiervan is [de Noorderparkbar](#), een buurthuis en paviljoen van gerecyclede materialen in Amsterdam Noord dat werd gerealiseerd middels cofinanciering van particulieren. Een ander voorbeeld is het platform [‘Voor je Buurt’](#). Dit platform faciliteert crowdfunding initiatieven voor lokale verbetering van de openbare ruimte, zoals speeltuinen of groenvoorzieningen.

> Voorbeeld instrument aantrekken nieuwe financiering en innovatieve kostenbesparing - Ontschotten gelden uit rioolheffing

Rijkssubsidie voor de bouw van een park in Binckhorst, Den Haag



BEELD: IMPRESSIE WATERFRONTPARK LANGS DE TREKVLIJT (GEM. DEN HAAG)

Betrokken partijen

De gemeente Den Haag, het Rijk en OKRA landschapsarchitecten.

Financieel mechanisme

Rijkssubsidie ter waarde van € 30 miljoen uit versnellingsgelden

Waardedomeinen

Groen, duurzame leefomgeving, wonen, klimaat, waterretentie, sociale cohesie

In totaal heeft de gemeente Den Haag €1,5 miljard nodig voor de financiering van groen. Dit geld is nodig om aan de gestelde ambities rondom o.a. natuur en biodiversiteit te kunnen voldoen.

De gemeente wenst bijvoorbeeld een park te realiseren in Binckhorst. Dit is een dure locatie, onder meer vanwege de aanwezigheid van verontreinigende grond.

De kosten voor de realisatie van het park zijn beraamd op €60 miljoen. Vanuit het Rijksoverheidswegen heeft de gemeente Den Haag inmiddels €30 miljoen aan subsidie versnellingsgelden ontvangen.

> Klik [hier](#) voor meer informatie



> Voorbeeld instrument aantrekken nieuwe financiering en innovatieve kostenbesparing - Ontschotten verkokerde domeinen

Platform wijkparticipatie en fondscreatie in Rijnhuizen, Nieuwegein



□ BEELD: KASTEEL RIJNHUIZEN (BEELDBANK CLUB RHIJNHUIZEN, 2024)

Financieel mechanisme

Buurtcoöperatie Rijnhuizen stimuleert de ruimtelijke ontwikkelingen in de wijk Rijnhuizen in Nieuwegein door (financiële) bijdragen aan initiatieven op management-, planning-, beheer- en communicatieniveau. Eerste geld versterkt vanuit de Gemeente. Leden van de coöperatie betalen contributie en zetten zich met eigen arbeid in. Ontwikkelaars leveren middels ontwikkelingsbijdrage aan de wijk.

Waardedomeinen

Duurzaamheid, mobiliteit, natuur, maatschappij

Club Rijnhuizen is een platform voor iedereen die in Rijnhuizen woont, werkt, initiatief neemt, eigendom heeft en ontwikkelt. Het platform organiseert onder meer gemeenschappelijke evenementen, nieuwe voorzieningen, activiteiten voor medewerkers en bewoners, gezamenlijke gebiedsmarketing, placemaking en behoud van de kwaliteit van de openbare ruimte. De bewonersparticipatie is niet enkel een intentie maar is vervat in geborgde beleidsregels. Zo heeft de gemeente Nieuwegein ontwikkelruimte en het collectief beheer van (cultuurhistorisch) waardevolle (groen) gebieden verankerd in haar omgevingsvisie "Ruimtelijke Kwaliteit Mooi Rijnhuizen".

Door bewonersparticipatie en zelfregulatie van de publieke ruimte creëert club Rijnhuizen economisch voordeel voor de gemeente Nieuwegein. Investerings in de realisatie en het beheer van de openbare ruimte worden immers gedeeltelijk uitbesteed. Hierdoor treden significante kostenbesparingen op.



> Klik [hier](#) voor meer informatie





4 Integrale financieringsvormen

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden van integrale financieringsvormen toegelicht die kunnen bijdragen aan de realisatie van meervoudige waardecreatie. Hierbij gaan we met name in op de rol die investeringsplatforms en fondsen kunnen spelen. Integrale financieringsvormen zijn op zichzelf geen bron van financiering, maar kunnen wel geldstromen optimaliseren en nieuwe geldstromen mogelijk maken. Bovendien kunnen integrale investeringsvormen de voor meervoudig ruimtegebruik essentiële samenwerkingscultuur aanwakkeren.

4 Integrale financieringsvormen

> Introductie

Binnen het bestaand instrumentarium hebben gemeenten al veel middelen om financiering op te halen voor meervoudige waardecreatie (zie hoofdstuk 3). Met name de onroerend goed gerelateerde instrumenten worden vaak al benut. Partijen zonder grondpositie worden nog weinig betrokken bij meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte. Hier is ruimte voor ontwikkeling. Naast de mogelijkheid om project A met behulp van partij A (een lineair en onmiddellijk verband) te financieren, hebben gemeenten steeds meer belangstelling voor vormen van financiering waarin ook andere baathouders op structurele wijze bijdragen. In dit kader kunnen investeringsplatforms en fondsen uitkomst bieden. Zulke financieringsvormen worden nog maar beperkt toegepast, maar bieden wel kansen. Ook in de gesprekken en workshops in het kader van dit onderzoek geven experts aan dat zij hier steeds meer kansen voor, en noodzaak toe, zien.

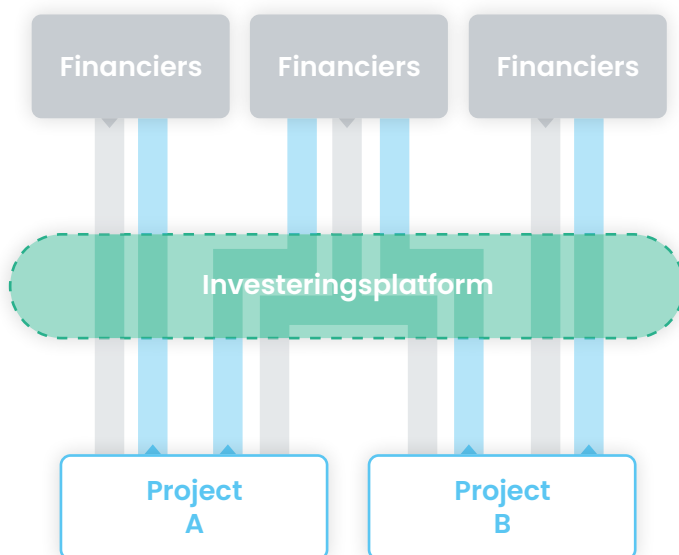
Concreet beveelt het rapport “Financiering van integratie” aan om een stadsbreed transitiefonds en een nationaal revolverend fonds op te tuigen. Ook in het ontwerpend onderzoek “Haalbaar en Betaalbaar” van Bright wordt de meerwaarde van een revolverend fonds benoemd. In dit hoofdstuk gaan we verder in op de verschillende financieringsstructuren en hun toepasbaarheid voor de financiering van meervoudige waardecreatie.



> Investeringsplatforms, integrale projectfinanciering en fondsen

Er bestaan tal van financieringsconstructies die kunnen worden ingezet om meervoudige waardecreatie te financieren. Ze dienen als middel voor financiers om geldstromen te bundelen en te investeren volgens bepaalde strategieën. Investeringsplatforms en fondsen kunnen op vele manieren worden ingericht. In dit hoofdstuk schetsen wij de belangrijkste begrippen en de wijze waarop deze financieringsvormen kunnen worden ingericht. Hierbij maken we een onderscheid tussen investeringsplatforms en fondsen:

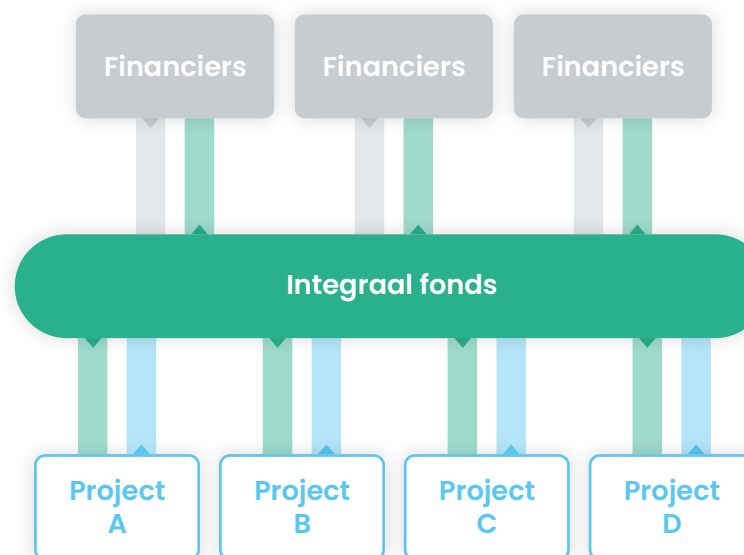
Investeringsplatform



■ FIGUUR 4.1: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN INVESTERINGSPLATFORM

Investeringsplatforms zijn informele of formele actoren die zich toeleggen op het aangaan van integrale samenwerking, projecten investeringsklaar maken, en geldstromen van financiers koppelen aan projecten. Hierbij lopen de geldstromen direct van de financier naar het project of via een fonds.

Integraal fonds



■ FIGUUR 4.2: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN INTEGRAAL FONDS ■

Een fonds is een formeel beheerde pot geld waarvoor geldschieters vreemd of eigen vermogen ter beschikking hebben gesteld met een specifiek mandaat.

Investeringsplatforms

Een investeringsplatform kan vele mogelijke vormen hebben en daarom is er niet een eenduidige definitie van te geven.

Een investeringsplatform kan op verschillende manieren georganiseerd zijn, zowel informeel als formeel. Voorbeelden hiervan kunnen zijn: een ambtenaar die zijn collega's samenbrengt rondom een financieringsvraagstuk, of een specifieke taskforce georganiseerd vanuit de overheid die bepaalde actoren bij elkaar probeert te brengen. Over het algemeen heeft men het over een investeringsplatform wanneer de volgende taken worden uitgevoerd:

- Ontwikkelen business cases: Het ontwikkelen van business cases voor projecten waarbij het eigenaarschap in het gebied blijft.
- Projectfinanciering: Verschillende financieringsmogelijkheden verbinden aan het te financieren project.
- Samenwerking faciliteren: Investeringsplatforms kunnen een formaliserende tussenrol spelen bij het samenbrengen van partijen. Door het samenbrengen van de betrokken partijen kan men van elkaar leren en wordt samenwerking gestimuleerd. Dit stimuleert daarbij gespreksvoering tussen verschillende actoren.

Investeringsplatforms fungeren dus als makelaars en verbinden partijen onderling en aan projecten. Een investeringsplatform kan zonder formeel mandaat of formele status functioneren, maar kan ook een zeer nauwe taakomschrijving hebben.

Investeringsplatforms beheren geen geldpot. Ze zijn erop gericht als makelaar of matchmaker integrale projectfinanciering te organiseren door min of meer directe financiële interacties tussen financiers en projecten te faciliteren. Een investeringsplatform kan wel een fonds oprichten om haar doelen te behalen en deze geldstromen te stroomlijnen. Ook kan een investeringsplatform voor een specifiek project een Special Purpose Vehicle inrichten. Ook dat is een vorm van integrale projectfinanciering zonder fondsvorming.

Special Purpose Vehicle (SPV)

Een SPV heeft enkele overeenkomsten met een fonds. Net als een fonds brengt een SPV het kapitaal van verschillende betrokken partijen bij elkaar en wordt het opgericht met een specifiek doel. Toch verschilt een SPV op een aantal fundamentele punten van een fonds. Zo wordt een SPV vaak opgericht voor een specifieke transactie of project. Het is een incidentele financieringspot met een beperkte levensduur. Daarbij beperken SPV-financiers zich tot de partijen die ook daadwerkelijk

betrokken zijn bij de realisatie van het te financieren project. Bij fondsen kan deze afstand tussen project en financier groter zijn.

Fondsen

Fondsen hebben geld in beheer dat door financiers wordt verstrekt en maken structurele financiering mogelijk. De fondspot kan gevuld worden door vreemd vermogen (leningen) en eigen vermogen (aandeelhouderskapitaal), en door gelden die niet hoeven te worden terugbetaald (subsidies of donaties). Als beide vormen van financiering in de fondspot terugkomen is er sprake van blended finance. Een fonds faciliteert daarmee een manier om geld te verzamelen en te verdelen maar is geen opzichzelfstaande bron van geld. Met andere woorden, het fonds moet gevuld worden – hiervoor kunnen de in hoofdstuk 3 geschetste instrumenten ook als geldstromen dienen. Fondsen kennen een duidelijke organisatiestructuur. Ze worden beheerd door een fondsmanager die de toewijzing van de gelden bepaalt.

De voordelen die een fonds biedt zijn:

- Kan een groot vermogen ophalen, risico's spreiden en structurele financiering mogelijk maken voor kapitaalintensieve en complexe opgaven.
- Faciliteert langdurige projectfinanciering. Een fonds kan omgaan met verschillen in tijd tussen inkomsten en uitgaven en zo bijvoorbeeld vroegtijdige afschrijvingen (stranded assets) compenseren.
- Bieden meer bestedingsvrijheid dan publieke budgetten aangezien publieke budgetten voor specifieke doeleinden geormerkt zijn.
- Publieke en publiek-private fondsen kunnen investeren in maatschappelijke en risicovolle projecten en een hiaat vullen waar de markt faalt.
- Kan de initiatieffase van integrale projecten meefinancieren.

Fondsen en investeringsplatforms sluiten elkaar niet uit, kunnen elkaar juist aanvullen en kunnen gecombineerd worden gebruikt bij financieringsopgaven. Een fonds kan voortbouwen op eerdere succesvolle projectfinanciering via een investeringsplatform, en verder bouwen op de samenwerkingen en coördinatie tussen de processen en partijen die daaruit zijn voortgekomen.



› Hoe dragen investeringsplatforms en fondsen bij aan de financiering van meervoudige waardecreatie?

Investeringsplatforms

Een investeringsplatform met een integrale focus heeft de mogelijkheid om grotere cross-sectorale investeringen te kunnen doen, synergie tussen opgaven helder te maken, risico's in beeld te brengen en te mitigeren, flexibele business cases op te zetten en samenwerking tussen betrokken partijen te organiseren. Meervoudige waardecreatie is bijna ondenkbaar zonder een informeel of formeel investeringsplatform dat het voorwerk voor integrale projectfinanciering op zich neemt. Een investeringsplatform kan bovendien synergie en trade-offs tussen maatschappelijke waarden in beeld brengen en naar een optimum voor de financiers en maatschappij zoeken. Binnen dit optimum delen de betrokken partijen hun kosten en risico's. Waar risico's daadwerkelijk gemitigeerd kunnen worden, kunnen zo ook de kapitaallasten dalen. Daarnaast kan een investeringsplatform de mogelijkheden voor blended finance verkennen, waardoor mogelijk nieuwe geldstromen kunnen worden aangetakt.

Een investeringsplatform kan functioneren als een voorportaal van een fonds, of zich richten op integrale projectfinanciering zonder fondsvorming.

Fondsen

Een fonds voor het behalen van meervoudige waardecreatie kan een belangrijke bijdrage leveren door het wegnemen van obstakels voor financiering, zoals het verlagen van risico's of transactiekosten. Anders dan een platform is een fonds een formeel geregistreerde entiteit die professioneel geleid en beheerd wordt. Dit garandeert een zekere legitimiteit en duurzaamheid van financiering. Zeker voor complexe en kapitaalintensieve projecten die structurele financiering nodig hebben zal een fonds de voorkeur hebben. Een fonds kan verschillende budgetten en geldstromen bundelen vanuit zowel publieke als private partijen, die gezamenlijk kunnen worden ingezet voor de realisatie van meervoudige waardecreatie. Daarnaast kunnen fondsen revolverend worden ingezet, waardoor met een eenmalige bijdrage gedurende de looptijd van een fonds meer impact kan worden gemaakt.

› Fondsen voor meervoudige waardecreatie in de praktijk

Er bestaan weinig praktijkvoorbeelden van (revolverende) fondsen voor meervoudige waardecreatie. Bestaande fondsen hebben vaak brede bestedingsdoelstellingen, maar de projecten die ze financieren zijn niet per se meervoudig. Een voorbeeld hiervan is [het Nationaal Groenfonds](#) dat verschillende duurzame projecten financiert, zoals in duurzame landbouw, natuurontwikkeling, energietransitie en innovatief watermanagement. De gefinancierde projecten hebben echter veelal een enkelvoudige insteek.

Er zijn meer ook praktijkvoorbeelden van thematische fondsen, die op één bepaald thema investeren, zoals [het Amsterdams Klimaat en Energiefonds \(AKEF\)](#). Deze thematische fondsen zijn over het algemeen minder gericht op integraliteit dan gebiedsfondsen. Fondsen kunnen in het leven worden geroepen ten behoeve van financiering van een bepaalde ontwikkeling en dan weer ophouden te bestaan wanneer een gebied ontwikkeld is. Voor andere fondsen is juist een oneindig voortbestaan een onderdeel van het ontwerp voor succes.





> Fondsvorming

Een fonds kan op allerlei manieren worden ingericht. Om een fonds te vormen zijn er een aantal aspecten van belang. Allereerst is het van belang dat een fonds een helder doel heeft. Daarnaast is het van belang de volgende aspecten scherp te krijgen:

Financiers

- *Wie zijn mogelijke financiers?*

De te betrekken financiers zijn afhankelijk van de beoogde baten van de te financieren projecten, de schaal en de tijdsplanning. Financiers kunnen uit verschillende sectoren komen:

- Publieke sector – Hier vallen de overheidsinstanties op verschillende niveaus onder, zoals ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast vallen hier ook uitvoerende organisaties en diensten, zoals RVO, het Rijksvastgoedbedrijf of Rijkswaterstaat onder. Ook in deze sector valt de semi-overheid: organisaties die een publiek belang dienen en grotendeels met publieke gelden worden gefinancierd. Hieronder vallen bijvoorbeeld woningcorporaties, netbeheerders of de Bank Nederlandse Gemeenten. Deze partijen hebben maatschappelijke doelstellingen die vaak aansluiten bij projecten met meervoudige waardecreatie. Deze partijen kunnen naast projecten financieren, ook projecten bekostigen door bestaande bekostigingsstromen in te zetten.
- Private sector – Hieronder vallen alle partijen die niet onder de publieke sector vallen, zoals bedrijven, ngo's of particulieren. Het ligt voor private partijen vooral voor de hand om mee te financieren vanuit te verwachten kostenbesparingen of opbrengsten.

Naast partijen die betrokken zijn als baathouder, kunnen ook niet direct betrokken partijen als investeerder betrokken worden, mits het fonds voldoet aan de door hen gestelde financieringsvoorwaarden.

- *Wat zijn de (financieringstechnische) voorwaarden van deze financiers?*

Elke partij zal andere financieringstechnische voorwaarden hebben. Zo zal voor publieke partijen doorgaans de maatschappelijke waarde opwegen tegen de financiële baten. Voor private partijen zal het doorgaans van belang zijn dat zij rendement over hun investeringen kunnen behalen, bijvoorbeeld in de vorm van kostenbesparingen of rente.

Fondsstructuur

- *Welke financieringsinstrumenten worden gebruikt?*

Er zijn meerdere manieren waarop partijen financiële bijdragen kunnen leveren aan een fonds. Hierbij maken we onderscheid tussen instrumenten die primair voor bekostiging zijn bedoeld, zoals subsidie, donaties of contributies, en instrumenten die voor financiering zijn bedoeld, zoals leningen of het storten van kapitaal.

- *Hoe stroomt geld?*

Aan de hand van de beschikbare financiële instrumenten kan er een opzet worden gemaakt voor de structuur van het fonds. Er zijn veel mogelijkheden waarop het geld in een fonds kan stromen en de keuze hiervoor is sterk afhankelijk van de betrokken partijen en hun financiële instrumenten. Geld kan gestort worden in het fonds via periodieke of eenmalige subsidies, bijdragen of contributies, maar ook via leningen of eigen vermogen.

Project en activiteiten

- *Wat is de financieringsvraag?*

Er moet duidelijk zijn waar de financieringsopgave ligt. Daarbij dient ook onderscheid gemaakt te worden tussen waar bekostiging en waar financiering nodig is. Waar liggen op dit moment de financiële gaten voor de te realiseren projecten? Dit kunnen bijvoorbeeld stranded assets zijn: activa die door een ingreep in de ruimtelijke omgeving versneld moeten worden afgeschreven. Ook kan de financieringsvraag ook meer gericht zijn op niet-materiële investeringen, zoals het financieren van proceskosten voor het bijeenbrengen van verschillende partijen.

- *Welke projectfase en welke activiteiten worden gefinancierd?*

Over het algemeen onderscheiden we vier fases in projecten: de initiatiefase, de ontwerpfase, de realisatiefase en de beheerfase. Wat de financieringsvraag is in deze verschillende fasen verschilt per project. Bij integrale projecten ligt bijvoorbeeld vaak een financieringsopgave in de initiatie- en ontwerpfase omdat daar partijen bij elkaar moeten worden gebracht om een integraal plan op te stellen.

- Wat is het verdienmodel van de te financieren projecten?

Sommige fondsen zijn primair gericht op het aantrekken van financiering: leningen die door inkomsten uit het project moeten worden terugbetaald. Projecten die uit het fonds gerealiseerd moeten worden, moeten dan ook inzichtelijk kunnen maken wat de inkomsten uit het project zullen zijn. Deze kunnen bijvoorbeeld bestaan uit kostenbesparingen of innovatieve verdienstromen zoals betalingen voor koolstofvastlegging of outcome payments. Door de inkomsten die weer terugvloeien naar het fonds kan rente worden betaald en kunnen ook nieuwe projecten worden gefinancierd: zo wordt het fonds revolverend. Deze verdienstromen kunnen op verschillende manieren in kaart worden gebracht. Door het uitvoeren van bijvoorbeeld een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kunnen van tevoren de kosten en baten worden geschetst op de lange termijn. Aan de hand van deze MKBA is het mogelijk om een verdienmodel voor het fonds in te richten, eventueel met behulp van de ladder van bekostiging (*zie pagina 12*).

Ontwerp & organisatiestructuur

- Op welk schaalniveau?

Fondsen kunnen thematisch zijn ingestoken en gericht zijn op een set opgaven binnen een specifiek beleidsdomein, denk aan een Groenfonds of Klimaatfonds. Deze 'opgave-gestuurde' fondsen acteren vaak op bovenregionaal of landelijk schaalniveau. Er bestaan ook fondsen voor bepaalde specifieke ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld op lokale(wijk), stedelijke of provinciale schaal.

