

Revolverende fondsen en gebiedsinvesteringszones: kansrijk, maar niet zonder dilemma's

Heurkens, E.W.T.M.; Verheul, W.J.; Daamen, T.A.

Publication date

2020

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Heurkens, E. W. T. M. (null), Verheul, W. J. (null), & Daamen, T. A. (null). (2020). Revolverende fondsen en gebiedsinvesteringszones: kansrijk, maar niet zonder dilemma's., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/hoofdstuk-5/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Revolverende fondsen en gebiedsinvesteringszones: kansrijk, maar niet zonder dilemma's



Door [Erwin Heurkens](#) , [Wouter Jan Verheul](#) en [Tom Daamen](#)

10 jul 2020 - **Wie zoekt naar ‘nieuwe’ of ‘alternatieve’ instrumenten of arrangementen van financiering, als bruikbare aanvulling op of alternatief voor het bestaande financieringsinstrumentarium, komt vaak uit bij fondsen en GebiedsinvesteringsZones. TU Delft-onderzoekers Erwin Heurkens, Wouter Jan Verheul en Tom Daamen onderzoeken de mogelijkheden van deze nieuwe financieringsarrangementen. Uit welke set van regelingen, afspraken en instrumenten bestaat dit soort arrangementen?**

Dit artikel vormt een onderdeel van het essay ‘Financiering van gebiedstransformaties’. Het volledige essay staat [op de website van het programma Stedelijke Transformatie](#).

- Lees hier het eerste hoofdstuk: [‘financieringsvormen en financiële haalbaarheid’](#)

In het afgelopen decennium en in de huidige praktijk van stedelijke transformatie zien we dat partijen zoeken naar ‘nieuwe’ of ‘alternatieve’ instrumenten of arrangementen van financiering. Ze zoeken een bruikbare aanvulling op of alternatief voor het bestaande financieringsinstrumentarium, wanneer deze niet toereikend blijkt om projecten haalbaar te maken. Zeker bij stedelijke transformatieopgaven is de wens naar nieuwe financieringsarrangementen groter. Deze opgaven zijn maatschappelijk veeleisender, inhoudelijk complexer en financieel lastiger haalbaar vanwege:

- Hogere en andersoortige kosten
- Nieuwe investerings- en financieringseisen voor partijen
- Teruglopende financieringsbronnen (afgelopen Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV)-gelden en invoering verhuurdersheffing, teruglopende gemeentelijke budgetreserveringen door hogere kosten in andere domeinen)

- Discrepancie tussen kostenverhaalmogelijkheden en type kosten van gebiedstransformaties
- Beperkte wettelijke mogelijkheden om baathebbers van overheidsinvesteringen te laten meebetalen

Steeds vaker beseffen partijen dat een slimme gezamenlijke bundeling en een meer doelgerichte inzet van publieke, private en/of maatschappelijke middelen noodzakelijk is om stedelijke transformatie te realiseren. “Meer doen, meer samen doen” is dan het adagium. Daarom wordt bij ‘innovatieve’ financieringsarrangementen gezocht naar slimme manieren waarop je publieke waarden kunt koppelen aan privaat rendement. De basisgedachte daarachter is dat ruimtelijk-kwalitatief goede gebieden zowel voor publieke als private partijen meerwaarde hebben, en dat slim gezamenlijk investeren uiteindelijk leidt tot gezamenlijk oogsten.

De nieuwe financieringsarrangementen streven dus doorgaans een gezamenlijke meerwaarde na. Het kan dan gaan om zowel individuele als collectieve belangen, doelen en ambities. De manier waarop de geldelijke middelen beschikbaar worden gemaakt en de gekoppelde voorwaarden, verschilt per arrangement.

Op zoek naar de kip met de gouden eieren?

Belangrijk om te benadrukken is dat innovatieve financieringsarrangementen proberen recht te doen aan het feit dat bij stedelijke transformatieprojecten ontwikkeling en beheer vaak door elkaar lopen. Nieuwe financieringsarrangementen bieden mogelijk een oplossing om de ‘harde knip’ tussen ontwikkeling en beheer op te heffen door te zoeken naar slimme verbindingen om toekomstige exploitatie-inkomsten te gebruiken als financieringsbron.

