

Onderzoek: regionale fondsvorming voor gebiedsontwikkeling kansrijk, maar let wel op de hobbels

Daamen, T.A.; Verdaas, J.C.; Verwayen, A.B.

Publication date

2020

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Daamen, T. A. (null), Verdaas, J. C. (null), & Verwayen, A. B. (null). (2020). Onderzoek: regionale fondsvorming voor gebiedsontwikkeling kansrijk, maar let wel op de hobbels., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/onderzoek-regionale-fondsvorming-voor-gebiedsontwikkeling-kansrijk-maar-let-wel-op-de-hobbels/>

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.

Onderzoek: regionale fondsvorming voor gebiedsontwikkeling kansrijk, maar let wel op de hobbels



[Tom Daamen](#), [Co Verdaas](#) en [Arthur Verwayen](#)

5 november 2020

Leestijd 6 minuten

5 nov 2020 - Om de ruimtelijke opgaven in Nederland aan te pakken wordt nog te weinig gebruik gemaakt van de vele instrumenten die beschikbaar zijn om de baten én lasten tussen partijen te verdelen. De Leerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft deed op verzoek van het ministerie van BZK onderzoek naar de vraag waarom (regionale) fondsen beperkt van de grond komen en hoe dit instrument beter ingezet kan worden.

Nederland kent een forse verstedelijkingsopgave in stedelijke regio's binnen en buiten de Randstad. De opgave bedraagt circa 1 miljoen woningen tot 2040. De afgelopen twee jaar is de woningbouwopgave samen met de energietransitie, klimaatadaptatie én bereikbaarheidsproblematiek steeds hoger op de politieke agenda gekomen. Tegelijkertijd is in de private sector het urgentiebesef rond deze thema's en hun verwevenheid gegroeid. De leefbaarheid in Nederlandse steden en de kwaliteit (en dus de waarde) van onze leefomgeving staat onder druk.

Deze verstedelijkingsopgave kan niet sectoraal benaderd worden. Er is samenhang (ruimtelijk en functioneel) nodig tussen wonen, werken en andere maatschappelijke opgaven als klimaatadaptatie, de energietransitie en verschuivingen naar een meer circulaire economie; een complex speelveld waarvoor meer partijen (zowel publieke, private als maatschappelijke) nodig zijn om tot meer integrale oplossingen te komen dan voorheen. Daarnaast zijn er, ongeacht de ruimtelijke keuzes, forse investeringen nodig in openbaar vervoer en andere infrastructuur om de bereikbaarheid te borgen. Maar hoe kom je dan tot inhoudelijk en financieel samenhangende investeringsplannen waarbij de baten én lasten realistisch op elkaar betrokken worden in publiek-private samenwerkingen?

Instrumentenkoffer is goed gevuld

In de afgelopen jaren verschenen er al verscheidende publicaties die inzicht geven in de instrumenten voor de bekostiging van publieke investeringen. Denk hierbij aan oplossingen als investeringsfondsen, heffingen, baatbelasting, ontwikkelrechten en de gebiedsinvesteringszone (GIZ). Instrumenteel gezien lijkt het dus voldoende op orde, zo blijkt ook uit [het grootschalige onderzoek dat het Rijk vorig jaar liet uitvoeren](#) en dit voorjaar naar de Tweede Kamer stuurde. Met name de GIZ en (regionale) investeringsfondsen komen in deze studie als kansrijk uit de bus. In de praktijk worden deze instrumenten nog nauwelijks ingezet. Waar schort het dan aan? De Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft is door het Ministerie van BZK gevraagd om op deze vraag in te gaan. Eerder [schreven we over de GIZ](#). In dit artikel leggen we, op basis van ons rapport [‘Regionale fondsen in gebruik voor gebiedsontwikkeling’](#) (pdf), de focus op de (regionale) fondsen.

Wat opvalt is dat interpretaties rond fondsvorming in relatie tot gebiedsontwikkeling in de praktijk vaak uiteen lopen. Het is dus wenselijk een aantal begrippen nader te duiden. De kern van een fonds is dat publieke en/of private partijen geld inbrengen dat voor een aantal vooraf afgesproken doelen kan worden ingezet. Zo’n fonds kan aan de voorkant worden gevuld en tijdens de werkzaamheden een al dan niet revolverend karakter hebben: baten komen (geheel of gedeeltelijk) weer terug in het fonds en voorzien weer in nieuwe investeringscapaciteit. Het fonds verzorgt in dit geval financiering voor projecten door middel van leningen, garantiestellingen of in ruil voor aandeelhouderschap.

Fondsvorming op regionaal niveau

De brede, maatschappelijke aanpak voor ruimtelijke planning en ontwikkeling die nu – gezien de vele voorstellen hiertoe in de Tweede Kamer – in Nederland lijkt te ontstaan omvat meerdere schaalniveaus: nationaal, regionaal, stedelijk en gebiedsgericht. De regio vormt daarin om drie redenen een cruciale rol. Ten eerste omdat de regio het schaalniveau is waarop veel economische activiteiten en (dus) het dagelijks leven van mens en bedrijf zich afspeelt (de regio wordt door mens en bedrijf dagelijks ‘beleefd’). Ten tweede omdat het geen formeel openbaar bestuursniveau is, maar een schaalniveau waarop veel informele vormen van sturing en coördinatie zijn ontstaan op tal van inhoudelijke terreinen. Ten derde vormt de regio een strategisch schaalniveau voor het oplossen van sectorale opgaven met ieder een bepaalde ruimteclaim; opgaven die zich over bestuurlijke grenzen heen bewegen en die ieders individuele belang overstijgen.

