TU Delft

Delft University of Technology

Regionale fondsen in gebruik voor gebiedsontwikkeling

Twee kanten van dezelfde medaille in beeld

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

Publication date
2020

Document Version
Final published version

Citation (APA)
Verdaas, J. C., Daamen, T. A., & Verwayen, A. B. (2020). *Regionale fondsen in gebruik voor gebiedsontwikkeling: Twee kanten van dezelfde medaille in beeld*. Delft University of Technology.

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.

This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.



REGIONALE FONDSEN IN GEBRUIK VOOR GEBIEDSONTWIKKELING

Twee kanten van dezelfde medaille in beeld

Prof. Dr. Co Verdaas
Dr. ir. Tom Daamen
Ir. Arthur Verwayen

26-10-2020

SKG
TU Delft
Leerstoel Gebiedsontwikkeling

INHOUD

1. Aanleiding en aanpak 3
2. Instrumentenkoffer en begripsbepaling 6
3. Observaties en belemmeringen 14
4. Conclusie en aanbeveling 21
5. Slaagfactoren 24

Bronnen 28

Colofon 29



SKG TU Delft

1. AANLEIDING EN AANPAK



Foto: Aerophoto Schiphol

Aanleiding

> Nederland kent een forse verstedelijkingsopgave in stedelijke regio's binnen en buiten de Randstad. De opgave bedraagt circa 1 miljoen woningen tot 2040. Een deel daarvan zal binnenstedelijk gerealiseerd kunnen worden, maar hoe de opgave zich daadwerkelijk voltrekt zal mede-afhankelijk zijn van politieke keuzes, beschikbare middelen en regionaal gedifferentieerde marktontwikkelingen. Deze verstedelijkingsopgave kan niet sectoraal benaderd worden. Ongeacht de ruimtelijke keuzes zijn er grote investeringen nodig in openbaarvervoer en andere infrastructuur om de bereikbaarheid te borgen. Daarnaast is er samenhang (ruimtelijk en functioneel) tussen wonen, werken en maatschappelijke opgaven als de klimaatadaptatie, de energietransitie en verschuivingen naar een meer circulaire economie.

Deze samenhangende opgave vergt forse investeringen, zowel van publieke als private en maatschappelijke partijen. Die investeringen voegen als het goed is waarde toe en binden partijen in een gezamenlijk perspectief. Die constatering is op zichzelf van alle tijden. Nieuw is dat het speelveld complexer is door de genoemde samenhang tussen de opgaven, waardoor o.a. meer partijen nodig zijn om tot de gewenste oplossingen te komen.

Wat is nodig om inhoudelijk en financieel samenhangende investeringsplannen te ontwikkelen waarbij de baten en lasten realistisch op elkaar betrokken worden in publiek-private samenwerkingen?

Er zitten al de nodige instrumenten in de ruimtelijke gereedschapskoffer, maar deze worden niet altijd (effectief) ingezet in de praktijk. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken vraagt zich daarom af of de huidige instrumenten de goede zijn, of er instrumenten ontbreken en/of er aanpassingen nodig zijn. De TU Delft is gevraagd om hier meer inzicht in te creëren.

Focus op regionale fondsvorming

De Leerstoel Gebiedsontwikkeling heeft - naast een verkenning van het instrument GebiedsInvesteringsZone (GIZ) - in overleg met het ministerie een verkenning gedaan naar een ander "kansrijk" instrument in de verstedelijkingsopgave: regionale fondsvorming. De vraag: wat maakt dat de instrumenten al dan niet worden ingezet bij (regionale) verstedelijkingsopgaven? We maken daarbij de kenmerken en het gebruik van (regionale) investeringsfondsen inzichtelijk en staan stil bij de factoren die de kansen van dit instrument in de praktijk beperken en/of bevorderen.

Aanpak

> De Leerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft heeft in samenwerking met de SKG Kring van Adviseurs en een aantal experts uit de praktijk drie expertmeetings georganiseerd. Daarnaast is in de periode november 2019 - juli 2020 door middel van desk-research een inventarisatie gemaakt van bestaande fondsen in het Nederlandse ruimtelijk domein.

In de **eerste expertmeeting op 22 november 2019** stond het instrumentarium centraal. Welke fondsen kennen we, hoe worden ze gevuld en ingezet, wat zijn de juridische, bestuurlijke en praktische voor- en nadelen van deze instrumenten?