- Op wat voor termijn? – afhankelijk van te materialiseren baten?

Sommige fondsen financieren (een deel van) de projecten in hun portfolio gedurende de gehele looptijd van het project. Andere fondsen financieren alleen de realisatiefase en niet de onderzoeks- of voorbereidingsfase. Ook de beheerfase kan onderdeel zijn van de fondsfinanciering. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat fondsen expliciet worden opgericht ten behoeve van een bepaalde ontwikkeling. Wanneer deze ontwikkeling, bijvoorbeeld de bouw van een klimaatbestendige woonwijk, is afgerond, kunnen deze fondsen worden ontmanteld en resterend geld terugvloeien naar de geldschietters.

- Inhoudelijke scope van het fonds

Fondsen kunnen van elkaar verschillen op basis van de integraliteit van de gefinancierde projecten. Sommige fondsen financieren projecten met een breed waardepotentieel, andere fondsen selecteren hun projectportfolio op basis van een enkele opgave en financieren in principe projecten met een enkelvoudige maatschappelijke bijdrage. In dit laatste kader past een thematisch fonds als een Groenfonds of een Klimaatfonds.

- Wat is de governance structuur?

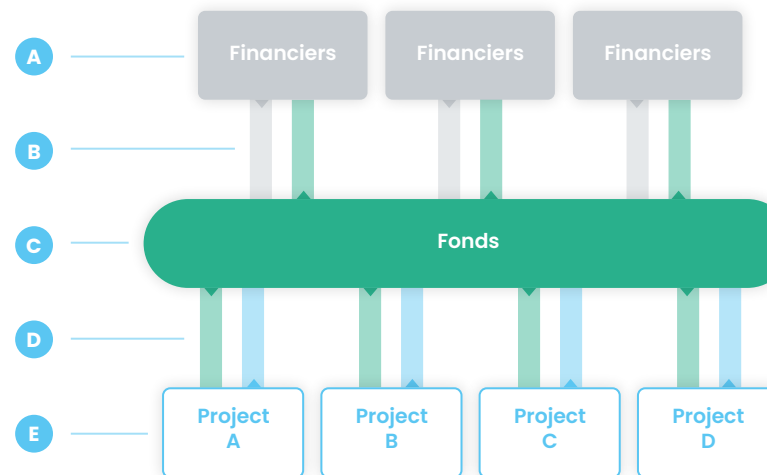
Fondsen kunnen verschillende governancestructuren hebben, afhankelijk van het doel van het fonds, de grootte en juridische structuur. De governance kan bestaan uit bijvoorbeeld een Raad van Bestuur, Investeringscommissies en/of een Toezichthoudende raad. Daarnaast moet er ook een fondsmanager worden aangesteld die verantwoordelijk zal zijn voor het professionele dagelijks beheer van een fonds.



> Fondsvarianten

Er bestaan verschillende manieren waarop een fonds kan worden gestructureerd. De fondsstructuur is sterk afhankelijk van de betrokken partijen (publiek of privaat) en wat het onderliggende financieringsmechanisme is. Zo heeft elke partij een ander belang om te participeren in een fonds.

We onderscheiden een aantal kenmerken die de structuur van het fonds bepalen. Op basis van deze kenmerken beschrijven we vijf archetype fondsvarianten die geschikt zijn voor het financieren van projecten waarin meervoudige waardecreatie centraal staat. Van elk van de fondsvarianten beschrijven we de financiers, de fondsstructuur en de geldstromen van en naar het fonds. Daarnaast beschrijven we wat voor type projecten geschikt zijn voor financiering door dit fonds.



A Financiers

- Alleen publiek
- Publiek-privaat

B Financieringsinstrument

We onderscheiden twee typen:

Bekostiging

- Subsidie
- Budgetten

Financiering

- Vreemd vermogen: Verstrekken van een lening. Dit kunnen zowel kortlopende leningen (<30 jaar) zijn, die meer geschikt zijn voor niet-revolverende fondsen, of langlopende of zelfs eeuwigdurende leningen die meer geschikt zijn voor revolverende fondsen. Hierover kan rente, al dan niet in gedifferentieerd tarief worden betaald.
- Eigen vermogen: Verstrekken van geld als vermogen in het project, tegen een belang in het project en betaling van dividend. Dit kunnen zowel verhandelbare als niet-verhandelbare leningen of aandelen zijn.

C Fondsstructuur

- Poolen alle binnenkomende gelden
- Onderscheid gelden vanuit verschillende bronnen: zoals een deel van de subsidie apart houden voor technical assistance en pipeline development.

D Terugbetaling van financiers

Niet-revolverend: Partijen ontvangen aflossing en rente vanuit de inkomsten van projecten die door het fonds zijn gefinancierd.

Revolverend: De inkomsten uit projecten die terugvloeien naar het fonds worden gebruikt om nieuwe projecten mee te kunnen financieren. Er vloeit wel rente of dividend terug naar de financiers, maar geen aflossing of pas na zeer lange tijd (>30 jaar). Eventueel kunnen financiers wel hun schuld (in de vorm van een obligatie) of aandeel in het fonds verhandelen en daarmee hun belang liquideren en exit maken.

E Wijze van financiering van projecten

- Financiering van projecten onder standaardvoorwaarden
- Financiering van projecten onder voorwaarden op basis van maatschappelijke impact
- Financiering van verschillende fasen van één of meerdere projecten.

Legenda financieringsstromen

B - Bekostiging

L - Lening

D - Deelneming

R - Rente

A - Aflossing

Div - Dividend

BEGRIPPENLIJST >



1. Publiek bekostigingsfonds

Het niet-revolverende publieke bekostigingsfonds is met name geschikt voor het financieren van projecten met meervoudige waardecreatie wanneer er wel veel maatschappelijke waarde wordt gerealiseerd, maar weinig directe monetaire baten uit het project vloeien. Overheden storten geld in het fonds als bekostiging: zij ontvangen geen geld niet terug in de vorm van rente of aflossing. Dit kan in de vorm van een eenmalige subsidie, of via jaarlijkse geldstromen vanuit bekostiging. Het fonds gebruikt het geld om verschillende projecten mee te bekostigen. Eventuele monetaire baten uit deze projecten, zoals besparingen op rioolwaterzuivering, vloeien niet terug naar het fonds.

Het publiek fonds is geschikt voor integrale projecten omdat het werkt middels bekostiging: de projecten hoeven geen monetaire baten te genereren en er hoeft geen geld terug te vloeien naar het fonds. Dat maakt het fonds geschikt voor zeer integrale projecten, omdat de business case van dit soort projecten vaak minder eenduidig is. Omdat het fonds ingericht is voor bekostiging vloeien er geen geldstromen terug naar het fonds. Het is dus geen revolverend fonds. Dat betekent ook dat het fonds vaak niet voor de lange termijn ingericht is, tenzij er een continue geldstroom naar het fonds wordt gerealiseerd. Het fonds kan op meerdere schaalniveaus opereren, afhankelijk van de betrokken financiers.

Kenmerken

Financiers
Overheden (rijksoverheid, provincie, gemeente, waterschap). Eventueel worden gelden van verschillende afdelingen binnen een overheid (bijvoorbeeld binnen een gemeente) gepoold

Financieringsinstrumenten
Subsidies en jaarlijkse bekostigingsstromen

Fondsstructuur
Poolen van geldstromen, niet-revolverend

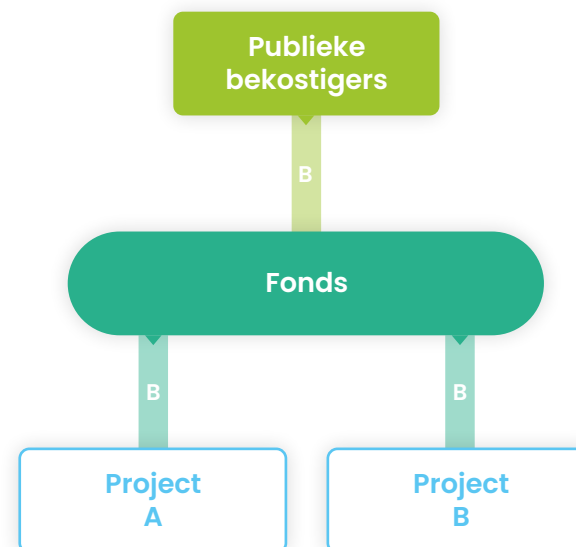
Terugbetaling financiers
Niet van toepassing

Te financieren projecten
Projecten zonder (sterke) business case, met veel maatschappelijke waarde en bijdrage aan beleidsdoelstellingen

Schaalgrootte LOKAAL REGIONAAL LANDELIJK

Looptijd KORT MIDDELLANG LANG

Integraliteit LAAG MEDIUM HOOG



■ FIGUUR 4.3: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK BEKOSTIGINGSFONDS

LEGENDA >

2A. Publiek–privaat blended fonds

Het niet-revolverende publiek–private fonds is met name geschikt voor het financieren van projecten met grote maatschappelijke waarde, waarbij de inkomsten uit het project niet genoeg zijn om de gehele benodigde financiering terug te betalen, maar er wel baten terugvloeien naar het fonds. Zowel publieke als private partijen storten in het fonds, waarbij de publieke partijen bekostigen (of bekostigen én financieren) en de private partijen financieren. Het fonds investeert in verschillende projecten en inkomsten uit de projecten vloeien terug naar het fonds in de vorm van aflossing en rente. Het fonds keert rente en aflossingen uit aan de financiers.

Het publiek–private blended fonds kan zeer integrale projecten financieren omdat het gebruik maakt van een combinatie van bekostiging en financiering – de te financieren projecten hoeven niet winstgevend te zijn, zolang er maar wel deels inkomsten worden gegenereerd. Omdat de financiers worden terugbetaald uit het fonds is het een niet-revolverend fonds, wat dus ook meer geschikt is voor de korte tot middellange termijn. Het fonds kan op verschillende schaalniveaus opereren.

Kenmerken

Financiers
Overheden (Rijk, provincie, gemeente, waterschap). Eventueel worden gelden van verschillende afdelingen binnen een overheid (bijvoorbeeld een gemeente) gepoold. Daarnaast private partijen, zoals semi-overheden of bedrijven

Financieringsinstrumenten
Subsidies (overheden), leningen (overheden en private financiers)

Fondsstructuur
Blended, niet-revolverend

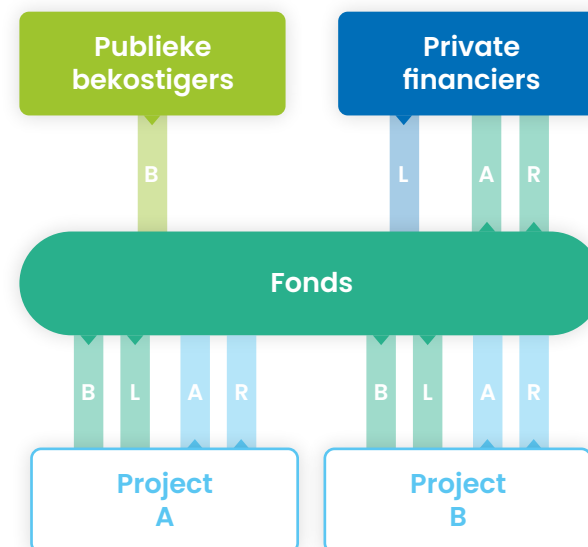
Terugbetaling financiers
Leningen worden terugbetaald

Te financieren projecten
Projecten zonder sterke business case, met veel maatschappelijke waarde en bijdrage aan beleidsdoelstellingen

Schaalgrootte LOKAAL REGIONAAL LANDELIJK

Looptijd KORT MIDDELLANG LANG

Integraliteit LAAG MEDIUM HOOG



FIGUUR 4.4: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-PRIVAAT BLENDED FONDS

LEGENDA >

2B. Publiek-privaat financieringsfonds

Het niet-revolverende publiek-private financieringsfonds is met name geschikt voor het financieren van projecten met een business case, maar waarbij het beperkte rendement of het hogere risico ertoe leidt dat projecten niet gefinancierd worden door reguliere financiers (met andere woorden, niet bankable zijn). Zowel publieke als private partijen storten in het fonds. Beide typen partijen financieren (geven leningen), waarbij de overheden als achtergestelde financier kan optreden: de private financier zal dan als eerste worden terugbetaald en de overheid neemt het grotere risico. Het fonds financiert verschillende projecten en inkomsten uit de projecten vloeien terug naar het fonds in de vorm van aflossing en rente. Het fonds keert rente en aflossing uit aan de financiers, waarbij de overheid als achtergestelde financier optreedt.

In deze variant van het publiek-privaat fonds wordt alleen gefinancierd en niet bekostigd. Daarmee is deze variant ook minder geschikt voor zeer integrale projecten, omdat hier vaak ook een groot niet-bankable component bekostigd moet worden, bijvoorbeeld voor planvorming en pipeline development.

Kenmerken

Financiers

Overheden (Rijk, provincie, gemeente, waterschap). Eventueel worden gelden van verschillende afdelingen binnen een overheid (bijvoorbeeld een gemeente) gepoold. Daarnaast private partijen, zoals semi-overheden of bedrijven

Financieringsinstrumenten

Leningen (waarvan overheden achtergestelde leningen kunnen inbrengen)

Fondsstructuur

Publiek-privaat, niet-revolverend

Terugbetaling financiers

Financiers worden terugbetaald met rente en aflossing, waarbij de overheid als achtergestelde financier kan optreden.

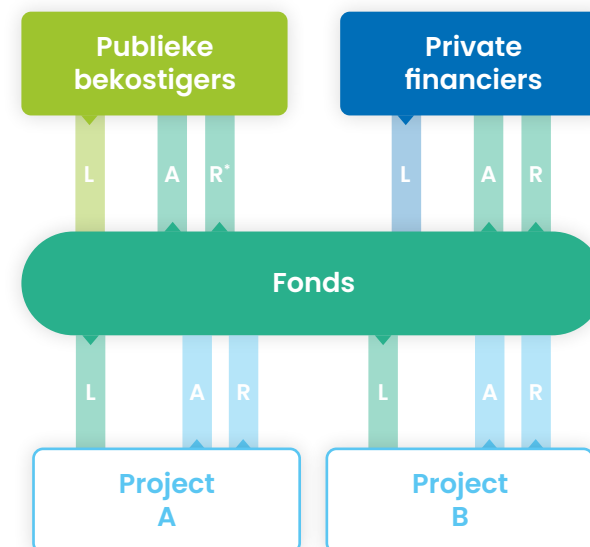
Te financieren projecten

Projecten met business case die te risicovol zijn voor gangbare financiering

Schaalgrootte **LOKAAL** **REGIONAAL** **LANDELIJK**

Looptijd **KORT** **MIDDELLANG** **LANG**

Integraliteit **LAAG** **MEDIUM** **HOOG**



* achtergestelde financier

FIGUUR 4.5: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-PRIVAAT FINANCIERINGSFONDS

LEGENDA >

3. Publiek–privaat ontwikkelingsfonds

Een niet-revolverend, publiek–privaat ontwikkelingsfonds is een versie van eerdergenoemde fondsen waarbij het fonds investeert in verschillende fasen van een ontwikkeling. Na het behalen van vastgestelde mijlpalen kan een project in aanmerking komen voor een lening voor een volgende fase. Het fonds geeft zo getrapt leningen uit op basis van gestelde mijlpalen. De lening wordt pas terugbetaald als het project als geheel succesvol gerealiseerd is of geherfinancierd wordt. Het risico van de eerdere fasen kan door een verhoogde risico-opslag worden gedekt. Dit fonds kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor een gebiedsontwikkeling en wanneer de ontwikkeld is voltooid, worden opgeheven.

Het ontwikkelingsfonds is het meest van toepassing op het investeren in een bepaald gebied en daarmee het meest geschikt op lokale of regionale schaal. Omdat het fonds normaal gesproken na het realiseren van de ontwikkeling opgeheven wordt, is het meer geschikt voor de korte tot middellange termijn. De projecten die door het fonds worden gefinancierd moeten bij projectrealisatie, wanneer ook de baten van het project ontstaan, de financiering terugbetalen, waardoor het minder geschikt is voor zeer integrale projecten, hoewel ook een variant met vooral publiek geld mogelijk is om maatschappelijke doelen gebiedsgericht te bekostigen.

Kenmerken

Financiers
Publieke en private financiers

Financieringsinstrumenten
Subsidies (overheden) en leningen (overheden en private financiers)

Fondsstructuur
Publiek–privaat of blended, niet-revolverend

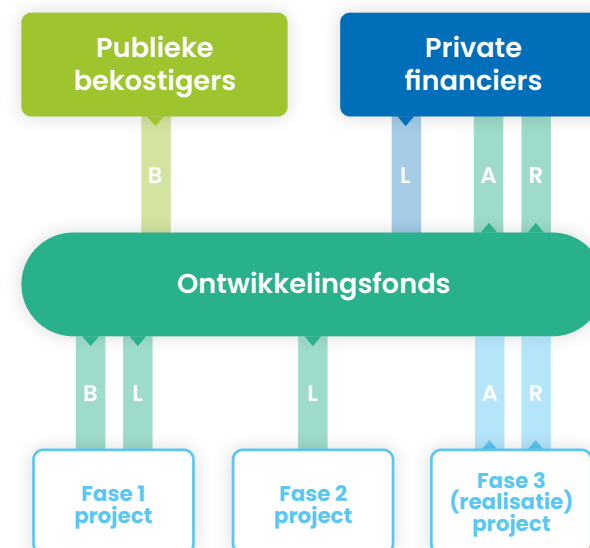
Terugbetaling financiers
Leningen worden terugbetaald met rente en aflossing, waarbij de overheid als achtergestelde financier kan optreden of een deel als subsidie verschaft.

Te financieren projecten
Projecten die bestaan uit verschillende fasen waarna de haalbaarheid herijkt kan worden.

Schaalgrootte LOKAAL REGIONAAL LANDELIJK

Looptijd KORT MIDDELLANG LANG

Integraliteit LAAG MEDIUM HOOG



■ FIGUUR 4.6: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK–PRIVAAT ONTWIKKELINGSFONDS

LEGENDA >

4A. Publiek revolverend fonds

Het publieke revolverende fonds wordt gevuld met bijdragen vanuit overheden en wordt gebruikt om projecten met maatschappelijke doelstelling te financieren die inkomsten genereren. Vanuit het fonds worden leningen verstrekt aan projecten met (zicht op) een haalbare business case, maar waaraan geen bancaire leningen kunnen worden verstrekt vanwege een hoog risicoprofiel. De opbrengsten van projecten die worden gefinancierd door het fonds worden gebruikt om nieuwe projecten te bekostigen. Omdat dit een revolverend fonds is kan het, wanneer er genoeg succesvolle projecten zijn, na een (eenmalige) bijdrage van de overheid meerdere projecten financieren.

Het publieke, revolverende fonds kan door het revolverende karakter over de lange termijn projecten financieren, en is daarom geschikt voor de lange termijn. Het fonds wordt gevuld met middelen van publieke financiers, en kan zo ook worden ingezet voor hoog integrale projecten met maatschappelijke doelstelling. Afhankelijk van de financiers van het fonds kan het op meerdere schaalniveaus financieren, hoewel het fonds het meest geschikt lijkt op regionale schaal met bijvoorbeeld gemeente en provincie als financiers.

Kenmerken

Financiers
Overheden, bijv. Rijk, provincie, gemeente

Financieringsinstrumenten
Subsidie

Fondsstructuur
Publiek, revolverend

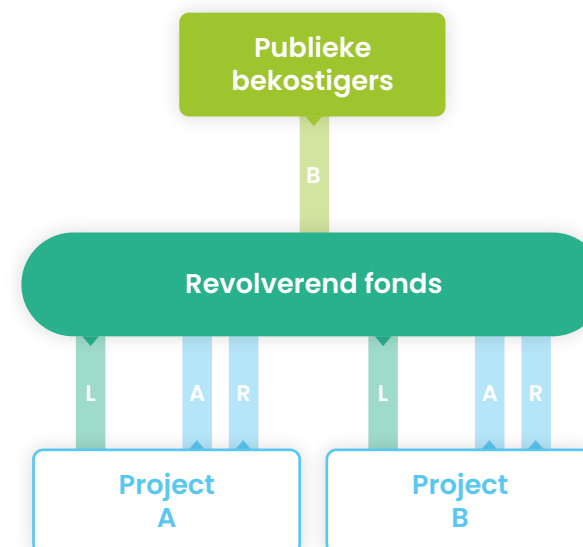
Terugbetaling financiers
Niet van toepassing.

Te financieren projecten
Projecten met business case die te risicovol zijn voor gangbare financiering.

Schaalgrootte LOKAAL REGIONAAL LANDELIJK

Looptijd KORT MIDDELLANG LANG

Integraliteit LAAG MEDIUM HOOG



■ FIGUUR 4.7: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK REVOLVEREND FONDS

LEGENDA >

4B. Publiek-privaat revolverend fonds

Het revolverende publiek-private fonds wordt gevuld met geld van zowel publieke en private partijen. Het geld vanuit de publieke financiers wordt als bekostiging in het fonds gestort. De private financiers storten met langlopende of eeuwigdurende leningen in het fonds. Over deze leningen wordt rente terugbetaald uit het fonds. De aflossing vindt idealiter nooit, of pas na zeer lange tijd (>30 jaar), plaats. Op die manier kan genoeg geld in het fonds blijven om nieuwe projecten te financieren. De lening aan het fonds kan eventueel wel verhandelbaar zijn, zodat andere partijen de financiering over kunnen nemen. Naast leningen zou ook financiering met eigen vermogen, bijvoorbeeld in de vorm van aandelenkapitaal, in het fonds mogelijk zijn. Dan wordt er geen rente, maar dividend uitgekeerd. Vanuit het fonds worden leningen verstrekt aan, of deelnemingen gedaan in, projecten met (zicht op) een haalbare business case, maar waaraan geen bancaire leningen kunnen worden verstrekt vanwege een hoog risicoprofiel. De inkomsten van projecten die worden gefinancierd door het fonds worden gebruikt om nieuwe projecten mee te financieren. Omdat dit een revolverend fonds is kan het, wanneer er genoeg succesvolle projecten zijn, na een (eenmalige) investering van de verschillende partijen meerdere projecten financieren.

Het publiek-private revolverende fonds is ook vanwege het revolverende karakter geschikt voor de lange termijn. Omdat er meerdere financiers met verschillende financieringsvoorwaarden betrokken zijn, en er rente moet worden betaald aan financiers, moeten de projecten voldoende inkomsten genereren. Het fonds is dan ook minder geschikt voor integrale projecten waarin ook onderdelen zitten die vooral bekostiging nodig hebben. Het fonds opereert het best op regionale of landelijke schaal om zo voldoende nieuwe projecten te kunnen financieren.