We moeten deze innovatieve arrangementen echter niet beschouwen als ‘de kip met de gouden eieren’, want tot op heden blijken nog niet veel voorgestelde instrumenten en arrangementen levensvatbaar. Het vergt in sommige gevallen aanpassing van beleidskaders en/of wet- of regelgeving aan de zijde van de overheid. Daarnaast vraagt het aan private zijde om (meer) kapitaal over lange(re) termijn aan een gebiedstransformatie te committeren, hetgeen zich moeizaam verhoudt tot de beperkte houdbaarheid van beleidsafspraken met het openbaar bestuur. Hoewel dit spanningsveld (en de hiermee samenhangende risico’s) effectief beheerst kan worden in publiek-private ontwikkelorganisaties, zien we in de Nederlandse praktijk terughoudendheid omtrent dergelijke joint ventures, of verzelfstandigde overheidsorganisaties.

We bespreken alleen innovatieve financieringsarrangementen waarmee al in de praktijk wordt gewerkt of serieus wordt geëxperimenteerd. Revolverende fondsen en GebiedsInvesteringsZones (GIZ) zijn innovatieve financieringsarrangementen die daadwerkelijk concreet worden toegepast in stedelijke transformatie en gebiedsontwikkeling. Soms gaat het voornamelijk om een experiment, vaak ondersteund door onderzoeksinitiatieven van bijvoorbeeld het Ministerie van Binnenlandse Zaken en enkele grote steden.

Revolverende fondsen

[Eerder behandelden we publieke revolverende fondsen.](#) Deze fondsen zijn bedoeld voor de financiering van publieke voorzieningen. De essentie van dit financieringsarrangement is dat hier, anders dan bij een subsidie, een ‘claw back’ plaatsvindt: het uitgekeerde geld komt in

(vrijwel alle gevallen) weer terug in het fonds. Een revolverend fonds is van belang als tussenvorm; het is een optie als een overheid geen subsidie mag of kan verstrekken, en een alternatief voor situaties waarin private banken te hoge eisen, te korte terug betaaltermijnen en te hoge rentetarieven aan hun leningen koppelen.

Een revolverend fonds wordt gevuld met verschillende publieke financieringsbronnen (gemeentelijke gelden, subsidies of leningen). De publieke gelden worden gebruikt voor publieke gebiedsinvesteringen, zoals infrastructuur, openbare ruimte of duurzaamheidsambities. Private partijen in het gebied betalen een exploitatie- of gebiedsbijdrage aan het fonds. Zo krijgen andere (private) partijen dus de mogelijkheid om voorinvesteringen in stedelijke transformatieprojecten te doen. Eigenaren en ontwikkelende partijen kunnen het revolverend fonds aanspreken als hun project past bij de gestelde sociaaleconomische beleidsdoeleinden van het fonds.

Gedurende of na de uitvoering van het project wordt de fondsfinanciering terugbetaald. De uitbetaalde middelen (een lening, risicodragend kapitaal of garantie) keren in principe terug naar het fonds via de exploitatiebijdrage (aflossing, rente of dividenduitkering). Op deze manier kunnen de teruggekeerde middelen met hetzelfde doel opnieuw worden ingezet.

Een revolverend fonds werkt potentieel stimulerend als het gaat om het realiseren van private (en publieke) investeringen in binnenstedelijke gebiedstransformaties die ook een publiek belang vertegenwoordigen. De publieke investering werkt mogelijk als een hefboom om andere investeringen van marktpartijen en eigenaren uit te lokken.

Op dit moment bestaan er al meerdere revolverende gebiedsfondsen op verschillende niveaus en voor specifieke (transformatie)doeleinden. Revolverende fondsen richten zich met name op (binnen)stedelijke bedrijfs- of winkellocaties waar plannen zijn voor verduurzaming, functiemenging met wonen en voorzieningen, upgrading van de openbare ruimte of voor de introductie van slimme duurzame mobiliteit. Een aantal andere provinciale revolverende fondsen richt zich specifiek op de herstructurering van bedrijventerrein (en niet op woningbouw), zoals de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij Bedrijfslocaties (BOM), Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) en Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU). Daarnaast zijn er lokale gebiedsfondsen, zoals het Stadshavens Ontwikkelingsfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE).