In de **tweede expertmeeting op 7 mei 2020** stond de context van de instrumenten centraal: wat maakt dat gekende instrumenten al dan niet worden ingezet?

De **derde expertmeeting werd op 3 juli 2020** als openbaar toegankelijk webinar georganiseerd. Onder circa 30 deelnemers werd door BZK de stand van zaken gedeeld over de zoektocht naar alternatieve bekostigingswijzen voor de verstedelijkingsopgave. Daarna werd vanuit verschillende perspectieven (o.a. ontwikkelaar, belegger, ambtenaar en wethouder) visies en kritische noties t.a.v. regionale fondsvorming gedeeld.

Verslagen van de expertmeetings zijn op te vragen bij de onderzoekers.

De Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling maakt de Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft en de Kring van Adviseurs mogelijk. Drie leden van deze kring werkten mee aan dit onderzoek:

Jan Reinier van Angeren
advocaat en omgevingsrecht-specialist bij Stibbe

Frits Dinkla
adviseur bij Rho

Aeisso Boelman
partner bij Fakton

2.
INSTRUMENTENKOFFER EN BEGRIPSBEPALING



Foto: Top Shot / Gemeente Almere

Instrumentenkoffer

> Recent is een aantal publicaties verschenen die inzicht geven in de instrumenten voor de (alternatieve) bekostiging van publieke investeringen en hun onderscheidende kenmerken. Denk hierbij aan oplossingen als investeringsfondsen, heffingen, baatbelasting, ontwikkelrechten, de gebiedsinvesteringszone. Deze en andere instrumenten hebben ieder hun eigen specifieke kenmerken als het gaat om juridische borging, legitimiteit, doelmatigheid en toepasbaarheid in een specifieke context.

De studies laten zien dat de instrumentenkoffer in Nederland al behoorlijk gevuld is. Ook fondsvorming is niet nieuw en vindt plaats op verschillende (bestuurlijke) schaalniveaus. In het navolgende zoomen we hier op in.

Meer weten? Hiernaast vindt u een aantal links naar de achterliggende rapporten en studies die zicht geven op beschikbare én andere denkbare instrumenten, inclusief hun kenmerken.



Instrumentenkoffer - vervolg

> In onze verkenning ligt de focus op regionale investeringsfondsen. Hieronder vindt u een (niet uitputtend) overzicht van voorbeelden van regionale fondsen.



Een gestructureerd overzicht van de kenmerken hiervan is verderop in dit rapport te vinden.

Eerste bevindingen en vervolgvragen

Hoewel er voldoende kennis van beschikbare en denkbare instrumenten voorhanden is, ontbreekt het nog aan inzicht in de situationele context waarin deze instrumenten moeten worden geïmplementeerd. We vragen ons daarbij specifiek af wat de overwegingen zijn om in de praktijk voor een bepaald instrument te kiezen of deze juist te verwerpen. In gewoon Nederlands: we weten niet waarom welk instrument gebruikt wordt.

Daarnaast wekt het geen verbazing dat het gebruik van instrumenten laag is als er beperkt kennis is van de instrumenten die de gemeenten ter beschikking staan (Rijksoverheid, 2020). Maar zelfs als men kennis heeft van de beschikbare instrumenten blijken er in de praktijk nog de nodige drempels te bestaan. Welke drempels zijn dat? En hoe worden deze overwonnen?

Tijdens de expertmeetings zijn de nodige belemmeringen (en kansen) naar voren gekomen. Omwille van de vertrouwelijkheid noemen we in het geval van citaten de namen van de betrokken respondenten niet.