Kenmerken

Financiers
Overheden, bijv. Rijk, provincie, gemeente, private financiers

Financieringsinstrumenten
Subsidie (overheden), zeer langlopende (>30 jaar) of eeuwigdurende leningen, of eigen vermogen.

Fondsstructuur
Publiek-privaat of blended, revolverend.

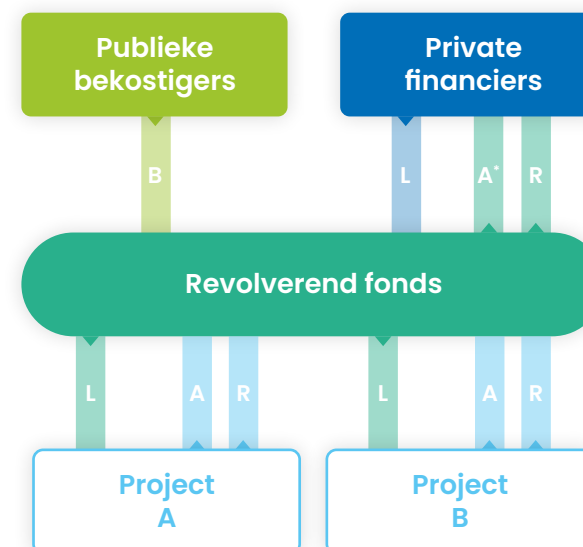
Terugbetaling financiers
Overheden kunnen zowel subsidie als (achtergestelde of reguliere) leningen verschaffen aan het fonds. Financiers krijgen rente uitgekeerd.

Te financieren projecten
Projecten met business case die te risicovol zijn voor gangbare financiering

Schaalgrootte LOKAAL REGIONAAL LANDELIJK

Looptijd KORT MIDDELLANG LANG

Integraliteit LAAG MEDIUM HOOG



* geen aflossing, of pas na lange tijd (>30 jr)

FIGUUR 4.8: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-PRIVAAT REVOLVEREND FONDS

LEGENDA >

5. Revolverend resultaatfonds

Een revolverend resultaatfonds is een variant op een revolverend fonds, waarbij de rente of aflossingen variabel is en af hangt van de maatschappelijke waarde die door het project wordt gerealiseerd. Zo worden projecten gestimuleerd om zo veel mogelijk waarde te realiseren en profiteren projecten met een hoge maatschappelijke waarde van gunstigere voorwaarden.

Het resultaatfonds kan op meerdere schaalniveaus functioneren, waarvan het te kiezen schaalniveau met name afhankelijk is van het doel van het fonds. Een thematisch fonds kan op landelijke schaal opereren, waar een gebiedsgericht fonds meer geschikt is op lokale of regionale schaal. Het resultaatfonds is revolverend omdat de projecten inkomsten genereren en daarmee leningen van het fonds terugbetalen, maar investeerders niet meteen terug hoeven worden te betaald. Omdat hier meerdere financiers zijn betrokken en de vaststelling van de rente al complexiteit met zich meebrengt, is het fonds minder geschikt voor zeer integrale projecten.

Kenmerken

Financiers
Overheden, private financiers

Financieringsinstrumenten
Subsidie (overheden), zeer langlopende (>30 jaar) of eeuwigdurende leningen.

Fondsstructuur
Publiek-privaat of blended, revolverend.

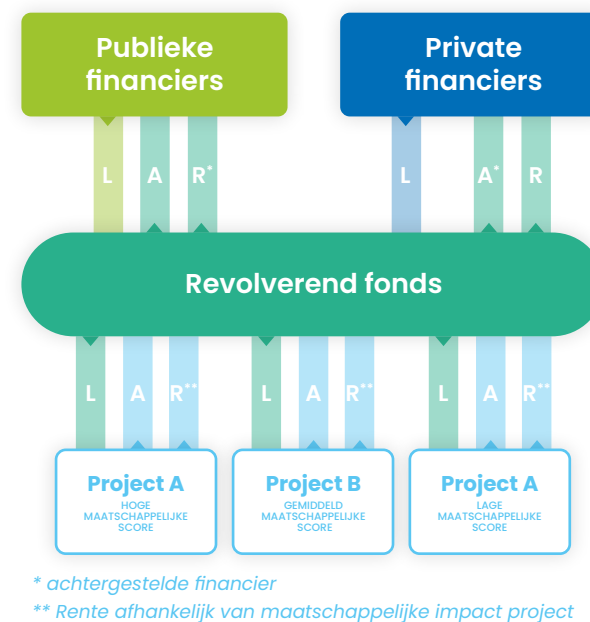
Terugbetaling financiers
Leningen worden terugbetaald met rente en aflossing, waarbij de overheid als achtergestelde financier kan optreden of een deel als subsidie verschaft.

Te financieren projecten
Projecten met business case die te risicovol zijn voor gangbare financiering of die een hoge maatschappelijke impact kunnen realiseren.

Schaalgrootte LOKAAL REGIONAAL LANDELIJK

Looptijd KORT MIDDELLANG LANG

Integraliteit LAAG MEDIUM HOOG



FIGUUR 4.9: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN REVOLVEREND RESULTAATFONDS

LEGENDA >

> Succesfactoren voor fondsvorming

Lessen uit de praktijk bieden inzicht in succesfactoren voor een fonds. Aan de hand van deskresearch en interviews met verschillende experts zijn meerdere succesfactoren geïdentificeerd.

Focus/doel

Voor een fonds is het uiteindelijk belangrijk dat het zichtbaar is en een onderscheidend vermogen in de markt heeft. Het moet duidelijk zijn waar een fonds voor staat en wat voor type projecten het financiert of bekostigt. Door integraal te werken kan de focus verloren gaan doordat men te veel verschillende waarden probeert te realiseren. Hierdoor kan het doel van een fonds vertroebelen en blijft het voor buitenstaanders onduidelijk waarvoor het fonds precies voor staat. Investeerders worden op deze manier minder aangetrokken tot eventuele participatie in het fonds.

Uit de praktijk blijkt dat integraliteit kan worden gerealiseerd wanneer een specifieke beleidsdoelstelling of waarde als startpunt wordt gebruikt (bijv. klimaatadaptatie) en er vanuit het startpunt een koppeling wordt gemaakt met andere waarden. Ditzelfde principe geldt ook op projectniveau: er moet worden voorkomen dat het onderliggende verdienmodel heel diffuus wordt.

Schaalniveau

Integraliteit kan het best concreet worden gemaakt op gebiedsniveau. Op gebiedsniveau kan namelijk concrete waarde worden gerealiseerd en is er een duidelijker overzicht over de projecten. Het is echter wel mogelijk dat een fonds regionaal functioneert maar op een landelijk niveau wordt aangestuurd, of dat er een 'fonds-in-fonds' structuur ontstaat, waarbij landelijke thematische fondsen investeren in regionale gebiedsfondsen.

Complexiteit

Te veel complexiteit moet worden vermeden aangezien het leidt tot hogere transactiekosten. Door gespecialiseerde en gestandaardiseerde projecten te financieren, volstaat een lichte analyse en due diligence en kunnen transactiekosten worden gedrukt.

Omvang van fonds & project

De minimale omvang van het fonds moet in verhouding staan tot de projecten waarin het zal investeren en tenminste een veelvoud hiervan moeten zijn ($\pm >20x$) om risico's te kunnen spreiden en beheerkosten te kunnen dragen. Een te beperkte fondsomvang leidt namelijk tot relatief hoge transactiekosten voor deelnemers en tot hoge beheerkosten voor het fonds zelf.

Fase van financiering & te financieren activiteiten

De financiering van de voorfase is cruciaal aangezien in deze fase integraliteit kan worden toegevoegd aan het plan. Deze fase vergt vaak meer tijd, en dus ook meer geld, dan bij enkelvoudige projecten. Partijen moeten bijvoorbeeld tot overeenkomsten komen over de invulling van projecten en de kostenverdeling. Zodoende kunnen er slimme integrale plannen worden gevormd in de voorfase die zich tijdens de realisatie en beheerfase uitbetalen. Deze fase kan apart worden georganiseerd en bekostigd door een investeringsplatform, maar bij proof-of-concept ook onderdeel worden van de projectfinanciering waardoor ook dit deel uiteindelijk revolverend wordt.

Governance/organisatiestructuur

Professionele fondsorganisatie met een goede aansturingsstructuur is van belang voor een succesvol fonds. Begeleiding vanuit een fonds tijdens het ontwikkeltraject van een project leidt tot hogere kans van slagen. Daarnaast moet er worden gezorgd voor goede monitoring en borging door bijvoorbeeld gebruik te maken van certificeringen of standaarden. Bij integrale projecten zijn veel verschillende actoren betrokken. Zorg ervoor dat er een duidelijke partij of entiteit is die de financiering aanvraagt. Opnieuw is samenwerking met een investeringsplatform hier van meerwaarde, of is het zaak om binnen het fonds ook deze rol op te pakken. Dit vraagt ook om budget, waarvoor bekostiging meer voor de hand ligt dan financiering, zeker bij relatief onbewezen projecten.

› Fondsvorming

Om uiteindelijk tot een fonds te komen moeten er drie of vier fases worden doorlopen:

Haalbaarheidsfase

In deze fase wordt onderzocht of het fonds kans maakt om te functioneren in de praktijk. In deze fase zal onderzoek nodig zijn naar verschillende aspecten van het fonds. Deze zijn gerelateerd aan de bovengenoemde onderdelen van fondsvorming. Onderdelen die behoren tot deze fase zijn: business case analyse (a.d.v. kosten en baten), scope van fonds bepalen, pipeline ontwikkeling, identificeren van mogelijke financiers, governance structuur van het fonds ontwikkelen.

Fondsfinanciering

Het fonds wordt daadwerkelijk opgericht als een juridische entiteit en deelnemers storten geld in het fonds onder de vastgestelde voorwaarden.

Pilot (optioneel)

In de pilotfase worden op kleinere schaal één of enkele projecten opgezet en gefinancierd om in praktijk te testen of de beoogde door het fonds te financieren projecten daadwerkelijk een functionerend business model hebben. Als in de praktijk blijkt dat het fonds eerste projecten succesvol heeft kunnen financieren, kan het aantal projecten worden opgeschaald en ook de fondsomvang worden verhoogd.

Uitvoering

Het fonds doet investeringen en financiert projecten. Succesvolle projecten genereren maatschappelijke impact en geldstromen, die afhankelijk van de opzet van het fonds opnieuw geïnvesteerd kunnen worden.

› Fondsvorming in de praktijk

Hoewel er dus veel mogelijkheden zijn en fondsvorming bij kan dragen aan de financiering van meervoudig ruimtegebruik, wordt het nog maar beperkt in de praktijk gebracht. Hiervoor zijn een aantal verklaringen:

- Er wordt nog heel veel aan enkelvoudige waardecreatie gedaan: meervoudige waardecreatie is een relatief nieuw onderwerp dat hele andere instrumenten nodig heeft.
- Fondsen zijn een manier om geldstromen te organiseren. We staan aan de vooravond van tal van grote investeringen voor maatschappelijke opgaven, waar dit de afgelopen jaren wat minder op de voorgrond was.
- Partijen zijn nog niet gewend samen te werken: er is lang sprake geweest van een strikte verdeling in verantwoordelijkheden: dit zal doorbroken moeten worden om partijen samen te laten werken die dat niet gewend zijn.
- De gemeenten zijn vaak niet gewend om te werken met onconventionele financieringsarrangementen omdat die noodzaak zich eerder niet voordeed.
- Het mandaat van overheden om bijdragen van gebiedspartijen te eisen werd onvoldoende ervaren. Door aanpassingen, bijvoorbeeld in de nieuwe Omgevingswet, wordt dat makkelijker en ook politiek wordt er anders over gedacht.

› Conclusie: vorm volgt functie

Er zijn ontelbaar veel verschillende fondsvormen mogelijk. Het type projecten dat je wil financieren en de betrokkenheid van verschillende vormen financiers dicteert ook welke invulling van het fonds het meest geschikt is.



> Succesvolle praktijkvoorbeelden

> Club Rhijnhuizen Fonds

Type fonds

Gebiedsfonds

Financier

Gemeente Nieuwegein, aangevuld met bijdragen door vastgoedeigenaren, bewoners, ondernemers en gebiedsinitiatieven

Financieringsinstrument

Eenmalige subsidie, gebiedsbijdrage, jaarlijks lidmaatschapsgeld.

Financieringsmechanisme

De gemeente en de provincie doen een eenmalige bijdrage in het fonds. Private partijen die actief ondernemen in het gebied waar het fonds van toepassing is en daar vastgoed ontwikkelen of transformeren, betalen een exploitatiebijdrage. Deze exploitatiebijdrage komt in het gebiedsfonds. Het fonds wordt zo periodiek gevuld.

Te financieren projecten

Initiatieven op management-, planning-, beheer- en communicatieniveau, langs thema's van cultuur, duurzaamheid, mobiliteit, natuur, maatschappij

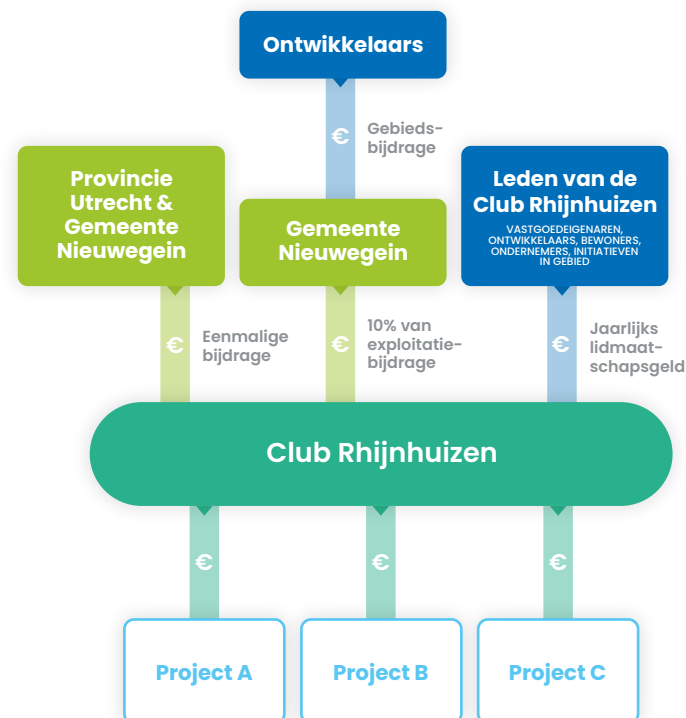
Karakter fonds

Bekostiging

Succesfactor

Het fonds speelt ook in op de wensen van bewoners waardoor er meer participatie is van bewoners, beleggers, bedrijven en ontwikkelaars.

> Klik [hier](#) voor meer informatie



■ FIGUUR 4.10: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN HET CLUB RHIJNHUIZEN FONDS

> Reserve gebiedsfonds Middelland

Type fonds

Gebiedsfonds

Financier

Ministerie BZK, Gemeente Woerden, ontwikkelaars

Financieringsinstrument

Subsidie, gemeentelijke bijdrage, exploitatiebijdrage

Financieringsmechanisme

Rijk en gemeente doen een bijdrage in het fonds, van waaruit investeringen in de openbare ruimte worden betaald. Bij de grondexploitatie wordt daarnaast van de ontwikkelaars een bijdrage gevraagd die afhankelijk is van de marktwaarde van het te realiseren vastgoed. Met deze geldstromen worden projecten bekostigd.

Te financieren projecten

Initiatieven die bijdragen aan de 4 hoofdambities in de organische transformatie van bedrijventerrein Middelland naar gemengd stedelijk woongebied: Ruimte, Programma, Mobiliteit en Duurzaamheid

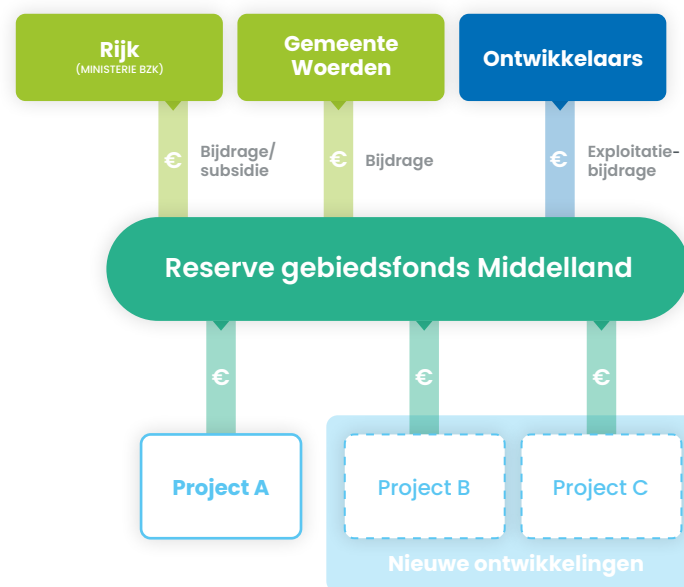
Karakter fonds

Bekostiging

Succesfactor

Het gebruik van duidelijke kaders en spelregels versnelt het onderhandelingsproces met ontwikkelaars, biedt flexibiliteit en maakt kostenverhaal voorspelbaar.

> Klik [hier](#) voor meer informatie



■ FIGUUR 4.11: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN HET RESERVE GEBIEDSFONDS MIDDELLAND



5 In de praktijk

In de voorgaande hoofdstukken is er veel informatie op een rijtje gezet op het vlak van meervoudige waardecreatie en fondsvorming, maar hoe zou een fonds voor meervoudige waardecreatie in de praktijk er uit kunnen zien? We beantwoorden deze vraag aan de hand van twee concrete casus met complexe financieringsvraagstukken waarin integraliteit een grote rol speelt. Deze twee voorbeeldcasussen moeten fungeren als een handvatten voor de realisatie van fondsen voor meervoudige waardecreatie in de praktijk.

5 In de praktijk

> Introductie

In het volgende hoofdstuk worden twee casussen uitgewerkt waar het opzetten van een fonds een uitkomst kan bieden voor de huidige financieringsopgave van deze casussen. In beiden van deze casussen kan meervoudige waardecreatie worden gegenereerd door integraliteit toe te passen. De volgende twee casussen worden uitgewerkt:

Case 1 Financiering van integrale ondergrondse opgave

Case 2 Financiering van buitenstedelijk groen

De beschikbare ruimte in zowel de boven- als de ondergrond staat onder druk in Nederland. De oorzaak hiervoor is het grote aantal transitieopgaves waar de aankomende decennia aan moet worden gewerkt. Om alle transities te realiseren is het daarom van belang om efficiënter met tijd, geld en ruimte om te gaan. De twee casussen zijn voorbeelden waar de beschikbare ruimte, geld en tijd efficiënter wordt gebruikt waardoor er aan meerdere beleidsdomeinen wordt bijgedragen. Zodoende ontstaat er meervoudige waarde. Echter blijkt uit de praktijk dat deze casussen voor complexe financiering- en organisatorische opgaven staan, waarbij fondsvorming coördinatievraagstukken kan beantwoorden en zo geld kan mobiliseren of risico's kan afdekken.



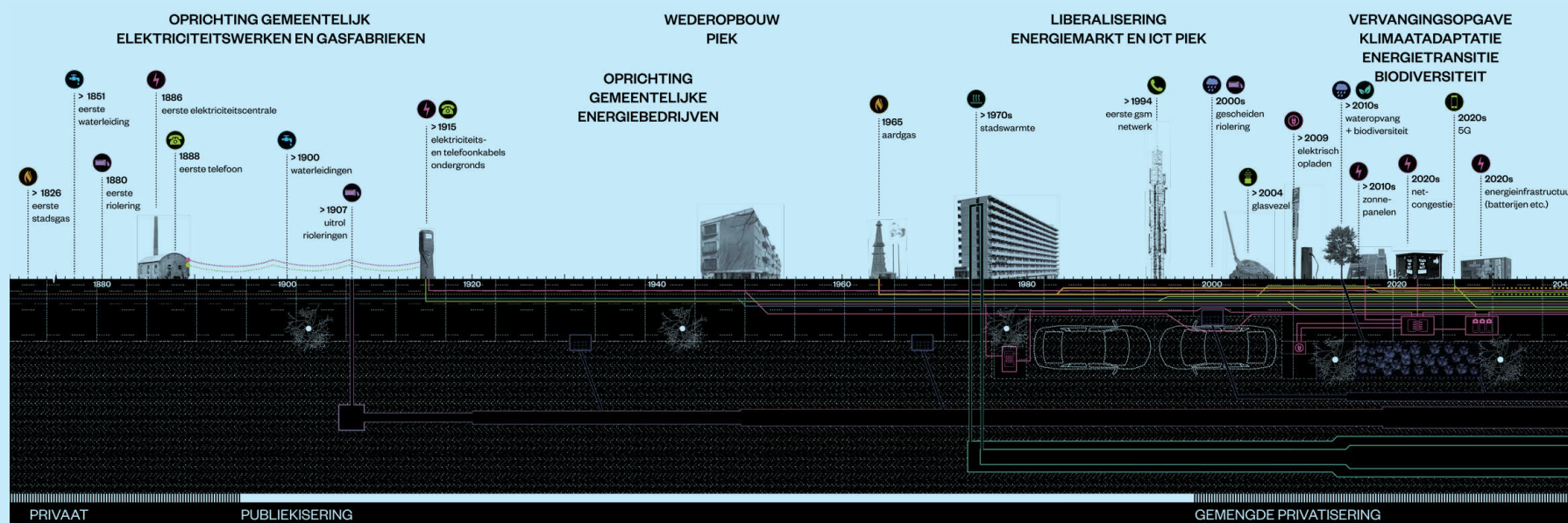


Case 1: Financiering van integrale ondergrondse opgave

> Situatieschets

De druk op de ondergrond in Nederland neemt alsmaar toe. Ons land staat voor een scala aan complexe opgaven waaronder klimaatadaptatie, realisatie van een glasvezelnetwerk, de energietransitie en vervangingsopgaven in de onder- en bovengrond. Daarnaast neemt de behoefte aan groen in de stad toe, waardoor additionele bouwwerken in de ondergrond worden geplaatst. Het resultaat is een overvolle ondergrond waar regelmatig in moet worden gewerkt. Het hoge aantal ondergrondse opgaven leidt ertoe dat de ondergrond vaak moet worden opgebroken. Dit resulteert in een hoge frequentie aan overlast vooromwonenden en hoge kosten. Om te kunnen voldoen aan alle opgaven moet er bovendien efficiënter om worden gegaan met de schaarse ruimte in de ondergrond. Dit wordt benadrukt in het rapport *'Slimme regio op de ondergrond'*, uitgevoerd door het COB (Centrum voor ondergronds bouwen) (2013). Tenslotte biedt een efficiënt ingerichte ondergrond ook kansen boven het maaiveld voor meer groen en meer kwaliteit van de leefomgeving.