GebiedsInvesteringsZones

Een GebiedsInvesteringsZone (GIZ) is een arrangement waarmee eigenaren en/of gebruikers van onroerende zaken binnen een bepaald gebied voor een bepaalde periode afspraken maken over de realisatie van collectieve voorzieningen. Zij doen hiertoe een financiële bijdrage. Dit gebeurt vrijwillig of (als dit wettelijk mogelijk wordt gemaakt) als verplichte heffing. Voor zowel kleine investeringen (zoals inrichting openbare ruimte of placemaking) als grotere investeringen (bijvoorbeeld collectieve energie-, klimaatadaptatie- of afvalverwerkingsvoorziening) kan een GIZ interessant zijn, omdat de collectieve voorzieningen het gebied een kwaliteitsimpuls kunnen geven die zonder het arrangement niet van de grond komt. Bij grotere investeringen kan echter nog steeds sprake zijn van een financieringsprobleem: de hoogte van de financiële bijdrage van partijen en de looptijd van de afspraken zijn in de praktijk meestal nog (te) beperkt.

- Lees verder op Gebiedsontwikkeling.nu: [Gebiedsinvesteringszone als instrument om gebieden te versterken](#)

De oprichting van een BedrijvenInvesteringsZone (BIZ) is al mogelijk onder de huidige wetgeving. Een BIZ is vooral toepasbaar op bedrijventerreinen voor bijvoorbeeld parkmanagement en in winkelgebieden voor winkelcentrum- en straatmanagement. Ook gaat het bij een BIZ om bestaande gebieden die blijven functioneren in dezelfde bestemming. Een GIZ is gericht op binnenstedelijke locaties, die meestal transformeren naar woon-werkgebieden. Vergeleken met een revolverend fonds ligt de focus bij een GIZ dus níet primair op kantoorgebieden waar geïnvesteerd wordt in publieke voorzieningen en diensten door louter beleggende partijen. Bij een GIZ leveren idealiter alle verschillende eigenaren, huurders en gebruikers een bijdrage naar rato.

Bij binnenstedelijke gebiedstransformaties is het onderscheid tussen de ontwikkelfase of de exploitatie-/beheerfase moeilijk te maken. Het is daarom belangrijk dat gemeenten ontwikkelende partijen, eigenaren en gebruikers die zich georganiseerd hebben, ondersteunen om 'collectief eigenbelang' om te zetten in meetbare doelen en de kans op freerider-gedrag te verkleinen. In de toekomst zal hiertoe mogelijk een wettelijke GIZ-regeling worden gecreëerd. Daarin kan (net als bij de bestaande BIZ-regeling) een vaste drempel aan vrijwillige deelnemers (bijvoorbeeld 70 procent) opgenomen worden, waardoor een verplichte heffing mogelijk wordt.

GIZ-achtige voorbeelden waarin private partijen in collectieve functies investeren zijn de Beurstraverse (Koopgoot) in Rotterdam, het Beatrixkwartier in Den Haag en de Golf Residentie Dronten. Bij deze voorbeelden investeren eigenaren in gebiedsvoorzieningen die zowel hun individuele als de collectieve belangen dienen. Een GIZ levert de mogelijkheid deze investeringen te bekostigen en zo de gebruiks- en belevingswaarde van het gebied voor eigenaren, huurders, gebruikers en bezoekers te vergroten. De (extra) aantrekkelijkheid van het gebied genereert daarbij mogelijk meer beleggingswaarde voor het (met name commerciële) vastgoed in het gebied.

Er zijn een aantal gebieden waar partijen een GIZ-achtige constructie overwegen, zoals Rijnhuizen in Nieuwegein, De Hoef in Amersfoort, Rivium in Capelle aan den IJssel, Rotterdam Central District, Schieoevers Noord in Delft, Osdorpplein en omgeving in Amsterdam en Merwedekanaalzone in Utrecht. De Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling heeft het kabinet aanbevolen om GIZ-experimenten mogelijk te maken en de mogelijkheid van lokale heffingen te onderzoeken.

Overzicht van innovatieve financieringsarrangementen

In tabel 4 staan de belangrijkste kenmerken van kansrijke financieringsarrangementen voor stedelijke transformatieopgaven. De uitleg over de financieringsbronnen, voorwaarden, meerwaarde en gebiedstypologie helpt bepalen of en welke financieringsarrangementen toepasbaar zijn voor specifieke stedelijke transformatieopgaven.