Begripsbepaling

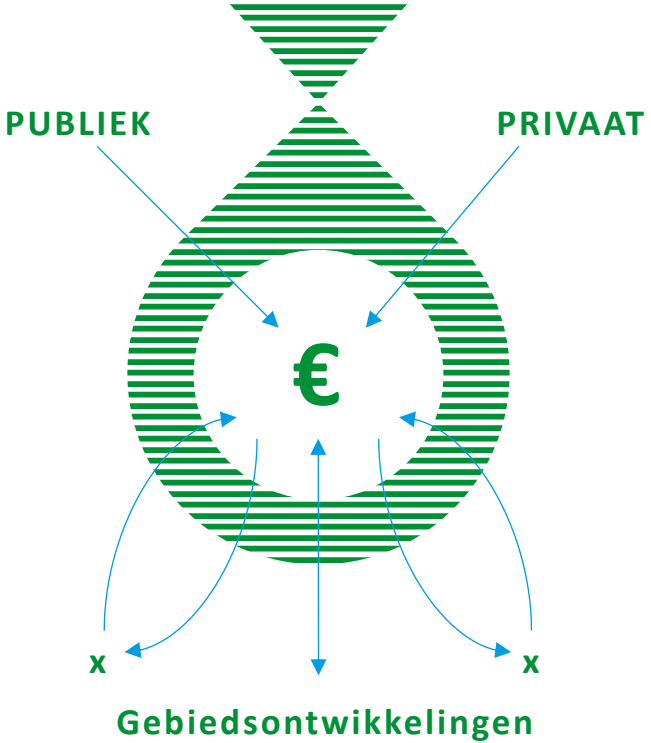
> Voordat we onze inventarisatie van de kenmerken van investeringsfondsen in Nederland presenteren definiëren we eerst even wat een fonds is en welke verschillende typen fondsen we kunnen onderscheiden. Deze definities en eigenschappen zijn gebaseerd op het werk van Vriends (2017).

Wat is een fonds?

In essentie voegt een fonds geld dat is ingebracht door een aantal partijen (publiek, privaat) samen én belegt dit kapitaal in verschillende beleggingsproducten, waaronder vastgoed.

Fondsen kunnen worden onderscheiden aan de hand van verschillende kenmerken:

- Doel van het fonds
- Investeringsvolume (hoeveel geld)
- Toepassingsgebied (stedelijk/regionaal/nationaal)
- Financieringsstructuur (herkomst geld + voorwaarden)
- Organisatiestructuur (procedure, legitimiteit)
- Type project(en)
- Deelnemers/stakeholders.



Gebiedsfonds

Een gebiedsfonds komt neer op het organiseren van financiering voor gebiedsgerelateerde projecten/initiatieven, waarbij de meerwaarde en/of opbrengsten het gebied als geheel ten goede komen. Een gebiedsfonds kan verschillende investeerders hebben (publiek, privaat, maatschappelijk). In het geval van publieke-publieke samenwerking biedt een fonds de mogelijkheid om middelen slimmer te besteden. De inbreng van middelen is namelijk meestal bedoeld om lange-termijn samenwerking te garanderen en de inhoudelijke en procesmatige aansturing van een gebiedsontwikkeling gezamenlijk vorm te geven, terwijl publieke en andere partners daarbinnen verschillende plandelen of (beleids)doelen realiseren. Kenmerkend aan een gebiedsfonds is dat de kosten en baten uit grond- en opstalontwikkeling over een lange periode aan elkaar verbonden blijven. De geldstromen worden gebruikt om de ontwikkeling van verschillende deelgebieden op gang te houden. Baten worden dus in het gebied geherinvesteerd totdat deze voltooid is. Zo hoeft door het instellen van een fonds niet elk jaar op het scherpst van de snede om (nieuwe) middelen gestreden te worden.

Is dat hetzelfde als een revolverend fonds?

In principe wel. Een revolverend fonds kan echter ook financiering verlenen aan uiteenlopende gebieden/projecten/actoren door middel van leningen, garantiestellingen of aandeelhouderschap. Baten komen (geheel of gedeeltelijk) weer terug in het fonds en voorzien weer in investeringscapaciteit. Een revolverend fonds verschilt van een lening door het feit dat de middelen hergebruikt worden voor nieuwe investeringen met hetzelfde doel. Daarnaast wordt een fonds dat gevuld wordt door enkel subsidie als niet-revolverend beschouwd.

Overige bepalingen en kenmerken rondom financiering zijn te lezen via deze link.

Eerste inventarisatie kenmerken investeringsfondsen voor ruimtelijke ontwikkeling in Nederland (1/3)