Om efficiënter met bodemwerkzaamheden om te gaan zullen de betrokken partijen, waaronder gemeenten en verschillende nutsbedrijven, in eerste instantie samen aan tafel moeten. Er moet dan worden onderzocht waar de behoeften van de partijen liggen voor vervanging of aanleg van ondergrondse infrastructuur. Er moet bijvoorbeeld in kaart worden gebracht waar verschillende belangen elkaar in de weg kunnen zitten en hoe kosten eerlijk verdeeld kunnen worden. Voor deze fase zou een investeringsplatform een uitkomst kunnen bieden aangezien het een formaliserende rol kan spelen bij het samenbrengen van partijen. Wanneer blijkt dat ambities en behoeften overeenkomen kan er een integraal plan worden geschetst en daarna ook worden uitgevoerd. Integrale bodemprojecten kan grofweg op twee manieren: *organisatorische herinrichting* en *het bundelen van ondergrondse infrastructuur*.



FIGUUR 5.1: TIJDLIJN ONDERGROND (BRIGHT, 2024)



Organisatorische herinrichting houdt in dat plannings voor werkzaamheden van verschillende betrokken partijen op elkaar worden afgestemd. Door werkzaamheden op elkaar aan te laten sluiten kunnen achtereenvolgende werkzaamheden plaatsvinden. Het voordeel hiervan is dat de bodem dan maar één keer wordt ontgraven in plaats van meerdere keren over een uitgespreide termijn. Hiermee kunnen zowel kosten als tijd worden bespaard en vermindert het overlast voor omwonenden. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat verschillende partijen informatie over hun vervangingsopgaven met elkaar delen. Dit is een tijdsintensieve fase waarin geanalyseerd moet worden op welke locaties overlappende vervangingsopgaves liggen. Het is daarbij ook een mogelijkheid om de ondergrondse interventies te combineren met bovengrondse activiteiten. De afronding van de ondergrondse activiteiten kunnen daarnaast aansluiten op bijvoorbeeld de herinrichting van de infrastructuur of het plaatsen van nieuw groen. Wanneer dit het geval is wordt er aanvullende waarde gecreëerd en geeft de mogelijkheid om nieuwe partijen te betrekken bij het financieren van deze projecten.

Daarnaast is het ook mogelijk om kabels en leidingen te bundelen via specifieke bundelingstechnieken waardoor er efficiënter met de ruimte in de bodem wordt omgegaan. Door dit soort bundelingstechnieken toe te passen komt er horizontaal meer ruimte vrij en ontstaat er bijvoorbeeld meer ruimte voor groene en blauwe netwerken, zoals bomen, wadi's, zoetwaterbuffers en plekken voor biodiversiteit. Daarnaast is het uitvoeren van onderhoud ook gemakkelijker en wordt graafschade verminderd.

De geschiktheid van de verschillende bundelingstechnieken zijn erg schaalafhankelijk. Zo zijn diepe DILT's geschikt voor een volgebouwde stedelijke omgeving terwijl VKLS's geschikter zijn op straatniveau. Ook betreft complexiteit en financiële investering verschillen deze technieken sterk van elkaar. De tabel hieronder geeft een kort overzicht van de toepassingscriteria voor de vier genoemde bundelingstechnieken.

Het toepassen van deze bundelingstechnieken vergt samenwerking en investering van verschillende partijen (gemeenten, nutsbedrijven), allen met eigen belangen. De hoofdrolspeler bij dit soort projecten is vaak de gemeente en deze heeft dan ook regie in zowel de onder- als de bovengrond. De gemeente moet in een vroeg stadium dan de betrokken partijen bij elkaar brengen om samen tot afspraken te komen over het ruimtegebruik en kostenverdeling.

Investeren in integraliteit • Hoofdstuk 5 - In de praktijk

Vier veelvoorkomende bundelingstechnieken voor ondergrondse infrastructuur zijn:

VKLS (Verticale Kabels en leidingen systeem)

Een meerlaagse aanleg waarbij kabels verticaal onder elkaar worden geplaatst in een metalen frame.

MPC (Mantelbuis Put Constructie)

Putten met uitsparingen voor het doorvoeren van mantelbuizen. Hiermee worden meerdere putten met elkaar verbonden.

ILT (Integrale Leidingen Tunnel)

Tunnels waarin de kabels zijn gebundeld die toegankelijk zijn voor personeel.

DILT (Diepe Integrale Leidingen Tunnel)

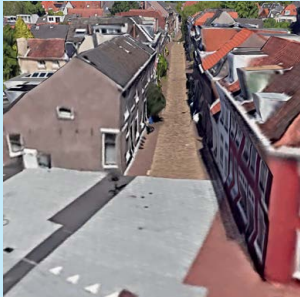
ILT's geplaatst op 30 meter onder NAP. Deze tunnels kunnen vele kilometers lang zijn.

TOEPASSINGSCRITEIA	VKLS	MPC	ILT	DILT
Complexiteit Complexiteit van de constructie van de infrastructuur	+	++	+++	++++
Financiële investering Investering in de techniek (geen KBA)	+	++	+++	++++
Ruimte ondiepe ondergrond Ruimte die de techniek in de ondiepe ondergrond inneemt	++	+++	++++	+
Onderhoudsgemak Het onderhoudsgemak van de kabels en leidingen	+++	++++	+	++
Voorkomen grondroering Grondroeren wordt voorkomen tijdens onderhoud	Nee	Nee	Ja	Ja
Toepasbaarheid bouw De techniek kan eenvoudig worden toegepast in de gebouwde omgeving	Ja	Nee	Nee	Nee

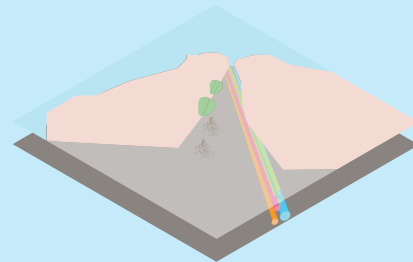
FIGUUR 5.2: TABEL TOEPASSINGSCRITEIA VOOR DE VIER TYPE ONDERGRONDSE TECHNIEKEN (BRON: QUICKSCAN ONDERGRONDSE TECHNIEKEN).

> Type stedelijk gebied met type ondergronds systeem

1. VKLS - verticale kabels en leidingen systeem

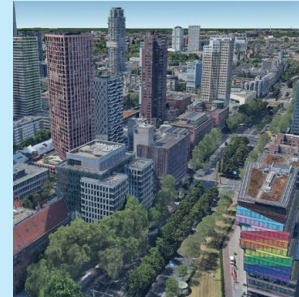


chaos in de ondergrond
schaarse ruimte
binnenstad

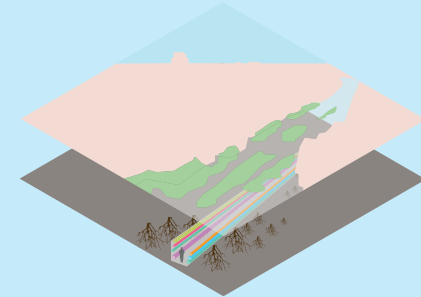


geordende bodem
collectieve plaatsing

3. ILT - integrale leidingen tunnel



dichtheid, druk op voorzieningen
mobiliteitshinder
transitieopgaven
hoogbouw

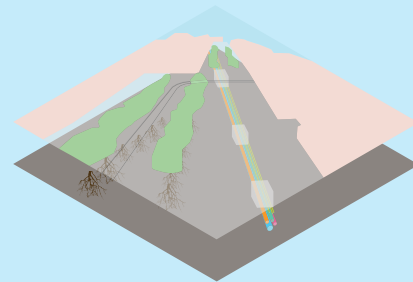


toegankelijke bodem
vrijheid bovengrond
collectief gebruik tunnel
ruimte toekomstige voorzieningen

2. MPC - mantelbuis put constructie



schaarse ruimte
ondergronds onderhoud
stadsstraat

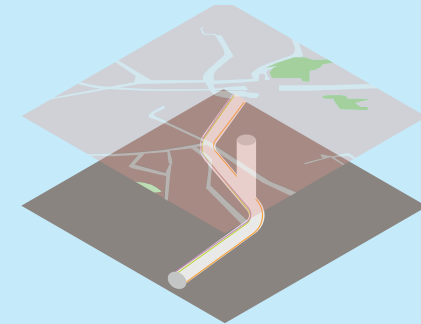


onderhoudbare bodem
collectief beheer put

4. DILT - diepe integrale leidingen tunnel



dichtheid, druk op voorzieningen
mobiliteitshinder
transitieopgaven
knooppunten



integraal bruikbare bodem
vrijheid bovengrond
collectief gebruik tunnel
ruimte toekomstige voorzieningen
integratie mogelijkheden



> Toepassing in de praktijk

Integrale ondergrondse projecten zijn op dit moment nog niet gangbaar. De hoeveelheid aan verschillende partijen is vaak een knelpunt. Daarnaast brengen dit type projecten hogere kosten met zich mee in de initiatie- en ontwerpfasen. Integrale ondergrondse projecten vinden op dit moment al plaats in enkele steden, zoals het Convenant 'Samenwerken in de buitenruimte' in Rotterdam, waar de gemeente samen met de regionale netbeheerder en waterbedrijf samenwerkt. Dit project is geïnitieerd vanuit de intrinsieke motivatie van de betrokken partijen. De insteek van deze partijen is dat het in eerste instantie meer mag kosten dan dat het oplevert. Om uiteindelijk op grote schaal integrale projecten van de grond te krijgen zal dit aspect wel moeten veranderen. Daarnaast moeten er ook een aantal andere knelpunten rondom de financiering worden wegnomen. Een aantal belangrijke knelpunten zijn:

Organisatorische opgave & veelheid aan partijen

Integraliteit is vaak niet verankerd in werkwijze en cultuur van betrokken partijen. Er is daarom geen integrale besteding van budgetten en (riool)gelden, deze worden slechts enkelvoudig toegepast. Daarnaast staan de kostendragers vaak niet gelijk aan de baathouders waardoor de kostendragers vaak terughoudend zijn om te participeren aan integrale projecten. Daar bovenop zorgt de veelheid aan partijen en (commerciële) belangen voor versplintering waardoor het vaak ontbreekt aan een een gezamenlijke visie.

Gebrek aan kennis (deling)

Er is vaak geen kaartmateriaal beschikbaar van plannings- en vervangingsschema's van verschillende partijen. Dit bemoeilijkt het afstemmingsproces van vervangingsopgaves. Daarnaast is er onvoldoende inzicht in de business case van integrale projecten. Ook is de verbinding van de (technische) ondergrond met de bovengrond voor klimaatadaptatie en biodiversiteit lastig, mede dankzij het gebrek aan kennis.

Termijn

De kosten gaan voor betrokken partijen doorgaans voor de baat uit. Wanneer integrale bodemprojecten worden uitgevoerd worden er extra kosten gemaakt in de initiatie- en ontwerpfasen, waardoor er op korte termijn hogere kosten worden gemaakt. Ook zijn er verschillen in de afschrijvingstermijnen van verschillende infrastructuur. Afhankelijk van het soort infrastructuur variëren de afschrijvingstermijnen tussen de 5 en 50 jaar. Hierdoor kunnen er voor sommige partijen kostbare vroegtijdige afschrijvingen (stranded assets) plaatsvinden. Tenslotte is er een gebrek aan lange termijn focus vanwege regeertermijnen van vier jaar. Dit belemmert de continuïteit van langjarige investeringen.

Veranderend klimaat

Onder de grond werken betekent in Nederland vaak ook onder NAP werken. Er zal naar moeten worden gekeken wat er gebeurt met de leidingtunnels en kabelgoten wanneer klimaatverandering hevige regenbuien en overstromingen veroorzaakt. De vraag komt soms omhoog of er wel moet worden geïnvesteerd in ondergrondse collectieve nutsvoorzieningen voor gebieden onder het NAP. Het zou mogelijk betekenisvoller kunnen zijn om de gebieden boven het NAP een stevige basis te geven voor toekomstige ontwikkelingen.



> Wat financier je?

Bij het uitvoeren van integrale bodemwerkzaamheden ontstaan er aanvullende kosten boven op de reguliere kosten. Deze kosten worden gemaakt in verschillende fases van dit type projecten. Hieronder benoemen we de bijkomende kosten:

- De investeringen in integrale planvorming zijn ongeveer 15% duurder (Rotterdam convenant) (ontwerpfase). De betrokken partijen moeten hun plannings op elkaar afstemmen en komen tot overeenkomsten over kostenverdeling en verantwoordelijkheden.
- De vroegtijdige afschrijvingen van investeringen (stranded assets) moeten worden bekostigd (beheerfase). Zo zal sommige infrastructuur moeten worden vervangen voor hun afschrijvingstermijn.
- Aangezien er bij integrale projecten wordt samengewerkt tussen verschillende partijen is het van belang dat er overkoepelende coördinatie is om alle activiteiten te stroomlijnen. Deze coördinatie brengt aanvullende kosten met zich mee.
- Eventueel kosten voor nieuwe constructies, zoals een verticale leidingsgoot of een leidingstraat (realisatiefase).

Een realisatie van een fonds voor integrale bodemprojecten kan deze bijkomende kosten mogelijk financieren. Over de lange termijn kunnen zij hun investeringen terugverdienen via baten over de lange termijn. Het achterliggende financieringsmechanisme wordt verder toegelicht in de volgende alinea.

Financieringsmechanisme

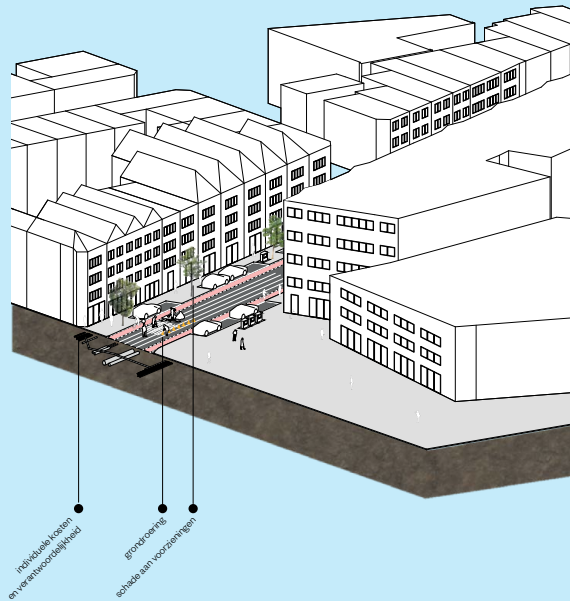
Naast de bijkomende kosten heeft het uitvoeren van integrale ondergrondse projecten ook verschillende baten. Deze baten kunnen worden uitgedrukt in financiële en monetariseerbare baten:

- **Directe financiële baten**
 - Lagere beheer- en aanlegkosten: tot wel 20% (Rotterdam convenant)
- **Indirecte financiële baten**
 - Tijdbesparing: 3 tot 5 maanden (Rotterdam convenant)
 - Minder hinder ondernemers en minder uitkering nadeelcompensatie
 - Toename OZB (koppeling bovengronds groen)
 - Minder wateroverlast (koppeling bovengronds groen)
- **Niet financiële, monetariseerbare baten**
 - Lokale waterberging (koppeling groen)
 - Versterkte biodiversiteit (koppeling groen)
- **Niet financiële, niet monetariseerbare baten**
 - Vermindering frequentie overlast
 - Verbetering leefomgeving (koppeling groen)



> De openbare ruimte en de integrale leidingen tunnel

Nu



tempo van bovengrond

Het tempo in de stad wordt mede bepaald door de werkzaamheden in de ondergrond, de vervanging en plaatsing van kabels en leidingen waardoor wegen worden afgesloten. Het tempo van de werkzaamheden onderbreekt het leven in zowel de boven als ondergrond.

toesnel

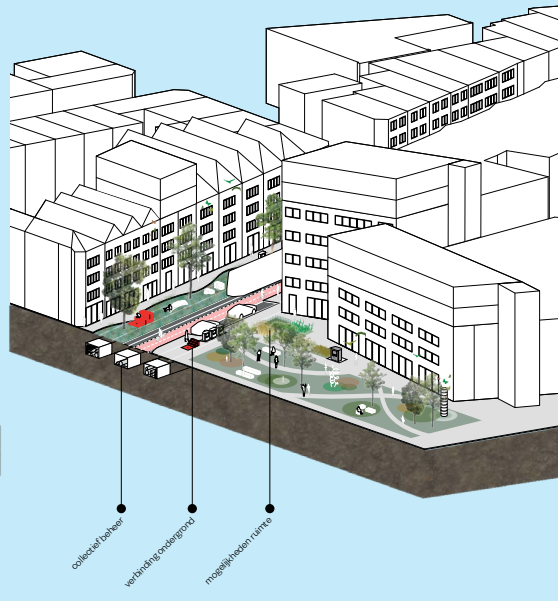


Een sociaal inclusieve samenleving gaat uit van gelijke toegang tot vitale systemen en een gelijkwaardige kwaliteit van de openbare ruimte. Bereikbaarheid, en daarmee de staat van de straat speelt hierin een belangrijke rol, maar ook de mogelijkheid tot zelforganisatie als het gaat om de transitie opgaven.



De mobiliteitstransitie is randvoorwaardelijk voor klimaatadaptatie in de stad en een gezonde woonomgeving. Dit heeft consequenties voor de voorzieningen onder en boven de grond: extra druk op het net door elektrische voertuigen en het reduceren van parkeerplekken.

Straks 2040



collectieve verantwoordelijkheden

Door de de ondergrond collectief te organiseren, breiden de verantwoordelijkheden uit. Door voorzieningen dichtbij elkaar en verticaal te plaatsen nemen ze een kleinere ruimte in en is onderhoud eenvoudig uit te voeren. De ondergrondse collectiviteit beïnvloedt de biodiversiteit en de leefbaarheid boven de grond.

toesnel

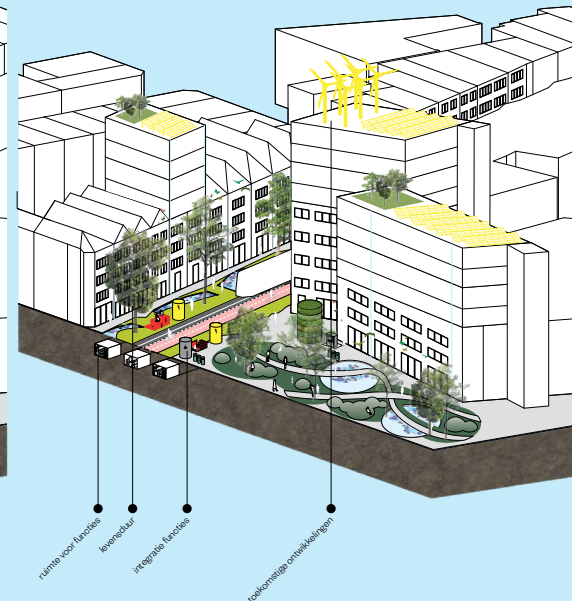


De energietransitie veroorzaakt veel grondroering, gas eruit, warmtenet erin. De snelheid van technische innovaties is voor de ondergrond niet bij te houden. De ruimte voor meer urgente aanpassingen nu en voor het anticiperen op toekomstige flexibiliteit is er nu helaas niet.



Klimaatadaptatie heeft veel ruimte nodig onder de grond. Bomen spelen daarbij een belangrijke rol maar vragen veel ruimte ondergronds. Ook kunnen wortels schade toebrengen aan kabels, leidingen en verharding.

Later 2100



toekomstige flexibiliteit

Toekomstige ontwikkelingen kunnen integreren wanneer de ruimte in de stad een zekere flexibiliteit biedt. Terwijl die ruimte schaars is, kunnen we door efficiënt ermee om te gaan wel de ruimte bieden voor mogelijkheden van de toekomst, zonder dat de openbare ruimte telkens opgebroken moet worden.

toesnel



Verdichting van de stad betekent een grotere behoefte en dus ruimteclaim van warmte, elektriciteit, communicatie en (afval)water.



Circulariteit vraagt om adaptieve ondergrondse systemen, bijvoorbeeld het integreren van circulair water beheer, lokale energie opwekking en afvalverwerking.

FIGUUR 5.4: DE OPENBARE RUIMTE EN DE INTEGRALE LEIDINGEN TUNNEL (BRIGHT, 2024)

› Wie financiert en hoe?

Voor het financieren van integrale ondergrondse werkzaamheden zijn er een aantal mogelijke financiers in kaart gebracht. Deze financiers kunnen meerdere beweegredenen hebben om dit type projecten te financieren. Voorbeelden hiervan zijn het behalen van beleidsdoelen, kostenbesparing of maatschappelijke waarde. In de tabel hieronder wordt een overzicht van alle mogelijke financiers gegeven met hun mogelijke baten, betaalcapaciteit, financieel-technische voorwaarden en financiële instrumenten.