Arrangement	Bronnen	Voorwaarden	Meerwaarde	Gebiedstypologie ⁴⁴
Revolverend fonds	Gemeentelijke gelden, subsidies, leningen. Private exploitatie-/ gebiedsbijdrage (indien eigendom in gebied).	Geld bestemd voor publieke investeringen in het gebied. Private exploitatie-bijdrage vloeit in gebiedsfonds t.b.v. publieke investeringen.	Doelgerichte bundeling van diverse publieke geldelijke middelen. Private partijen betalen mee aan publieke zaken waarvan ze direct profijt hebben. Werkt als hefboom voor private (voor-) investeringen.	Transformatie van stedelijke werkgebieden: bedrijfs- en winkellocaties met sociaaleconomische of duurzaamheidsdoelen en -ambities.
Gebieds Investerings Zone	Publieke GIZ-heffing bij private eigenaren en ontwikkelende partijen, in de vorm van proportionele private afdrachten aan GIZ-fonds (o.b.v. WOZ-waarde of vast bedrag per vierkante meter).	GIZ-bijdragen van ontwikkelende partijen moeten niet bovenop bestaande gebiedsafspraken, zoals kostenverhaal, komen. Collectieve doelen waarvoor GIZ-middelen bestemd zijn, zijn onomstreden en moeten alle partijen profijt opleveren. Wettelijke regeling GIZ-voorwaarde om juridisch afdwingbaar afdrachten te regelen.	Gebieden krijgen met collectieve voorzieningen een kwaliteitsimpuls. Georganiseerde verzameling, verdeling en inzet van middelen is voordelig voor belanghebbenden. Procesinnovatie mogelijk doordat eigenaarschap en zelforganisatie wordt gestimuleerd.	Transformatie van stedelijke werkgebieden: bij uitstek geschikt voor gebieden met een (collectieve) ambitie voor woningbouw, duurzaamheid en mobiliteit.

Tabel 4: Overzicht van kansrijke innovatieve financieringsarrangementen.

Conclusies

Revolverende fondsen en GebiedsInvesteringsZones zijn kansrijke arrangementen voor de financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties. Kenmerkend voor deze arrangementen is het gedeelde karakter, waarbij collectief handelen van partijen wordt gestimuleerd of afgedwongen. Het financiële doel is veelal om collectieve investeringen in een gebied financieerbaar te maken door de financieel-economische waarde die ermee gecreëerd wordt ‘naar het heden te halen’. Maar collectieve investeringen kunnen veel meer vormen van waarde creëren. Bij bestaande BIZ-regelingen in Nederland behoort gedeeld eigenaarschap, netwerkvorming en versterkte gebiedsidentiteit bijvoorbeeld ook tot de spin-off van dit arrangement.

In de praktijk spelen, naast een kritische blik op de toepasbaarheid van de arrangementen in gebiedstransformaties, bij de beoordeling van nieuwe arrangementen vaak diverse afwegingen en dilemma's een rol. Politieke wil en institutionele (tegen) krachten zijn daarin meestal doorslaggevend. Welke aanpassingen in wet- en regelgeving zijn nodig? Om welke organisatorische en budgettaire maatregelen vraagt het? Formele wijzigingen, maar ook de cultuur en gewoontes beïnvloeden de innovatiekracht van partijen in stedelijke transformatie.

Innovatie is desondanks nodig. Dat vraagt om kordaat leiderschap en bestuurlijk lef, maar ook om een ondernemende en onderzoekende houding bij alle partijen.

Cover: Photo by [Ivan Bandura](#) on [Unsplash](#)

Verder lezen:

[1 jul 2020 Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen](#)

[23 jun 2020 Dit zijn de spelers en financieringsrollen bij gebiedstransformatie](#)

[16 jun 2020 Gebiedstransformaties: financieringsvormen en financiële haalbaarheid](#)

[17 mrt 2020 Iconen als aanjagers van stedelijke transformatie](#)

Auteurs



[Erwin Heurkens](#)

Universitair docent/onderzoeker Gebiedsontwikkeling TU Delft

[Bekijk alle artikelen](#)



[Wouter Jan Verheul](#)

Bestuurskundig adviseur en research fellow TU Delft

[Bekijk alle artikelen](#)



[Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft

[Bekijk alle artikelen](#)