Gebiedsontwikkeling richt zich op de realisatie van de ruimtelijke ontwikkelingsambities van publieke, private en maatschappelijke actoren binnen regio's. Het is in het licht van voorgaande niet verwonderlijk dat de partijen die in gebiedsontwikkeling in Nederland een professionele rol spelen, elkaar vinden op regionaal niveau. Het is het schaalniveau dat niemand kan claimen en waarop geen van de partijen eenzijdige beslissingen kan nemen. Maar het is wel het niveau waarop langjarig geïnvesteerd kan worden in oplossingen voor pregnante ruimtelijke opgaven. Ook kan hier gezamenlijk voldoende waarde worden gecreëerd om de kosten die er—vaak op gebiedsniveau— mee gemoeid zijn terug te verdienen dan wel evenwichtig te verdelen.

“Het gaat om het creëren van meerwaarde die de partners afzonderlijk nooit kunnen realiseren”

Ondanks de evidente samenhang en publiek-private belangen blijkt uit onze zoektocht dat regionale fondsvorming ten behoeve van publieke gemeentegrens-overstijgende werken (zoals natuurherstel of infrastructuur) rond lokale gebiedsontwikkeling in de praktijk vooral een publiek-publieke aangelegenheid is. Private partijen haken daar slechts bij hoge uitzondering aan. Want juist op lokaal niveau zit voor hen de waardecreatie, op het regionaal niveau wordt dat veel te ingewikkeld en blijven private partijen er liever buiten. Zodoende kunnen fondsen dus voortkomen uit publiek-publieke samenwerking, waarmee een slimme inzet van middelen mogelijk wordt. Onze respondenten stellen echter wel dat fondsvorming op dit niveau alleen werkt als daarvoor ook politieke wil en regionale verbondenheid bestaat—en dat is er zelden in een mate die private investeerders overtuigt. Het afdwingen van publiek-publieke regionale samenwerking wordt daarnaast door onze respondenten sterk ontraden; samenwerking werkt alleen als partijen hiertoe intrinsiek gemotiveerd zijn. De motivatie en energie die nodig is voor regionale coördinatie en fondsvorming moet dus ontstaan vanuit de regio zelf.

Fondsvorming op stedelijk en gebiedsniveau

De praktijk leert ons dat de weg naar fondsvorming op stedelijk en gebiedsniveau eveneens een weerbarstig verloop kent vol hobbels en kuilen. De route naar het operationeel maken van een fonds kent belemmeringen in vier domeinen: kennis, wetgeving, politieke arena en implementatie.

Ten eerste is er een gebrek aan of kennis van het bestaan van de beschikbare instrumenten dan wel de werking van een specifiek instrument. Dit vraagt vaak veel tijd en inspanning aan ‘de voorkant’ die niet altijd voorhanden is. Daarnaast heerst er onzekerheid over de wettelijke kaders, waardoor de toepasbaarheid van het instrument riskant wordt geacht. Als derde is de inzet van (nieuwe) instrumenten vaak politiek beladen: toepassing ervan kent vaak al tegenstanders voordat de argumenten onderling zijn gewisseld. Alleen als bestuurders kennis van zaken hebben en de discussie met de raad aandurven is het bewerkstelligen van een fonds haalbaar. Tot slot wordt, als vierde punt, de implementatie van een nieuw instrument in ambtelijke kringen regelmatig als zwaar of ingewikkeld geduid, soms door interne processen die niets met het instrument zelf te maken hebben. Met name in dat laatste geval, maar ook door stapeling van de belemmeringen, heerst het gevoel dat het de moeite niet loont om een fonds in het leven te roepen.

Geen schip met goud

Is fondsvorming dan kansloos? Zeker niet, want naast Eindhoven zijn nu ook Tilburg, Utrecht, Zwolle en Maastricht actief met fondsvorming aan de slag gegaan. Maar onbekend maakt onbemind en een fonds is zeker géén schip met goud. Ondanks de goed gevulde instrumentenkoffer staan tal van (veronderstelde) belemmeringen de toepassing van kansrijke instrumenten als fondsvorming in de weg. Fondsvorming is kansrijk omdat het tot commitment van betrokken partijen leidt en een manier is om de baten en lasten te verdelen die een gebiedsontwikkeling ten goede komen. We pleiten daarom voor een nieuw frame, waarin fondsen veel meer worden gezien als handige tools voor het verkrijgen van langdurig commitment en binding tussen publieke, maatschappelijke en/of private partners bij het investeren in stad en regio. Het gaat om het creëren van meerwaarde die de partners ieder voor zich nooit zouden kunnen realiseren. Vanuit die gedachte is fondsvorming dus eerder een instrument dat samenwerking bestendigt, binnen een gedeeld kader en met afspraken gericht op de lange termijn. Een fonds is zodoende een middel om een gezamenlijk ingezette route te (blijven) volgen en de onvermijdelijke hobbels samen te nemen.

[Regionale fondsen in gebruik voor gebiedsontwikkeling. Twee kanten van dezelfde medaille in beeld](#) (pdf)

Cover: PXhere.com

Verder lezen:

[24 jun 2020 Webinar Regionale investeringsfondsen en gebiedsontwikkeling](#)

[10 jul 2020 Revolverende fondsen en gebiedsinvesteringszones: kansrijk, maar niet zonder dilemma's](#)

Auteurs



[Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft

[Bekijk alle artikelen](#)



[Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland

[Bekijk alle artikelen](#)



[Arthur Verwayen](#)

Onderzoeker TU Delft - Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling | Leerstoel Gebiedsontwikkeling