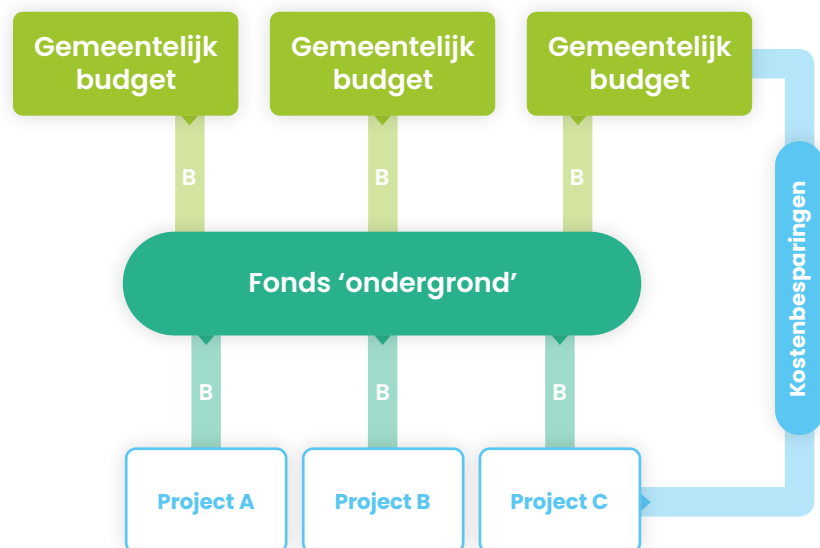
CATEGORIE	STAKEHOLDER	BAAT	FINANCIËEL-TECHNISCHE VOORWAARDEN	FINANCIËLE INSTRUMENTEN
Publieke sector	Gemeente	Bijdrage aan beleidsdoelen, vermeden kosten, verhoogde opbrengsten (bijv. OZB)	<ul style="list-style-type: none"> Bekostiging vanuit toekomstige besparingen, bestaande opgaven of realisatie maatschappelijke meerwaarde Bij financiering geen commercieel rendement vereist Sprake van verkokerde budgetten 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidies, programma's, regelingen Gemeentelijke instrumenten (ontschotten en poolen van gemeentelijke gelden, oprekken van heffingen en budgetten) Financiering
	Provincie	Bijdrage aan beleidsdoelen		
	Rijksoverheid			
	Europese Unie	Bijdrage aan beleidsdoelen rondom binnenstedelijk groen en klimaatadaptatie		
	Waterschappen	Beleidsdoelstellingen rondom waterberging		
Financiële instellingen	Commerciële banken	Investerings die bijdragen aan maatschappelijke waarde	<ul style="list-style-type: none"> Rendement en risicobeheersing van essentieel belang Het project kan leningen binnen de gestelde termijn terugbetalen. Rentebetalingen en aflossing van leningen worden volledig gedaan uit de gegenereerde kasstroom van het project. Stabiel financieel rendement (lange termijn 15-30 jaar). Financiert voornamelijk de exploitatiefase. 	<ul style="list-style-type: none"> Financiering (lening met rente) Financiering (lening met rente) of deelneming
	Waterschapsbank / BNG	Rendement		
	Pensioenfondsen	Rendement lange termijn		
Semi-overheid	Nutsbedrijven	Kostenbesparing in aanleg- en beheersfase, tijdsbesparing, maatschappelijke waarde	<ul style="list-style-type: none"> Bekostiging van afschrijven ondergrondse infrastructuur, dekking kosten initiatie en ontwerpfasen 	<ul style="list-style-type: none"> Bijdragen
Bedrijven	Bedrijven en ondernemers	Minder overlast, aantrekkelijker winkelstraat	<ul style="list-style-type: none"> Investeren via Bedrijveninvesteringszones Waarschijnlijk beperkte bijdrage ten opzichte van benodigde investering. 	<ul style="list-style-type: none"> Bekostigen Donatie (o.a. crowdfunding), in natura (o.a. bewonersbeheer)
Particulieren (al dan niet verenigd)	Bewoners	Prettiger leefomgeving, vermindering schade vastgoed, verbetering gezondheid	<ul style="list-style-type: none"> Weinig beschikbaar budget. Kunnen in natura bijdragen door bijvoorbeeld beheer te verzorgen voor groen 	

FIGUUR 5.5: FINANCIERING VAN INTEGRALE ONDERGRONDSE WERKZAAMHEDEN

> Mogelijke fondsvarianten

Om tot de meest kansrijke fondsvarianten te komen en de verschillen tussen de archetype fondsvarianten te illustreren, passen we de archetype fondsvarianten uit hoofdstuk 4 toe op de huidige casus. Van elke variant bespreken we op welke manier deze fondsvariant kan worden toegepast op de huidige casus.

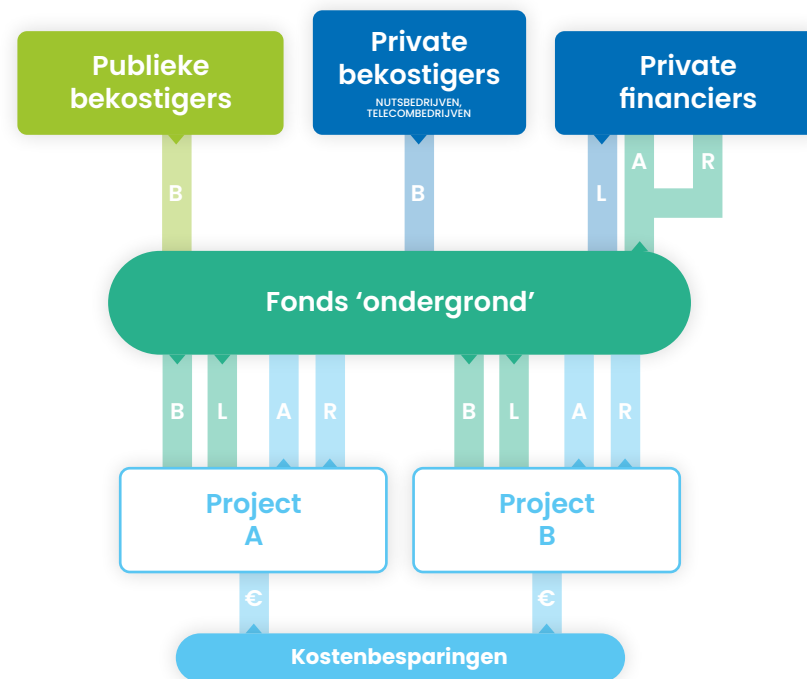
Publiek bekostigingsfonds



■ FIGUUR 5.6: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK BEKOSTIGINGSFONDS LEGENDA >

Bij deze fondsvariant storten alleen publieke financiers in het fonds. Een voorbeeld hiervan is het poolen van verschillende gemeentelijke budgetten in een fonds dat gericht op ingrepen in de ondergrond met meervoudige waardecreatie. Het fonds bekostigt deze ingrepen/projecten. Eventuele kostenbesparingen die ontstaan door deze ingrepen vloeien niet terug naar het fonds.

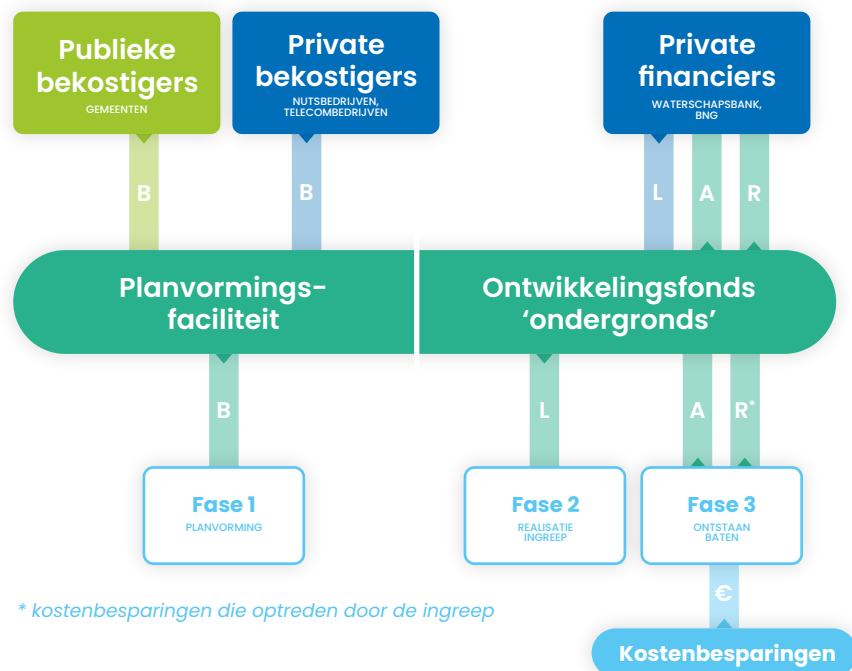
Publiek-privaat blended fonds



■ FIGUUR 5.7: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-PRIVAAT BLENDED FONDS LEGENDA >

Bij deze fondsvarianten zijn naast overheden ook andere partijen betrokken bij het fonds en de beoogde projecten die als SPVs eigenaar worden van de onderliggende assets. Daarnaast financieren private financiers door middel van leningen aan het fonds waarmee voorinvesteringen kunnen worden gedaan. De publieke en private partijen betalen de behaalde kostenbesparingen aan de project, of betalen voor gebruik van de ondergrondse infrastructuur. Hiermee kunnen vervolgens de aflossingen en rente worden betaald. Om de betrokkenheid van private partijen te versterken, kunnen zij ook meefinancieren in het fonds (skin in the game).

Publiek-privaat ontwikkelingsfonds



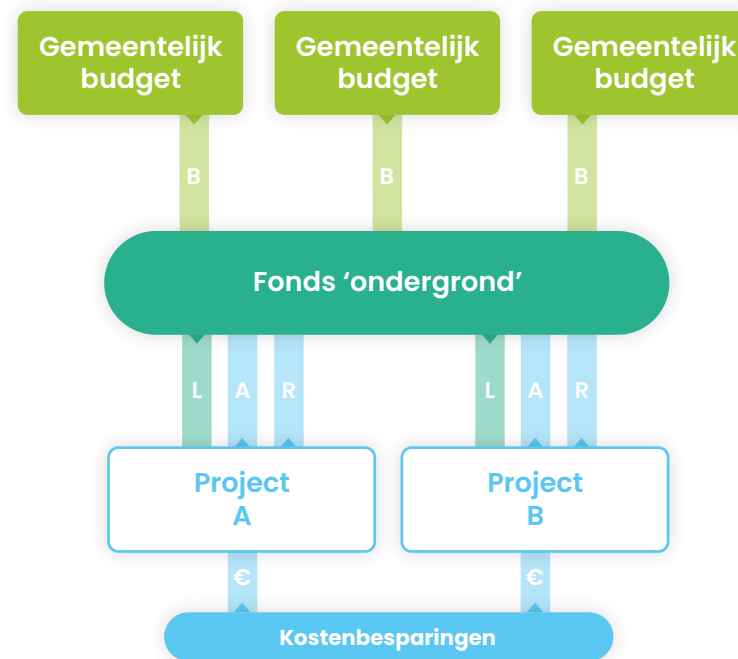
* kostenbesparingen die optreden door de ingreep

FIGUUR 5.8: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-PRIVAAT ONTWIKKELINGSFONDS LEGENDA >

In het ontwikkelingsfonds storten publieke financiers geld in het fonds ten behoeve van het ontwikkelen van projecten en het samenbrengen van de verschillende stakeholders. Wanneer uit deze verkennende fase blijkt dat het kansrijk is om de interventie te realiseren, wordt overgegaan naar de volgende fase. Private financiers verstrekken een lening aan het fonds van waaruit de initiële investering in de ondergrond kan worden gedaan. Op deze manier wordt de investeringsplatform rol (deels) vanuit het fonds gespeeld. De kostenbesparingen die worden gerealiseerd door de investering in de ondergrond worden teruggestort en worden wanneer de baten materialiseren als aflossing terugbetaald. Eventuele extra inkomsten die worden gerealiseerd bovenop de benodigde aflossing en rente kunnen worden gebruikt om nieuwe projecten te financieren.

Investeren in integraliteit • Hoofdstuk 5 - In de praktijk

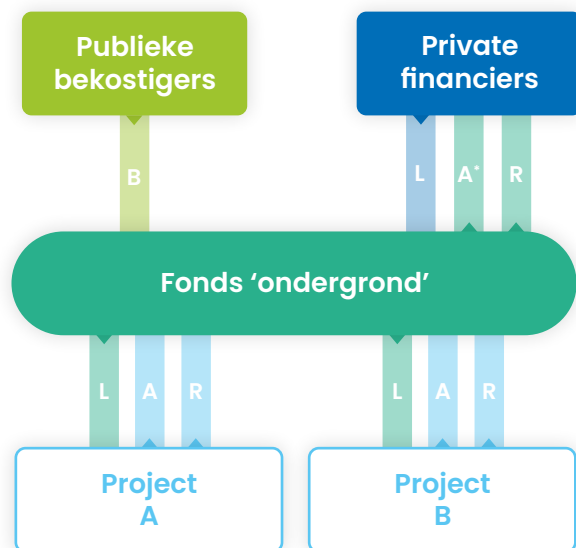
Publiek revolverend fonds



FIGUUR 5.9: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-REVOLVEREND FONDS LEGENDA >

In de toepassing van het revolverend bekostigingsfonds storten publieke partijen eenmalig geld in het fonds. Vanuit het fonds worden projecten gefinancierd gericht op ingrepen in de ondergrond met meervoudige waardecreatie. De kostenbesparingen die door het project worden gerealiseerd, komen via aflossing en rente weer terug in het fonds. Hiermee kunnen nieuwe ontwikkelingen worden gefinancierd. Door de lange terugverdientijd van projecten in de ondergrond revolveert het geld met een lage frequentie.

Publiek-privaat revolverend fonds



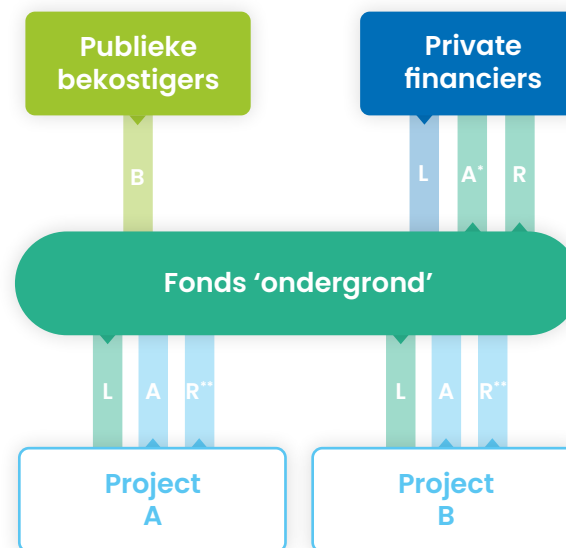
** geen aflossing, of pas na lange tijd (>30 jr)*

■ FIGUUR 5.10: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-PRIVAAT REVOLVEREND FONDS

LEGENDA >

Bij het revolverend publiek-privaat financieringsfonds storten de publieke financiers geld in het fonds ten behoeve van bekostiging. De private financiers nemen een aandeel in fonds: ze ontvangen voor hun aandeel dividend. De aandelen zijn verhandelbaar. Het fonds investeert in verschillende projecten die ingrepen in de ondergrond realiseren. De kostenbesparingen die door deze projecten worden gerealiseerd vloeien periodiek terug naar het fonds. Omdat er geen aflossing vanuit het fonds naar de financiers plaatsvindt, kan het fonds in nieuwe projecten blijven investeren. Daarnaast kan bij een uiteindelijk bewezen business case ook de financiering van de projecten uit het fonds worden overgenomen door andere private financiers, waardoor de aflossing weer terugvloeit naar het fonds en zo weer nieuwe projecten kunnen worden gerealiseerd.

Resultaatfonds



** geen aflossing, of pas na lange tijd (>30 jr)*

*** rente afhankelijk van gerealiseerde maatschappelijke waarde*

■ FIGUUR 5.11: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN RESULTAATFONDS

LEGENDA >

Variante op het revolverend publiek-privaat financieringsfonds waarbij rente en aflossingen mede bepaald worden door de maatschappelijke waarde die behaald wordt, bijvoorbeeld door het meekoppelen van stedelijk groen aan de interventies gericht op de ondergrond.

Aan de hand van de vijf geschetste fondsvarianten worden twee kansrijke varianten gedetailleerd uitgewerkt. Deze varianten zijn onder meer gekozen op basis van de interviews en de workshops.

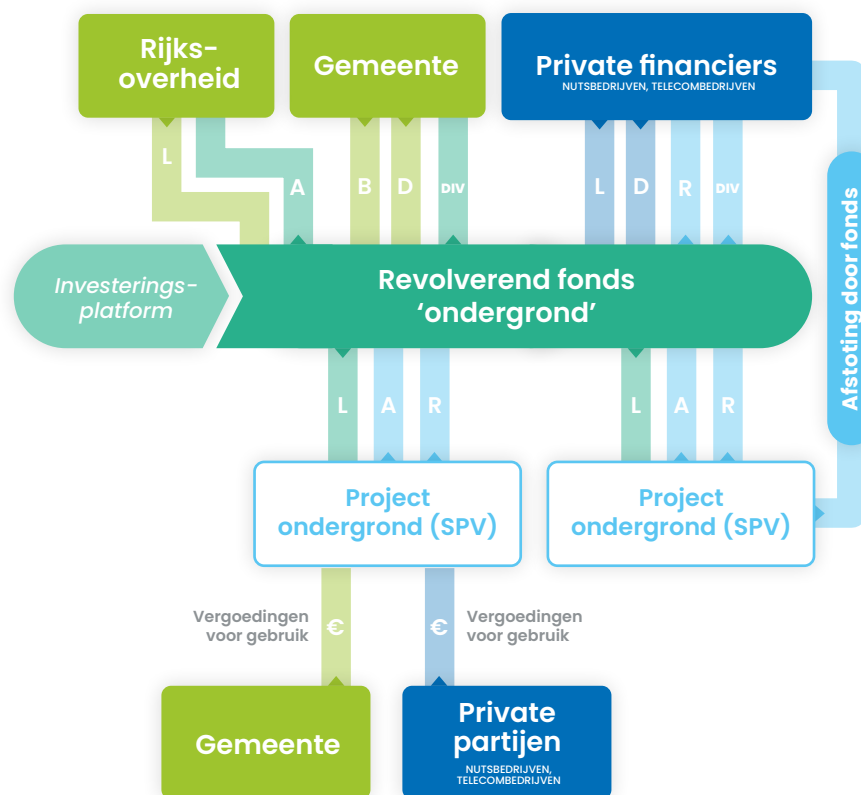
› Gemeentelijk revolverend fonds

Het gemeentelijke revolverende fonds wordt georganiseerd op de schaal van een afzonderlijke gemeente en is in het bijzonder geschikt voor een koploper gemeente dat reeds een start heeft gemaakt met het bij elkaar brengen van partijen rondom de ondergrond en de business case voor een bepaald gebied uit eigen initiatief heeft uitgewerkt. Daarmee hebben ze in feite de rol van investeringsplatform op zich genomen en kunnen zij nu al aan de slag met op het opzetten van een fonds.

Financieringsmechanisme

Dit revolverende fonds ontstaat uit een informeel investeringsplatform. Door een koploper gemeente wordt verkend welke partijen geïnteresseerd zijn in deelname aan het fonds. In deze fasen worden ook de kostenbesparingen voor de verschillende partijen in beeld gebracht. Inzicht hierin biedt aanknopingspunten voor de verwachte bijdrage van de gemeenten in het fonds en de besparingen en inkomsten die door het project kunnen worden gegenereerd. Wanneer deze verkenning tot een positieve business case wordt leidt, wordt een revolverend fonds opgericht in samenwerking met de betrokken partijen. In het revolverend fonds voor de ondergrond storten verschillende partijen. Het Rijk wordt gevraagd om een eenmalige lening aan het fonds die naar mate het fonds baten genereert wordt terugbetaald. De gemeente en baathoudende private partijen investeren middels een bijdrage in het fonds. Hiermee hebben zij skin in the game. Dit fungeert als hefboom naar semi-publieke en private financiers, die door middel van een lening of een deelneming in het fonds kunnen mee investeren.

Gemeentelijk revolverend fonds 'ondergrond'



FIGUUR 5.12: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN GEMEENTELIJK REVOLVEREND FONDS 'ONDERGROND'

LEGENDA >

Het fonds investeert in projecten in de vorm van special purpose vehicles waarin de assets van de ondergrondse interventies worden ondergebracht. Deze special purpose vehicles worden opgericht voor de ontwikkeling in de ondergrond en zijn eigenaar van bijvoorbeeld de leidingtunnel. Kostenbesparingen die optreden bij de gemeente of de private partijen vloeien via de SPV terug naar het fonds in de vorm van huur of gebruiksvergoedingen. Vanuit deze inkomsten van het fonds kunnen nieuwe projecten worden gefinancierd. Wanneer de business case van een afzonderlijke SPV zich heeft bewezen kan de financiering van de SPV ook worden overgenomen door reguliere financiers, in plaats van het fonds. Door herfinanciering vloeit in een keer het geld terug naar het fonds en kunnen weer nieuwe projecten worden gefinancierd.

Wie financiert met welke instrumenten?

- Rijksoverheid: Het Rijk stelt een eenmalige lening ter beschikking die wordt terugbetaald zonder rente zodra de projecten baten genereren.
- Private financiers: Private financiers investeren in het fonds middels een deelneming (obligatie) of lening. Zij ontvangen rente of dividend over hun investering. Deze belangen in het fonds kunnen ook verhandeld worden. Daarnaast kan de financiering van de SPV wanneer de business case bewezen is ook door de private financiers worden overgenomen van het fonds.
- Gemeente: Gemeente kan bijdragen door middel van bijvoorbeeld het oprekken van heffingen en budgetten of het ontschotten en poolen van gemeentelijke gelden. De gemeente stort dit in het fonds en neemt daarnaast deel in het fonds, waar zij dividend voor ontvangt.
- Nutsbedrijven: De nutsbedrijven doen een financiële bijdrage aan het fonds in de vorm van een langlopende lening of eigen vermogen. Deze bijdrage levert uiteindelijk kosten- en tijdbesparing op, die door het fonds wordt uitbetaald als rente en dividend.

> De Rotterdamse Investeringsmotor

Een ander voorbeeld van een kansrijk fonds voor financiering van investeringen in de ondergrond is het bundelen van gemeentelijke budgetten. De gemeente Rotterdam doet dit in de Rotterdamse Investeringsmotor (RIM). Dit is een vervolg op het Investeringsfonds Rotterdam dat projecten financiert in het kader van de 'Stadsvisie 030'.

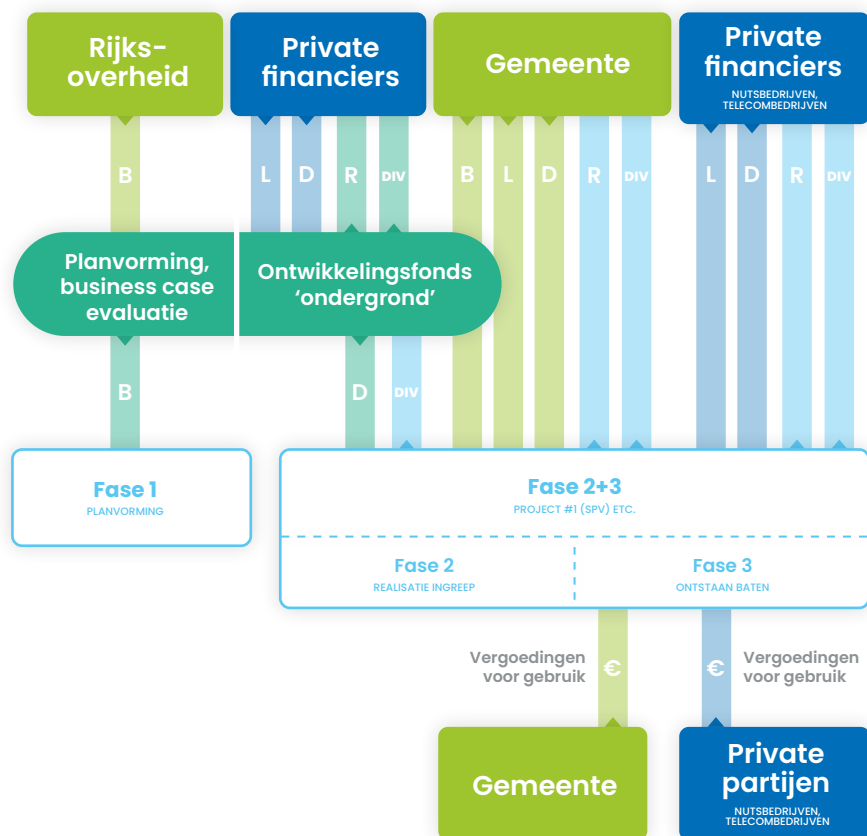
De RIM bestaat uit verschillende cilinders die vanuit verschillende bronnen worden gevuld. Een van deze cilinders bestaat uit de zogenaamde 'Eneco-gelden': de opbrengsten van de verkoop van aandelen in Eneco in 2020. De voorinvesteringen worden gedaan vanuit de cilinder waarin de Eneco-gelden bestemd zijn. Deze voorinvestering wordt pas gedaan nadat een analyse laat zien dat de business case van de ondergrondse oplossing positief is. Daarnaast worden bijdragen gedaan vanuit de cilinders bestemd voor reguliere investeringen in de openbare ruimte. De bijdragen van de verschillende partijen, zoals de netbeheerders, vloeien terug naar de Rotterdamse Investeringsmotor, specifiek de cilinder van de Eneco-gelden, zodat daaruit weer nieuwe projecten kunnen worden gefinancierd.

> Klik [hier](#) voor meer informatie

> Nationaal revolverend 'Ontwikkelingsfonds ondergrond'

Het ontwikkelingsfonds is voornamelijk interessant omdat het niet alleen voorziet in de financiering van uitgewerkte projecten, maar ook een faciliteit biedt voor de planvorming fase, die voor dit type projecten onontbeerlijk is.

Nationaal revolverend ontwikkelingsfonds 'ondergrond'



■ FIGUUR 5.13: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN NATIONAAL REVOLVEREND ONTWIKKELINGSFONDS 'ONDERGROND'

LEGENDA >

Financieringsmechanisme

Het ontwikkelingsfonds kan risicovolle projecten op gebiedsniveau financieren. In het ontwikkelingsfonds investeert de Rijksoverheid via een nationale regeling in planvorming en het evalueren van de business case van een project in de ondergrond. Dit is een vorm van bekostiging om de verschillende partijen bij elkaar te brengen en gezamenlijk een haalbaarheidsstudie uit te voeren. Wanneer hieruit blijkt dat het project kansrijk is, komt het in aanmerking voor financiering uit het ontwikkelingsfonds. Het ontwikkelingsfonds wordt gevoed door semi-publieke en private financiers die deelnemen aan het fonds door middel van langjarige obligaties of door een aandeel te nemen in het fonds. Hiervoor ontvangen zij dividend of rente. Het fonds financiert in meerdere projecten tegelijkertijd, elk met een eigen tijdslijn. Per project wordt een Special Purpose Vehicle opgericht waarbij ook de betreffende gemeente en betrokken private partijen worden betrokken in de financiering. Dit kan zowel in de vorm van leningen als door deelnemingen. In de realisatiefase ontvangt een project een grote investering om de ingreep in de ondergrond te doen. De baten materialiseren pas jaren later, wanneer de kostenbesparingen optreden doordat niet opnieuw in de ondergrond ingegrepen hoeft te worden. Deze kostenbesparingen vloeien terug in het fonds door middel van jaarlijks gebruiksvergoedingen en door het revolverende karakter kunnen hieruit nieuwe projecten worden gefinancierd.

Wie financiert met welke instrumenten?

- Rijksoverheid: Het Rijk stelt een subsidie beschikbaar die in het technical assistance onderdeel van het fonds wordt gestort, wat uitsluitend bedoeld is voor planvorming en het evalueren van business cases.
- Private financiers: Private financiers investeren in het fonds middels een deelneming (obligatie) of lening. Zij ontvangen rente of dividend over hun investering. Deze belangen in het fonds kunnen ook verhandeld worden.

- Gemeente: Gemeente kan bijdragen door middel van bijvoorbeeld het oprekken van heffingen en budgetten of het ontschotten en poolen van gemeentelijke gelden. Deze worden als bijdrage in de SPV gestort in de vorm van eigen vermogen. Daarnaast kan een gemeente een lening uitgeven. Met deze bijdrage aan de SPV de-risken ze de investering waardoor ook het ontwikkelingsfonds mee kan investeren.

Conclusie

Het complexe landschap van ondergrondse infrastructurele ontwikkelingen in Nederland leent zich voor een geïntegreerde aanpak om de efficiëntie te verhogen, kosten te verlagen en de overlast voor omwonenden te minimaliseren. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is het creëren van synergie tussen verschillende betrokken partijen, waaronder gemeenten, nutsbedrijven en private investeerders. Door gezamenlijk aan tafel te zitten en belangen en behoeften te delen, kunnen integrale plannen worden ontwikkeld en uitgevoerd.

De voorgestelde oplossingen omvatten zowel organisatorische herinrichting als technologische innovaties, zoals het bundelen van kabels en leidingen via verschillende bundelingstechnieken. Het implementeren van deze oplossingen vergt echter niet alleen technische expertise, maar ook samenwerkingsbereidheid en investeringen van alle betrokken partijen.

Dit hoofdstuk benadrukt de noodzaak van financieringsmechanismen die de extra kosten van integrale bodemwerkzaamheden kunnen dekken of externe financiering aan kunnen trekken. Hierbij worden verschillende fondsvarianten voorgesteld, variërend van publiek gefinancierde fondsen tot publiek-privaat gemengde fondsen en revolverende financieringsfondsen. Het uiteindelijke doel is om projecten te realiseren die niet alleen financieel rendabel zijn, maar ook bijdragen aan een duurzame en leefbare omgeving voor alle stakeholders.

Hoewel er nog uitdagingen zijn, zoals de veelheid aan betrokken partijen, gebrek aan kennisdeling en korte-termijnfocus, tonen initiatieven zoals het Rotterdam Convenant aan dat integrale

- Nutsbedrijven: De nutsbedrijven doen een financiële bijdrage aan de SPV in de vorm van een lening of eigen vermogen en de-risken daarmee de investering waardoor ook het ontwikkelingsfonds mee kan investeren. Deze bijdrage levert uiteindelijk kosten- en tijdsbesparing op.

ondergrondse projecten haalbaar zijn. Met de juiste aanpak en financiering kunnen deze projecten een cruciale rol spelen in het creëren van een toekomstbestendige infrastructuur en leefomgeving in Nederland. Daarbij lijken drie fondsen onder verschillende omstandigheden kansrijk.

- Een **gemeentelijk Hulpfonds** is het meest geschikt wanneer er voldoende middelen binnen een grote gemeente aanwezig is om investeringen in de ondergrond te doen. Hier is geen noodzaak voor externe financiering.
- Het **gemeentelijk revolverend ontwikkelingsfonds** is geschikt voor **ambitieuze koplopergemeentes** die na projecten los te hebben gefinancierd vanuit een investeringsplatform een fonds willen opzetten dat in verschillende projecten in de ondergrond kan investeren. Randvoorwaarde is wel dat er voldoende capaciteit is bij de gemeente om het fonds op te zetten en te faciliteren.
- Een **landelijk ontwikkelingsfonds** is geschikt om landelijk een impuls te geven aan meervoudig ruimtegebruik rondom de ondergrond. Het kan bovendien bijdragen aan het opzetten van nieuwe projecten en door publiek-private financiering risicovolle projecten financieren die ook veel maatschappelijke waarde leveren. Door deelname van de Rijksoverheid aan de planvormingsfase is de bestaande capaciteit en expertise bij gemeenten niet belemmerend voor de opschaling.

De drie geschetste fondsvarianten verschillen onder meer in ruimtelijke schaal en in de rol die partijen spelen binnen deze fondsen. Naast deze varianten zijn er nog veel meer smaken mogelijk. Ook is het mogelijk om in plaats van een fonds een nieuw nutsbedrijf op te richten, dat een vergelijkbare rol vervult.



> Vervolgstappen

Om de ideeën uit dit rapport in de praktijk te brengen, bevelen wij de volgende vervolgstappen aan:

- Ga in een gemotiveerde gemeente aan de slag, aan de hand van een concrete locatie. Maak een doorrekening van de business case van investeringen in de ondergrond: welke ingrepen zijn hier mogelijk, welke opgaven kunnen worden gestapeld en welke kosten en kostenbesparingen en opbrengsten gaan er met de ingrepen gepaard. Kijk hierbij niet alleen naar de kosten voor de daadwerkelijke ingreep in de ondergrond, maar ook naar kosten voor planvorming. Ook eventuele stranded assets moeten in kaart worden gebracht voor de verschillende betrokken partijen. Daarbij worden ook de tijdslijnen van de verschillende partijen en de verschillende vormen van gebruik van de ondergrond meegenomen. Van elk onderdeel van de ondergrondse infrastructuur kan per strekkende meter worden berekend wat de kosten van planning, implementatie en onderhoud zijn. Hierin moet ook toekomstige adaptatie worden betrokken (netverzwaring, netcongestie). Ditzelfde kan gedaan worden voor een integrale, collectieve voorziening. Hiermee kan worden gekeken of dit een financieel aantrekkelijk scenario is voor de verschillende gebruikers van de ondergrond. Hierbij wordt ook aangeraden om ook netbeheerders actief te betrekken in de inschatting van de haalbaarheid van een dergelijk fonds.
- Naast de financiële business case kan ook de maatschappelijke business case worden uitgewerkt: bijvoorbeeld minder overlast, meer groen of hogere kwaliteit van de leefomgeving.
- Nadat de kosten en opbrengsten helder zijn, kan ook de financiering worden uitgewerkt. Mogelijke financiers kunnen worden betrokken en op basis van hun financierings-technische voorwaarden (zoals risico, rendement en omvang) beslissen of zij daadwerkelijk mee kunnen en willen doen. In overleg met de verschillende partijen worden de contouren voor een project en een fonds geschetst. Daarbij wordt ingegaan op de verschillende financieringsinstrumenten en de structuur van het fonds die het best passend is. In eerste instantie wordt het project direct gefinancierd door het opzetten van een special purpose vehicle, zonder het opzetten van een fonds. Pas bij succesvolle financiering van het eerst project wordt het daadwerkelijke fonds opgezet met het eerste project als proof of concept.
- Polen behoefte gemeenten aan landelijk ontwikkelingsfonds. Rondgang langs gemeenten voor de behoefte aan een landelijk ontwikkelingsfonds, bijvoorbeeld via de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Als uit de business case uitwerking in de pilotgemeente een haalbare business case naar voren komt en uit de rondgang bij gemeenten blijkt dat er voldoende interesse is in een landelijk fonds kunnen met een aantal koplopergemeenten, de City Deal Openbare Ruimte en de VNG gesprekken worden gestart met de Rijksoverheid over het opzetten van een landelijk ondersteuningsfonds.





Casus 2: Financiering van buitenstedelijk groen

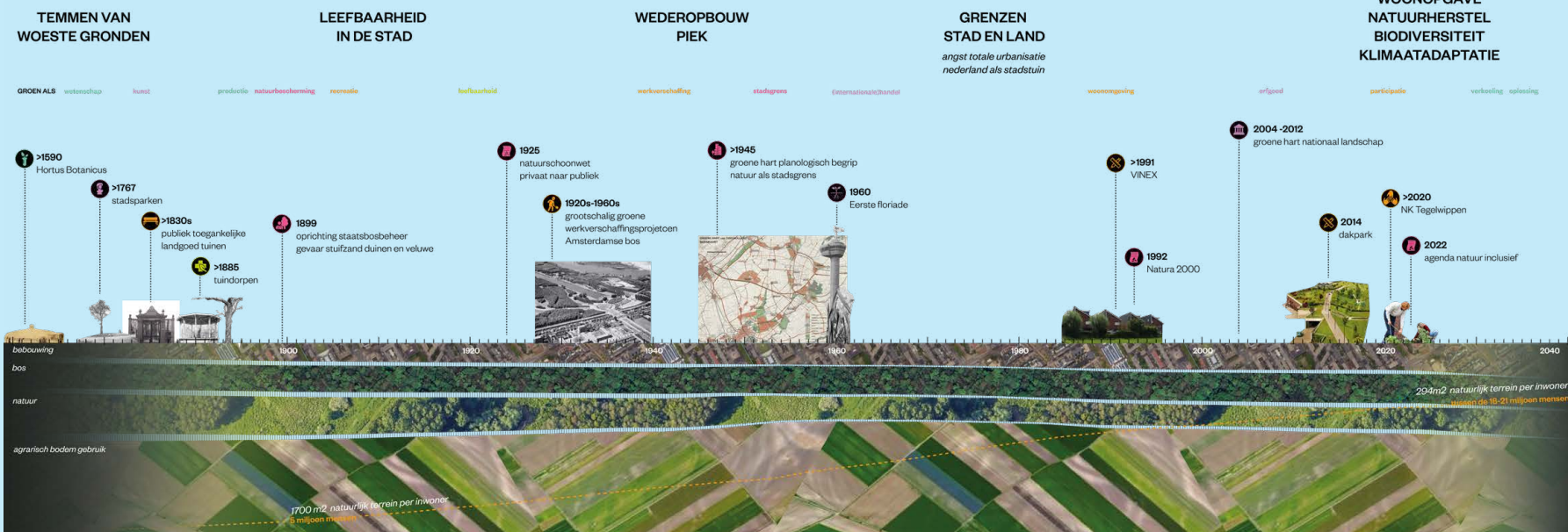
> Situatieschets

De beschikbare ruimte in Nederland staat onder toenemende druk. Zo is er een enorme woningopgave in Nederland waar er tot aan 2050 916.000 nieuwe woningen moeten worden gerealiseerd. Ondertussen is er ook een groenopgave vanwege het belang van gezonde leefomgevingen die bijdragen aan klimaatadaptieve en natuurinclusieve stadslandschappen. Het is daarom van belang dat groen mee groeit met de bebouwing van de open ruimte. Terwijl binnenstedelijk groen normaal gesproken eenvoudig mee wordt genomen in planvormingen is dat voor buitenstedelijk groen niet het geval. Buitenstedelijk groen wordt vaak als 'niemandsland' beschouwd, waardoor er geen leidende partijen zijn in dit soort gebieden.

Binnen het rapport 'Groene Verstedelijking', uitgevoerd door Flux, Bureau Buiten en Staatsbosbeheer, zijn vier verschillende groentypes van elkaar onderscheiden:

Uit hetzelfde rapport is de ruimtelijke- en financieringsopgave voor buitenstedelijk groen tot 2050 in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat er een grote financieringsopgave van tussen de 23 en 27 miljard euro ligt voor groene verstedelijking in en rondom de 30 grootste steden van Nederland. Daarnaast zijn de bijkomende beheerskosten van groen tot 2050 geschat tussen de 315 en 519 miljoen euro.

Bestaande financieringsbronnen zullen voor deze financieringsopgave onvoldoende zijn. Uit het onderzoek 'Financiering Groen Groeit mee', uitgevoerd door Bureau Buiten, blijkt dat een gedeelte van deze investeringen kan voortkomen door de ontwikkeling van buitenstedelijk groen te koppelen aan andere opgaven en financieringsbronnen. Er liggen namelijk juist in deze gebieden kansen om meervoudige waardecreatie te creëren door bijvoorbeeld waterberging, recreatie, natuurbescherming, verhoging van de biodiversiteit te realiseren. Hierdoor zou er vanuit het programma Natuur en stikstofgelden of middelen vanuit volksgezondheid kunnen worden bijgedragen aan het ontwikkelen van buitenstedelijk groen. Bij het financieren van groen speelt de overheid een belangrijke rol in verband dat een groot deel van het buitenstedelijk groen quasi-publieke goederen zijn.

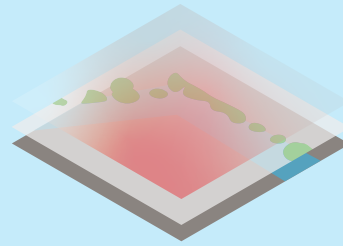


> Type groen en type context

1. stedelijk groen – plein



hitte-eiland
beperkte ruimte in de ondergrond
beheer en onderhoud

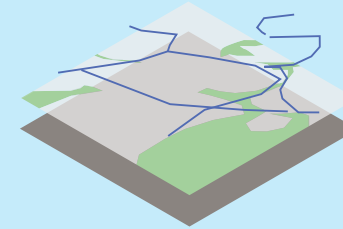


(storm)afwatering
verkoeling
meerwaarde openbare ruimte
gedempt geluidoverlast
bodem kwaliteit
energie besparing

3. groenblauwe verbindingen – stad

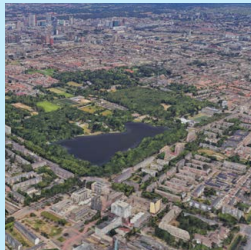


beperkte ruimte bovengrond
mobiliteitstransitie
ongelijke toegang

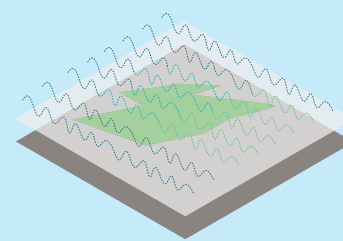


gezondheid
inclusiviteit
bereikbaarheid
mobiliteit

2. binnenstedelijk groen – wijk



biodiversiteit
toegankelijkheid
beheer en onderhoud
watertekort

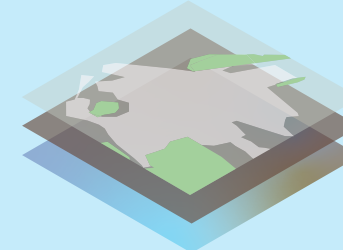


biodiversiteit
luchtkwaliteit
wateropslag
mentale gezondheid

4. buitenstedelijk groen – stad en land



landbouwtransformatie
bodem kwaliteit
bodemdaling



recreatie
connectie stad en land
biodiversiteit
natuurherstel
CO2-reductie
waterkwaliteit



> In de praktijk

In de praktijk worden integrale buitenstedelijke groenprojecten nog beperkt grootschalige toegepast. Een succesvol voorbeeld uit de praktijk is het Stadspark XXL in Dordrecht. De ambitie voor dit project is om dit stadspark te transformeren naar een plek waar natuur, recreatie en cultuur samenkomen. Zo wordt er bijgedragen aan klimaatadaptatie, leefbaarheid van de stad en biodiversiteit. Het project wordt gefinancierd door Stichting Doen, Rijksoverheid, Gemeente Dordrecht, het EU-fonds en particuliere ondernemers.

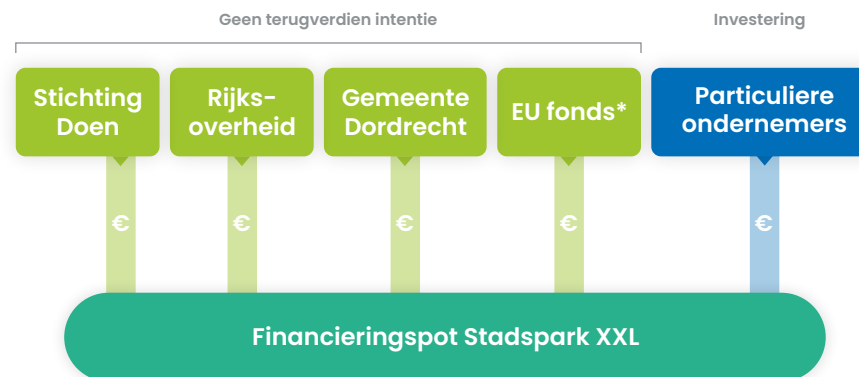
De financiering van buitenstedelijk groen blijkt in de praktijk ingewikkeld te zijn. Hiervoor zijn meerdere knelpunten geïdentificeerd gebaseerd op ervaringen uit de praktijk welke hieronder worden toegelicht.

Financieel niemandsland

Buitengebied wordt vaak als financieel niemandsland gezien aangezien het aan meerdere randen van gemeentes grenst. Er is daarom samenwerking tussen verschillende gemeentes vereist. Desondanks dat er een visie en gezamenlijke overeenkomst is over de indeling van de buitengebieden, blijft een operationele opvolging vaak uit. Daarnaast worden uitloopgebieden in de meeste gevallen beheerd door natuurorganisaties of boeren. De toegankelijkheid voor inwoners is meestal beperkt. Koppeling met een potentieel kansrijke opgave als recreatie is om deze reden lastig.

Moeizame synergie beleidsdomeinen

De synergie tussen beleidsdomeinen of procesfasen is moeizaam. Dit beperkt het toepassen van integraliteit aangezien synergie van belang is voor succesvolle toepassing van duurzaam groenontwikkeling. In de huidige praktijk worden daarnaast geormerkte middelen onvoldoende losgemaakt om een integrale aanpak, en dus meekoppeling, mogelijk te maken. Zo blijkt het verbinden van bijvoorbeeld klimaatadaptatie en natuur complex te zijn door verkokering van domeinen. Daarnaast concurreert de ontwikkeling van (buiten)stedelijke natuur in veel gevallen met vastgoedontwikkeling. Ten slotte is het beheer van de opgave Groen-blauwe dooradering versnipperd. Verschillende afdelingen van de gemeente hebben verschillende beheertaken.



* fonds-in-fonds structuur

FIGUUR 5.16: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN DE FINANCIERINGSPOOT STADSPARK XXL

Bestuurlijke drukte in het landelijk gebied belemmert groenontwikkeling

Er spelen verschillende opgaven zoals de mobiliteitsopgave en de stikstofopgave. Al deze maatschappelijke opgaven vechten allemaal voor ruimte. In de praktijk heeft de ontwikkeling van (buiten)stedelijk groen niet vaak de prioriteit. Groenontwikkeling kan echter wel inspringen en bijdragen aan verschillende opgaven.

Onvoldoende aantrekkelijke business case

(Buiten)stedelijke natuur levert vooralsnog onvoldoende financieel rendement op voor investeerders. De kwantificering en monetarisering van natuurwaarden gebeurt op dit moment nog te weinig. De maatschappelijke meerwaarde voor onder andere waterretentie, CO₂-opslag of duurzame voedselproductie vertaalt zich nog onvoldoende in rendement. Marktpartijen willen met name de onderhoudskosten van buitenstedelijk groen niet op hun conto nemen. De beloningsstructuur voor behorende stakeholders komt tekort. Boeren krijgen bijvoorbeeld onvoldoende uitkering voor geleverde diensten als de stimulering van een robuust landelijk gebied en de bescherming van natuurwaarden.



> Wat financier je?

Het ontwikkelen van buitenstedelijk groen behelst meer een bekostigingsvraagstuk in plaats dan een financieringsvraagstuk. De benodigde bekostiging voor groenprojecten is sterk afhankelijk van het type project en de omvang ervan (bv. 55 miljoen euro voor Stadspark XXL - Dordrecht). Het versterken van bestaand groen zal bijvoorbeeld eenvoudiger en minder kostbaar zijn ten opzichte van het ontwikkelen en realiseren van nieuw groen. De projectfasen die over het algemeen de meeste financiering behoeven zijn:

Realisatiefase

Hieronder valt de ontwikkeling van nieuw buitenstedelijk groen, aanleg van recreatieve infrastructuur, aanleg van groen-blauwe verbindingen, het versterken van bestaand buitenstedelijk groen, aankoop van grond.

Beheer

beheerkosten groen, onderhoud recreatieve infrastructuur, het belonen van agrariërs voor het leveren van maatschappelijk diensten.

Daarnaast worden er ook nog kosten gemaakt in de ontwerpfasen. In deze fase moet een ontwikkelingsplan worden opgesteld voor het buitenstedelijk gebied. Het combineren van functies vraagt ook hier om een extra investering in de planfase, om zoveel mogelijk meekoppelkansen te benutten.

Extra interesse gaat hierbij uit naar de verbinding met de transitie in het landelijk gebied. Kunnen boeren in de randen van de stad een nieuw verdienmodel door ook recreatief groen te 'leveren' of te onderhouden op andermans percelen. Op deze manier kunnen bestaande grondgebruikers blijven zitten en tegelijkertijd nieuwe doelen worden behaald. Het kan gaan om meervoudig gestapelde functies, zoals een zorgboerderij met winkel en daghoreca, maar ook om een boer die gangbaar door blijft boeren, maar wel zorgdraagt voor een aantrekkelijker landschap (inclusief beheer) en meewerkt aan de recreatieve ontsluiting, zoals fiets- en wandelpaden. Op deze manier ontstaat een win-win combinatie, doordat dit groen goedkoper is te realiseren dan de optelsom van de aankoop van gronden en vervolgens beheerkosten, en omdat dit een nieuw perspectief kan bieden aan boeren die klem zitten aan de randen van de stad.

Financieringsmechanisme

Naast de kosten kan buitenstedelijk groen ook baten opleveren. Deze baten kunnen worden uitgedrukt in financiële en monetariseerbare baten. Het gaat bijvoorbeeld om:

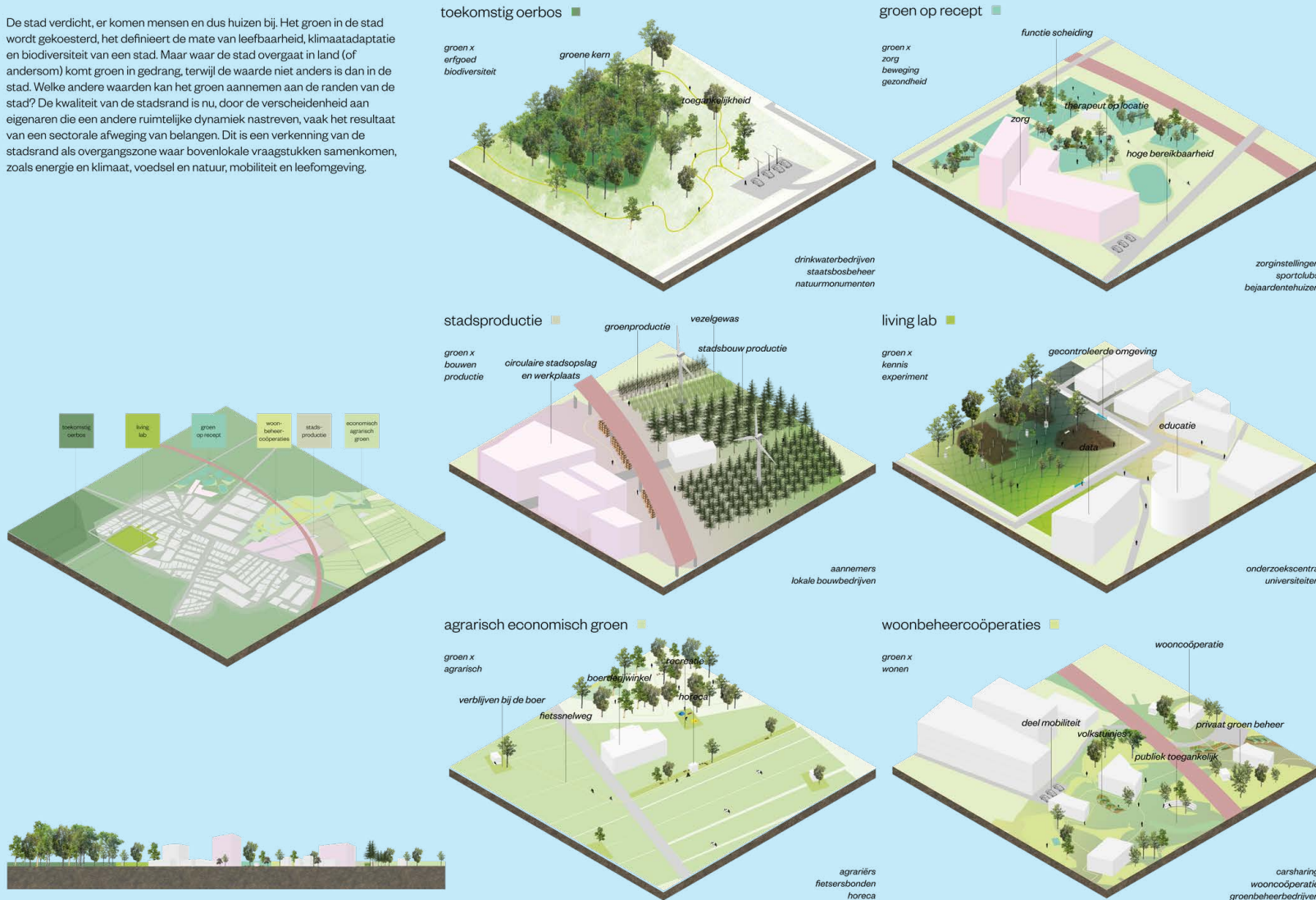
- Directe financiële baten
 - Agrarische productieve
 - Pachtopbrengsten agrarische percelen
 - Inkomsten uit exploitatie van horeca of andere vormen van recreatie?
 - Inkomsten uit zorgfuncties
 - Carbon credits of Payments for Ecosystem Services
- Indirecte financiële baten
 - Gezondheidsbaten – vermeden zorgkosten (verkoeling, vermindering concentratie fijnstof)
 - Vermeden schadekosten onroerende goederen
 - Vermeden zuiveringskosten RWZI (vermindering regenwater in rioolstelsel)
 - Verhoogde OZB (nabijgelegen onroerend goed)
- Niet financiële, monetariseerbare baten
 - Gezondere bewoners
 - Verbetering van het milieu (water- en bodemkwaliteit) en verhoging van de biodiversiteit
- Niet financiële, niet monetariseerbare baten
 - Woongeluk
 - Verbetering leefomgeving



> Type groen in/om de stad

Stad en land

De stad verdicht, er komen mensen en dus huizen bij. Het groen in de stad wordt gekoesterd, het definieert de mate van leefbaarheid, klimaatadaptatie en biodiversiteit van een stad. Maar waar de stad overgaat in land (of andersom) komt groen in gedrang, terwijl de waarde niet anders is dan in de stad. Welke andere waarden kan het groen aannemen aan de randen van de stad? De kwaliteit van de stadsrand is nu, door de verscheidenheid aan eigenaren die een andere ruimtelijke dynamiek nastreven, vaak het resultaat van een sectorale afweging van belangen. Dit is een verkenning van de stadsrand als overgangszone waar bovenlokale vraagstukken samenkomen, zoals energie en klimaat, voedsel en natuur, mobiliteit en leefomgeving.



FIGUUR 5.17: TYPE GROEN IN/OM DE STAD (BRIGHT, 2024)

> Wie financiert en hoe?

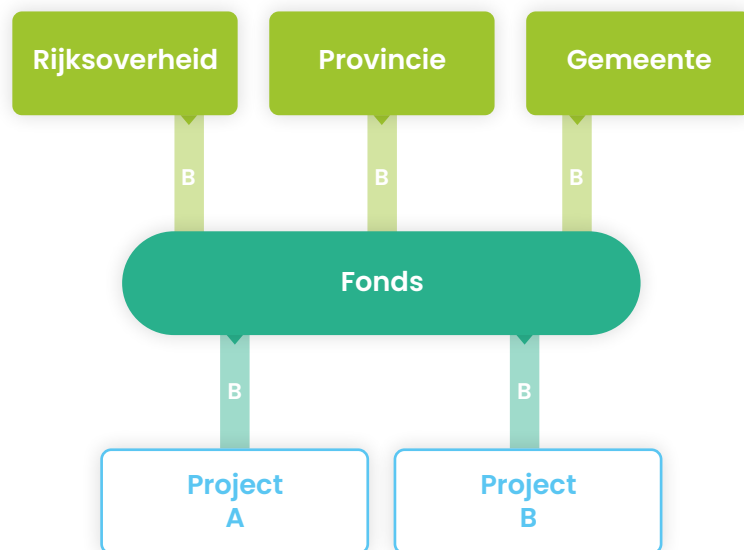
Voor het financieren van buitenstedelijk groen zijn er een aantal mogelijke financiers in kaart gebracht. Deze financiers kunnen meerdere beweegredenen hebben om dit type projecten te financieren. Voorbeelden hiervan zijn het behalen van beleidsdoelen, kostenbesparing of maatschappelijke waarde. Daarnaast heeft elk van deze financiers financiële instrumenten die kunnen worden ingezet bij het financieren. In de tabel hieronder wordt een overzicht van alle mogelijke financiers gegeven. Hierin worden de financiers genoemd met hun mogelijke baten, de betaalcapaciteit, de financieel-technische voorwaarden en de financiële instrumenten.

CATEGORIE	STAKEHOLDER	BAAT	FINANCIËEL-TECHNISCHE VOORWAARDEN	FINANCIËLE INSTRUMENTEN	
Publieke sector	Gemeente	Bijdrage aan beleidsdoelen, vermeden kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Geen commercieel rendement vereist • Bekostigen • Subsidies, programma's, regelingen (waaronder, Subsiestelsel Natuur en Landschap) • Transitiefonds • Klimaatfonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidies, programma's en regelingen. • Gemeentelijke instrumenten (ontschotten en poolen van gemeentelijke gelden, oprekken van heffingen en budgetten) 	
	Provincie				
	Rijksoverheid				
	Europese Unie				
	Waterschappen	Bijdrage aan beleidsdoelen, verhoging waterbuffercapaciteit			
Financiële instellingen	Commerciële banken	Duurzaam beleggen, verlaging risico vastgoed in beheer	<ul style="list-style-type: none"> • Commercieel rendement vereist • Lange termijn financiering (pensioenfondsen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiering 	
	Pensioenfondsen				
Private partijen	Projectontwikkelaars	<ul style="list-style-type: none"> • License-to-operate • Hogere woningwaarde 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenverhaal en/of bovenplanse bijdrage ruimtelijke ontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekostigen 	
	Woningcorporaties				
	Verzekeraars	Schadeverzekeraars	Vermeden schade- & zorgkosten		<ul style="list-style-type: none"> • Alleen vrijwillig
		Zorgverzekeraars			
Maatschappelijke organisaties, bedrijven en particulieren	Bedrijven en maatschappelijke organisaties	NGOs	bijdragen aan maatschappelijke doelen van stichting/organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Contributie • Sponsorgelden • Donaties 	
		Stichtingen en verenigingen			
	Natuurorganisaties	Staatsbosbeheer	Versterken natuurgebieden	<ul style="list-style-type: none"> • Willen eigendom over grond 	
		Natuurmonumenten			
	Bewoners		Bijdragen aan maatschappelijke doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Donatie (o.a. crowdfunding), in natura, betaald parkeren, vrijwilligerswerk 	

FIGUUR 5.18: TABEL FINANCIERING VAN INTEGRALE ONDERGRONDSE WERKZAAMHEDEN

> Mogelijke fondsvarianten

Publiek bekostigingsfonds

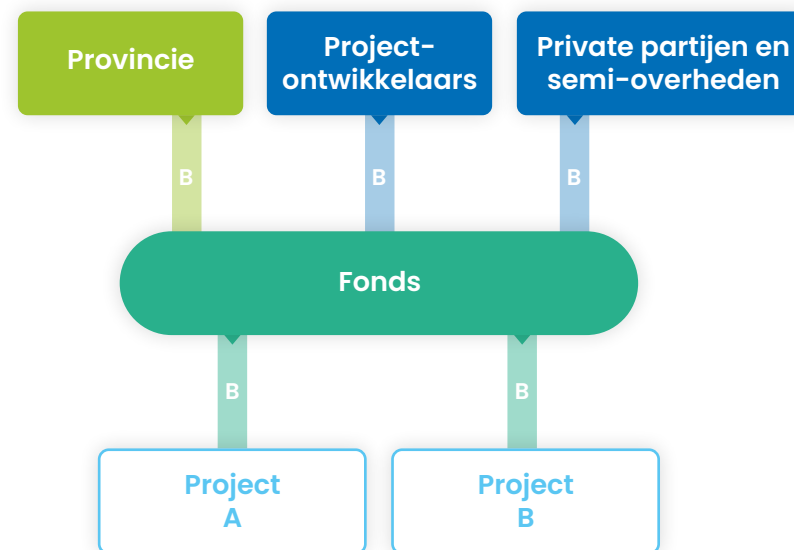


■ FIGUUR 5.19: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK BEKOSTIGINGSFONDS

LEGENDA >

In deze uitwerking van het publiek bekostigingsfonds storten publieke actoren, zoals de Rijksoverheid, provincies en gemeente in het gebiedsfonds. Het gebiedsfonds financiert daarmee projecten die buitenstedelijk groen realiseren. Dit fonds is primair gericht op projecten zonder verdienmodel en realiseert met name waarde door verschillende partijen bij elkaar te brengen. Deze toepassing van het fonds behelst ook het bijeenbrengen van verschillende gemeentelijke budgetten.

Publiek-privaat bekostigingsfonds

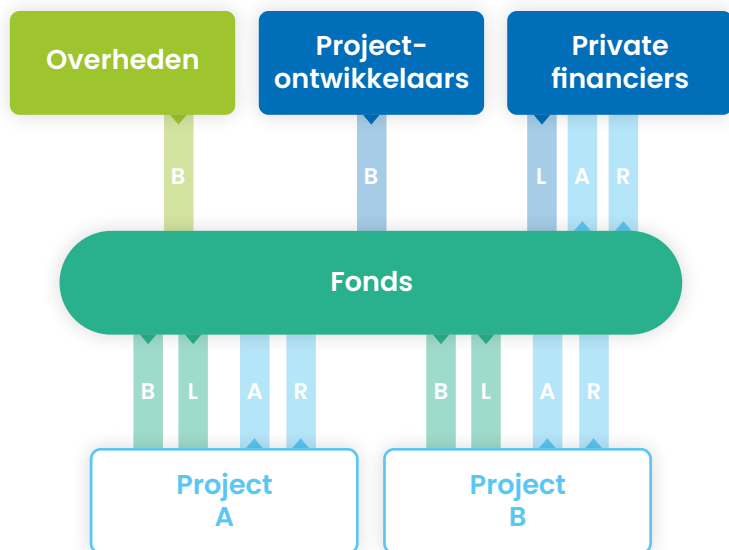


■ FIGUUR 5.20 SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-PRIVAAT BEKOSTIGINGSFONDS

LEGENDA >

Bij de toepassing van het publiek-private bekostigingsfonds storten naast overheden ook private partijen in het fonds. Dit kan bijvoorbeeld gaan om projectontwikkelaars die een bijdrage in het fonds storten, bijvoorbeeld omdat van hen een bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling wordt geëist vanuit de Omgevingsvisie. Ook deze uitwerking van het fonds bekostigt alleen projecten: er worden geen leningen uitgegeven aan projecten en de investeerders worden niet terugbetaald.

Publiek-privaat revolverend fonds



■ FIGUUR 5.21 SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-PRIVAAT REVOLVEREND FONDS

LEGENDA >

In deze toepassing storten zowel publieke als private partijen in het fonds, bijvoorbeeld op eenzelfde manier als bij het publiek-privaat bekostigingsfonds. Het fonds kan een grotere verscheidenheid aan projecten financieren: zo bekostigt het projecten zonder business case, maar kan het ook leningen uitgeven aan projecten die wel een business case hebben, zoals de realisatie van een natuurgebied waar ook horeca wordt gerealiseerd. De aflossing en rente van deze projecten vloeit niet terug naar de financiers, maar wordt gebruikt om nieuwe projecten te financieren. Indien er voldoende projecten met business case zijn, kunnen ook private financiers meedoen.

Publiek-privaat ontwikkelingsfonds



** afdracht vindt periodiek plaats*

■ FIGUUR 5.22 SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-PRIVAAT ONTWIKKELINGSFONDS

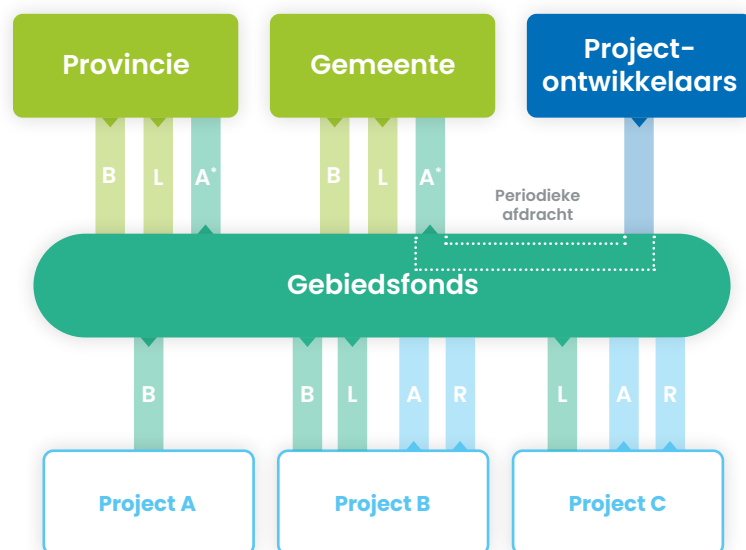
LEGENDA >

In de uitwerking van het ontwikkelingsfonds voor deze casus houden we er rekening mee dat de inkomsten vanuit de partijen verschillen over de tijd. De projectontwikkelaars die in het fonds zouden kunnen storten, doen dat per ontwikkeling waarover ze bijdragen moeten afdragen. Naast dat de inkomsten zo geleidelijk over de tijd binnenkomen, kan bij veel projecten ook financiering over verschillende fasen plaatsvinden. Zo kan bijvoorbeeld eerst de planvorming, vervolgens de realisatie, en daarna het beheer worden bekostigd.

> Voorstel mogelijke fondsvariant

Aan de hand van vijf fondsvarianten behandeld in hoofdstuk 4 wordt er voor deze casus een aanzet gemaakt voor een mogelijk fonds. Hierbij werd geconcludeerd dat een revolverend fonds, een impactfonds en een resultaatfonds niet tot de meest kansrijke fondsvarianten behoren. Mede dankzij het feit dat de financieringsopgave voornamelijk een bekostigingsvraagstuk is. De projecten zullen over het algemeen namelijk te weinig financiële baten met zich meebrengen. Vandaar dat een publiek of een publiek-privaat fonds geschikter lijkt te zijn. Hieronder schetsen we twee mogelijke fondsvarianten voor de financiering van buitenstedelijk groen.

Publiek-privaat versnellend gebiedsfonds



* aflossing wanneer afdracht van projectontwikkelaars plaatsvindt

■ FIGUUR 5.23 SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN PUBLIEK-PRIVAAT VERSNELLEND GEBIEDSFONDS

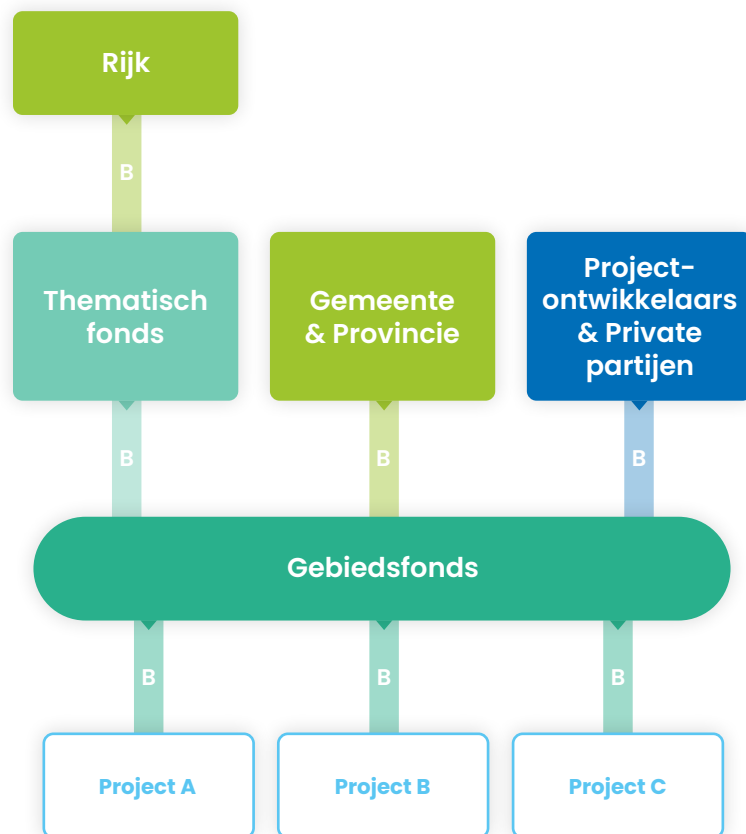
LEGENDA >

In het publiek-privaat gebiedsfonds dragen de provincie en de gemeente op verschillende manieren bij aan het fonds. Enerzijds storten ze een bijdrage in het fonds vanuit budgetten gerelateerd aan de doelstellingen van het fonds. Dit is het bekostigingsdeel. Daarnaast geven de provincie en gemeente ook leningen uit aan het fonds om versneld groene projecten te kunnen bekostigen en financieren. Deze lening wordt terugbetaald met periodieke afdrachten van projectontwikkelaars, die gerealiseerd worden door projectontwikkelaars bij te laten dragen aan ruimtelijke ontwikkeling middels bepalingen in de Omgevingsvisie. Deze worden gerealiseerd op het moment dat er nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden. Op deze manier wordt het groen vast gerealiseerd en is de kwaliteit van het groen hoger op het moment dat nieuwe bewoners hun intrek nemen in de nieuw te bouwen woningen. Het fonds investeert in verschillende typen projecten en krijgt daardoor ook deels een revolverend karakter. Zo kan het fonds investeren in projecten die puur bekostiging vragen, maar is het ook geschikt om leningen uit te geven aan projecten waarbij wel inkomsten worden gegeneerd, zoals bij het uitgeven van pachtcontracten voor landbouw- of natuurgronden. De inkomsten die terugvloeien naar het fonds kunnen revolverend worden gebruikt.

Wie financiert met welke instrumenten?

- Gemeente en provincie: Gemeente en provincie financieren de bijdrage van ontwikkelaars voor om de groenrealisatie te kunnen versnellen. Daarnaast stellen zij bekostiging ter beschikking om hun eigen doelen in het gebied te realiseren.
- Projectontwikkelaars: Projectontwikkelaars dragen bij via de gronduitgifte of via anterieure of posterieure afspraken.

Nationaal fonds voor regionale gebiedsfondsen buitenstedelijk groen



■ FIGUUR 5.24 SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN NATIONAAL FONDS VOOR REGIONALE GEBIEDSFONDSEN BUITENSTEDELIJK GROEN

LEGENDA >

Dit fonds-in-fonds is gestoeld op het bijeenbrengen van verschillende baathouders bij ontwikkeling van buitenstedelijk groen. Om ook geld van de verschillende ministeries aan te trekken wordt een thematisch fonds op Rijksniveau opgericht. Dit fonds, bijvoorbeeld ten behoeve van klimaatadaptatie of natuurrealisatie, poolt gelden van verschillende ministeries. Dit fonds kan vervolgens storten in verschillende regionale gebiedsfondsen die bijdragen aan de doelstellingen van het thematisch fonds. Naast dit thematisch fonds storten ook de gemeente en provincie in deze gebiedsfondsen vanuit budgetten die raken aan de doelstellingen van het gebiedsfonds. Ook private partijen, zoals projectontwikkelaars, dragen bij aan de gebiedsfondsen. Het fonds bekostigt hoofdzakelijk groene projecten die niet per se een business case hebben, maar wel veel maatschappelijke waarde door de realisatie van groen in en om de stad. Er vloeit dus geen geld terug naar het gebiedsfonds of het landelijke thematische fonds. Het fonds wordt opgeheven indien de doelen zijn bereikt en/of het geld op is.

Wie financiert met welke instrumenten?

Rijksoverheid: Het rijk stelt geld ter beschikking via een landelijk thematisch fonds.

- Gemeente en provincie: Gemeente en provincie stellen bekostiging ter beschikking in een gebiedsfonds om hun eigen doelen in het gebied te realiseren.
- Projectontwikkelaars: Projectontwikkelaars dragen bij aan het gebiedsfonds via de gronduitgifte of via anterieure of posterieure afspraken.
- Private partijen: Ook andere private partijen kunnen bijdragen, bijvoorbeeld vanuit maatschappelijke betrokkenheid. Zij zullen hun bijdrage doen aan het gebiedsfonds, vaak vanuit betrokkenheid bij een concreet project.

› Conclusie

Het ontwikkelen van buitenstedelijk groen in Nederland heeft als doel om de groeiende druk op beschikbare ruimte te verlichten en tegelijkertijd te zorgen voor gezonde leefomgevingen die bijdragen aan klimaatadaptatie en biodiversiteit.

Uit het rapport 'Groene Verstedelijking' blijkt dat er tot aan 2050 een financieringsopgave van tussen de 23 en 27 miljard euro ligt voor groene verstedelijking in en rondom de 30 grootste steden van Nederland. Traditionele financieringsbronnen zijn onvoldoende om deze opgave te dekken, waardoor het nodig is om buitenstedelijk groen te koppelen aan andere opgaven en financieringsbronnen. Hierbij kunnen bijvoorbeeld middelen vanuit programma's als natuur en stikstof worden benut voor het ontwikkelen van buitenstedelijk groen.

In de praktijk blijkt echter dat er verschillende knelpunten zijn die de financiering en ontwikkeling van buitenstedelijk groen belemmeren. Zo wordt buitenstedelijk groen vaak gezien als een financieel niemandsland, waarbij samenwerking tussen gemeentes essentieel is maar operationele opvolging vaak uitblijft. Daarnaast is er sprake van moeizame synergie tussen beleidsdomeinen en concurrentie met andere maatschappelijke opgaven voor ruimte.

Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, worden verschillende financieringsmechanismen voorgesteld, zoals publiek bekostigingsfonds, publiek-privaat bekostigingsfonds en publiek-privaat ontwikkelingsfonds. Deze fondsen kunnen bijdragen aan het mobiliseren van benodigde middelen en het realiseren van groene projecten zonder dat er direct een commercieel rendement vereist is.

Hierbij is het van belang om samenwerking te stimuleren tussen verschillende stakeholders, zoals gemeenten, provincies, private partijen en maatschappelijke organisaties. Daarbij lijken twee fondsen onder verschillende omstandigheden kansrijk:

- Het publiek-privaat versnellend gebiedsfonds is geschikt voor gemeentes waar provincie en gemeente zelf de voorfinanciering van buitenstedelijk groen kunnen doen en waar de komende tijd door nieuwe ontwikkelingen bijdragen van projectontwikkelaars worden verwacht. Daarnaast is het voornamelijk geschikt om projecten te realiseren die inkomsten genereren, bijvoorbeeld uit pacht, van waaruit dan nieuwe projecten weer worden gefinancierd.
- Het nationaal fonds voor regionale gebiedsontwikkelingen werkt met een fonds-in-fonds structuur. Deze opzet is met name geschikt voor projecten die met name bekostiging nodig hebben die niet alleen uit gemeente- of provinciemiddelen gedekt kan worden. Door thematische fondsen in regionale fondsen te laten storten kan zo vanuit verschillende bronnen geld worden aangetrokken. Aangezien dit geen revolverend fonds is, is dit fonds meer geschikt voor eenmalige investeringen in een bepaalde ontwikkeling.

Al met al vereist het ontwikkelen van buitenstedelijk groen een geïntegreerde aanpak waarbij financieringsmechanismen worden ingezet om de benodigde investeringen te mobiliseren en knelpunten worden aangepakt om de ontwikkeling van groen te versnellen en te versterken. Dit vraagt om samenwerking en creatieve oplossingen om de financieringsopgave te realiseren en te zorgen voor gezonde en duurzame leefomgevingen in Nederland.



> Vervolgstappen

Om de ideeën uit dit rapport in de praktijk te brengen, bevelen wij de volgende vervolgstappen aan:

- Ga aan de slag om een concreet gebiedsfonds op te zetten. Het ligt voor de hand om dat in een gemeente te doen waar de komende jaren veel (binnenstedelijke) ontwikkelingen plaatsvinden. Ga als gemeente met de provincie in gesprek en onderzoek welke gebiedsopgaven er samen komen in het buitengebied. Op deze manier kan synergie ontstaan tussen provinciale programma's (zoals het PPLG) en gemeentelijke opgaven (zoals de verstedelijkingsopgave en de opgave voor buitenstedelijk groen). Organiseer bijeenkomsten met onder meer agrariërs, terreinbeherende organisaties en andere ondernemers in het buitengebied om te kijken hoe integraal en kosteneffectief invulling kan worden gegeven aan de doelen, en of agrariërs een rol voor zichzelf zien om aan deze opgaven invulling te geven. Aan de hand van de lokale situatie en de voorliggende opgaven wordt een overzicht gecreëerd van mogelijke inrichtingsvormen die bijdragen aan de opgaven in het buitengebied en het verdienvermogen van deze vormen. Dit laatste is mede bepalend voor de inrichting van het fonds en of het buitenstedelijke groen met name bekostigd moet worden, of dat er ook onderdelen zijn die inkomsten genereren en gefinancierd kunnen worden. Mogelijke voorbeelden hiervan zijn het verpachten van grond aan agrariërs onder bepaalde voorwaarden, of het realiseren van een recreatiegebied waar ook horeca uitbaat kan worden.
 - Voor beide fondsvarianten geldt dat de bijdragen vanuit projectontwikkelaars alleen afdwingbaar zijn indien dit voldoende juridisch is geborgd en onderbouwd is in de Omgevingsvisie van een gemeente. Voor sommige gemeenten is dit al gedaan, bijvoorbeeld in het geval van de gemeente Delft. Gemeenten die dit nog niet hebben opgenomen in de Omgevingsvisie zullen hier eerst een plan voor moeten maken. Daarvoor moeten ze:
 - Overzicht creëren van het benodigd areaal buitenstedelijk groen in relatie tot verstedelijkingsopgaven.
 - Visie samenstellen op benodigde investeringen in buitenstedelijk groen en financieringsgat.
 - Geplande investeringen in buitenstedelijk groen opnemen in de Omgevingsvisie en opstellen van een Nota Kostenverhaal over het verhalen van kosten voor investeringen in de ruimtelijke omgeving op nieuwe projecten.
- Er zijn al veel voorbeelden van hoe dit in andere gemeenten wordt toegepast. Het opstellen van een model Nota Kostenverhaal die door gemeentes aangepast kan worden, of workshops hierover, kunnen kleine gemeentes helpen om niet zelf opnieuw het wiel uit te hoeven vinden.



› Koppeling buitenstedelijk groen met NPLG

Het is raadzaam om op zoek te gaan naar synergie tussen de provinciale programma's voor de transitie van het landelijk gebied (PPLGs) om ook middelen vanuit het transitiefonds in te kunnen zetten. Hier is zeker kans toe als de invulling van nieuw buitenstedelijk groen samengaat met de transitie van agrarische bedrijven rondom de stad en in buffergebieden rondom natuur. Naast eventuele inzet van rijksmiddelen vanuit het Transitiefonds, die vanuit het Rijk via provincies zal lopen, is er ook behoefte aan een thematisch fonds op rijksniveau dat zich richt op het recreatief ontsluiten van groen en natuur, omdat dit op dit moment buiten de scope van het Transitiefonds ligt. Tegelijkertijd kan de koppeling van geldstromen vanuit woningbouw voor vergroeningen van het buitengebied een enorme impuls geven aan het perspectief voor natuurinclusieve boeren die ook landschappelijke diensten willen en kunnen leveren.

› Thematische Rijksfondsen exploreren

In de tweede fondsvariant komt een groot deel van de bekostiging uit thematische fondsen op nationaal niveau. Deze fondsen bestaan nog niet. In het verleden hebben wel soortgelijke regelingen bestaan, zoals het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), dat rond 2012 afgeschaft, hoewel veel gemeenten positieve ervaring hiermee hadden. Als positieve punten van de ISV-regeling werd de duidelijkheid van de regeling, de continuïteit en de beperkte benodigde administratie benoemd. Het is zinvol om gesprekken te organiseren met de Rijksoverheid over de mogelijkheden voor (her)introductie van dergelijke regelingen of fondsen. Hierbij kan ook de mogelijkheid verkend worden voor het aansluiten van gelden uit het Transitiefonds.

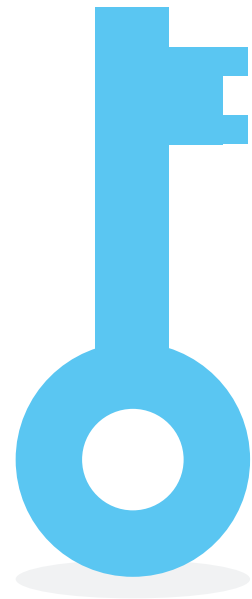
› Inzicht creëren in (maatschappelijke) waarde van groen voor verschillende financiers

Het volledig doorrekenen van de (maatschappelijke) baten van een casus rondom investeren in buitenstedelijk groen. Door de maatschappelijke waarde inzichtelijk te maken van projecten waarbij daadwerkelijk meervoudige waarde wordt gecreëerd wordt voor verschillende stakeholders zichtbaar waar ook voor hen de waarde ligt. Dit draagt bij om draagvlak te creëren en verschillende financiers aan te sluiten. Daarbij is het belangrijk om ook zichtbaar te maken voor wie de waarde is die wordt gecreëerd en hoe dit aansluit bij de (beleids-) doelstellingen van de verschillende partijen. Hiermee wordt de basis voor de gesprekken over financiering gelegd.

› Onderzoeken mogelijkheden buitenstedelijk groen met business case

'Menukaart' opstellen over meervoudige waardecreatie voor buitenstedelijk groen mét business case: overzicht creëren van inrichtingsvormen waarmee ook inkomsten worden gegenereerd en die bijdragen aan de opgaven in het buitengebied. Voorbeelden hiervan zijn het verpachten van grond aan agrariërs onder bepaalde voorwaarden, of het realiseren van een recreatiegebied waar ook horeca uitgebaut kan worden.





1 Fondsvorming kan uitkomst bieden voor het financieren van meervoudige waardecreatie

Meervoudige waardecreatie is belangrijk omdat het maatschappelijke transitie met elkaar kan verbinden om slim om te gaan met de ruimtelijke opgave. De ruimteclaims van de verschillende opgaven, zoals klimaatadaptatie, mobiliteit en verstedelijking zijn gezamenlijk meer dan dat er ruimte is in de stad. Dit vereist dan ook dat op een vierkante meter meerdere opgaven worden gecombineerd: dus dat er meervoudig waarde wordt gecreëerd. Dit vereist ook nieuwe manieren van financiering. Een fonds kan grote en structurele financiering op lange termijn mogelijk maken. Ook kan een fonds verschillende baathouders bij elkaar brengen en instrumenten en geldstromen combineren.

2 Er kan al veel met bestaand instrumentarium, maar in de praktijk worden deze nog niet altijd toegepast of zijn ze ontoereikend voor de opgave waar we nu voor staan

Hoewel er al veel manieren zijn om financiering voor meervoudige waardecreatie te organiseren of aan te trekken, worden deze nog niet altijd allemaal ingezet door gemeenten. Ook worden bestaande geldstromen nog weinig gebundeld of gezamenlijk ingezet voor meervoudige waardecreatie. Fondsvorming is ook nu (theoretisch) al mogelijk, maar wordt in de praktijk nog zeer beperkt toegepast. Dit ligt deels aan onbekendheid met bepaalde instrumenten en de financiële en organisatorische verkokering, als ook dat er nog weinig met private partijen wordt samengewerkt voor financiering. Dreigende tekorten voor gemeentes in 2026 maken dat de gemeentes ook op zoek zullen moeten naar externe financiering.

3 In de praktijk zijn er nog weinig fondsen die zowel revolverend als integraal zijn

Revolverende fondsen die we al zien in de praktijk zijn vaak weinig integraal en op één thema gefocust, zoals het Amsterdam Klimaat- en Energie Fonds (AKEF). Fondsen die al heel integraal zijn, zijn voornamelijk gebiedsfondsen die niet revolverend zijn. Dit zijn vaak bekostigingsfondsen, waarbij gemeenten nog weinig samenwerken met private partijen. Er lijken weinig bewezen publiek-private revolverende fondsen te zijn die in integrale projecten investeren.



4 Het fonds moet daadwerkelijk het financieringsgat vullen, en worden vormgegeven naar de kenmerken van de te financieren projecten

Alleen als het opzetten van een fonds een daadwerkelijk financieringsprobleem oplost, heeft het zin om een fonds op te zetten. Tegelijkertijd kan een fonds geld slim inzetten, maar is het geen bron van geld. De keuze voor een fonds en de fondsstructuur moet afhankelijk zijn van de te financieren projecten: vorm volgt functie. Projecten die primair moeten worden bekostigd in plaats van gefinancierd vragen andere instrumenten en andere financiers. Eerst moet in kaart worden gebracht wat de financieringsbehoefte is waar het fonds in moet voorzien, bijvoorbeeld door de business case van de te financieren projecten te beoordelen.

5 Een succesvol fonds heeft een eenduidige missie en financiert één bepaald soort activiteiten

Een fonds is succesvol als het een duidelijke focus en criteria kent, zonder te dichtgetimmerd te zijn. Dit kan door bijvoorbeeld primair op één onderwerp te focussen maar in de financieringsvoorwaarden enige integraliteit op te nemen, zoals focus op klimaatadaptatie met ook verbinding met biodiversiteit. Dit voorkomt ook hoge onderzoeks- of transactiekosten, omdat de te financieren projecten op elkaar lijken. Ook maakt dit het eenvoudiger om financiers aan te trekken, omdat zichtbaar is wat de kernwaarde van het fonds is. Deze eenduidigheid kan zowel plaatsvinden op thema als op locatie, zoals bij gebiedsfondsen. Dit kan op gespannen voet staan met integraliteit. Betrokkenheid van publieke partijen en inzet van publiek geld kan integraliteit juist weer versterken en borgen.



6 Een combinatie van bekostiging voor de planfase en langlopende financiering voor realisatie is het meest kansrijk voor revolverende fondsen

Revolverende fondsen zijn met name geschikt als ze de 'kosten van integraliteit' kunnen bekostigen. Integrale projecten zijn vaak complexer: er zijn veel baten en zodoende ook veel baathouders. Het onderdeel 'planvorming' is dan ook kostbaarder dan normaal, omdat meer inzicht moet worden gecreëerd in het verdienmodel van het project. Fondsen zijn bij uitstek interessant als ook dit deel van de benodigde voorinvestering kan worden bekostigd en er dus een pijplijn van projecten kan worden gebouwd. De andere voorwaarde voor een succesvol revolverend fonds is dat leningen aan het fonds niet op korte termijn terug hoeven worden betaald, zodat ook nieuwe projecten weer kunnen worden gefinancierd. Om een fonds echt revolverend te maken, werk je dan ook het liefst met zeer langlopende of eeuwigdurende obligaties, of met deelnemingen. Zoek daarom ook naar partijen die naar dit lange-termijn rendement op zoek zijn, zoals bijvoorbeeld pensioenfondsen.

7 Een maatschappelijke kosten-baten analyse kan inzicht bieden in de business case van integraliteit

Integrale projecten produceren vaak meer maatschappelijke baten die soms niet directe monetaire baten (zoals bijvoorbeeld kostenbesparingen) realiseren, maar wel waarde genereren. Het uitvoeren van maatschappelijke kosten-baten analyses kan deze waarde inzichtelijk maken. Door deze waarde inzichtelijk te maken wordt ook voor verschillende partijen duidelijk welke maatschappelijke meerwaarde deze projecten hebben. Daarnaast kan het ook laten zien wat de gevolgen zijn van 'niks' doen, of hoe integrale projecten zich verhouden tot enkelvoudige projecten.

8 Randvoorwaarde voor een succesvol fonds is wederzijds vertrouwens en transparantie

Om tot fondsvorming te komen is transparantie en wederzijds vertrouwen essentieel, bijvoorbeeld tussen gemeente en netbeheerders. Dit vergt ook dat partijen anders gaan nadenken over hun rol hierin en hoe ze zich tot andere partijen verhouden. Iedere partij moet weten wat diens rol is in het fonds en daar moeten heldere en lange-termijn afspraken over worden gemaakt. Je hoeft niet meteen met fonds te beginnen, je kan ook op kleine schaal experimenteren of beginnen in de vorm van een investeringsplatform. Een fonds kan daarnaast verschillende formaten hebben: soms kan ook een klein fonds al veel realiseren (i.e. het hoeft niet meteen groots).



We hopen dat we met dit rapport ambtenaren van gemeenten, provincies en rijk, ontwikkelaars, financiers, onderzoekers en iedereen die werkt aan de openbare ruimte inspiratie hebben kunnen geven over hoe ze hun middelen kunnen gebruiken om meerwaarde te realiseren. De opgaven in het stedelijk en landelijk gebied zijn dusdanig groot dat inrichting van deze gebieden niet alleen kan worden overgelaten aan de grillen van de markt. De uitdagingen en kansen die er liggen wijzen op meer sturing van overheden, waar onbenut potentieel ligt voor het aantrekken van externe financiering.

Colofon

Dit document is het eindrapport van het project '*Analyse integrale financiering en fondsvorming voor meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte*'. Het onderzoek is door De Natuurverdubbelers uitgevoerd in opdracht van het Ontwikkelteam Integrale Financiering van de City Deal Openbare Ruimte. De inhoud van dit document is tot stand gekomen in samenspraak met een begeleidingscommissie van de City Deal Openbare Ruimte.

Vragen of opmerkingen naar aanleiding van deze publicatie? Neem contact op met Daan Groot.

Datum

April 2024

Auteurs

Merlissa Diele
Daan Groot
Yso van der Meer
Iris Visser

Begeleidingscommissie City Deal Openbare Ruimte

Jurgen van der Heijden (TNO)
Wiebe Oosterhoff (Gemeente Rotterdam)
Helen Toxopeus (Universiteit Utrecht)

Vormgeving

Lay-out

Kelly Hartholt (De Natuurverdubbelers)

Illustraties

Ruby Schaap (Bright)

Beeld

Omslag - Melle van Dijk, OKRA
P.5 - B. Kittle (Unsplash)
P.6 - J. Jesus (Pexels)
P.9 - D. Jedj (Pixabay)
P.13 - M. van Dijk (OKRA)
P.18 - Provincie Groningen
P.19 - A. van der Slikke (Unsplash)
P.22 - P. de Kievith (iStock)
P.28 - M. Ruzicka (iStock)
P.26 - Gemeente Den Haag
P.27 - Club Rhijnhuizen
P.47 - V. Kintop (iStock)

Contact



De Natuurverdubbelers
OMDAT DE NATUUR
BETER VERDIENT

De Natuurverdubbelers

Daan Groot - Directeur
daan@natuurverdubbelers.nl



City Deal
Openbare Ruimte



City Deal Openbare Ruimte

Wiebe Oosterhoff
wj.oosterhoff@rotterdam.nl

[> Website De Natuurverdubbelers](#)

[> Website City Deal Openbare Ruimte](#)