Naam	Accres regeling	(BHB) Brabantse Hestructureringsmaatschappij	Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO)	Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU)	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
Doel	Financiële ondersteuning van gemeenten en provincies in het uitvoeren van hun taken	Het genereren van kwaliteitsimpuls in herstructureringsprojecten voornamelijk bedrijventerreinen, doordat de winsten in het ene project de verliezen in het andere compenseren.	Het genereren van kwaliteitsimpuls in herstructureringsprojecten voornamelijk bedrijventerreinen, doordat de winsten in het ene project de verliezen in het andere compenseren.	Het genereren van kwaliteitsimpuls in herstructureringsprojecten voornamelijk bedrijventerreinen, doordat de winsten in het ene project de verliezen in het andere compenseren.	Verbeteren van de fysieke en sociale leefomgeving en het binden van midden- en hogere inkomens aan de stad
Gevuld door	Rijk	Rijk, Provincie Noord Brabant, Brabantse Ontwikkelings Maatschappij	Provincie Overijssel	Provincie Utrecht	Rijk
Juridische vorm	Gemeentefonds en provinciefonds zijn beide begrotingsfondsen op de begroting van het Rijk	Start investering (via garanties, leningen, participaties) door Provincie en BOM (beiden aandeelhouder BHB)in BHB, waarna gemeente en private partijen bijdragen	Start investering (via leningen, participaties) door Provincie (100% aandeelhouder van HMO), waarna gemeente en private partijen bijdragen	Start investering (via leningen) door Provincie (100% aandeelhouder OMU), waarna gemeente en private partijen bijdragen	Gaat om een investeringsbudget dat door gemeenten uitgekeerd wordt als subsidie aan projecten.
Schaalniveau	Lokaal (wordt vanuit het Rijk verdeeld, dus opereert nationaal)	Lokaal, gaat voornamelijk om specifieke gebieden. In UK is ook een fonds actief dat nationaal opereert, maar nog steeds lokaal investeert	Lokaal, gaat voornamelijk om specifieke gebieden	Lokaa, gaat voornamelijk om specifieke gebiedenl	Lokaal (afzonderlijke steden, verantwoordelijkheid ligt echter bij het Rijk)
Criteria voor besteding	Geen criteria. Bijdrage vanuit het Rijk afhankelijk van: 1) Kosten van gemeenten/ provincies 2) Vermogen van gemeenten/ provincies om zelf belasting te heffen 3) Verdeelmaatstaf BZK voor deel algemene uitkering 4) Afwijkende verdeelmaatstaf BZK decentralisatie-uitkering en integratie-uitkering 5) Provincies: opbrengst verkoop energiebedrijven	Afhankelijk per fonds. In de regel worden de fondsen voor een project/gebied opgericht met een specifiek doel. In die zin is er niet een soort aanvraagprocedure, maar staat al van tevoren vast waar het geld naar toe gaat.	Afhankelijk per fonds. In de regel worden de fondsen voor een project/gebied opgericht met een specifiek doel. In die zin is er niet een soort aanvraagprocedure, maar staat al van tevoren vast waar het geld naar toe gaat.	Afhankelijk per fonds. In de regel worden de fondsen voor een project/gebied opgericht met een specifiek doel. In die zin is er niet een soort aanvraagprocedure, maar staat al van tevoren vast waar het geld naar toe gaat.	Of gegund op inhoudelijk doelstellingen 1) het landelijke welvaartsargument 2) het sociale/rechtvaardigheidsargument, of gegund op proces doelstellingen 1) ontkokering 2) afstemming
Revolverendheid	Niet revolverend	Ja, minder dan 70% revolverend	Ja, 95% revolverend	Ja, 75% revolverend	Niet revolverend
Publiek/privaat/ hybride	Publiek	Voornamelijk publiek	Voornamelijk publiek	Voornamelijk publiek	Publiek, maar elke euro die een gemeente vanuit het ISV investeert moet minimaal 10 euro aan publieke en private investeringen als effect hebben (hybride)

Eerste inventarisatie kenmerken investeringsfondsen voor ruimtelijke ontwikkeling in Nederland (2/3)

Naam	Fonds Verstedelijking Almere	Reserve Bovenwijkse Voorzieningen Eindhoven	Vereveningsfonds Sociale Woningbouw	Vereveningsfonds Amsterdam	Stedelijk Mobiliteitsfonds Amsterdam
Doel	Financiering verzorgen voor Almere 2.0: 60.000 nieuwe woningen inclusief bijbehorende voorzieningen	Bekostigen van nieuwe bovenwijkse voorzieningen, waarbij de gemeente Eindhoven als gesloten systeem wordt gezien	Stimulans voor sociale woningbouw: er moet geld gestort worden als er minder dan 30% sociale woningbouw wordt gerealiseerd en er kan geld onttrokken worden als er meer dan 30% sociale woningbouw wordt gerealiseerd	Voorkomen dat de GREX het financiële jaarresultaat van de gemeente sterk beïnvloedt door grote risico's te beheren en het financieren van gebiedsontwikkeling in Amsterdam	Beoogt de gemeentelijke doelstellingen met betrekking tot mobiliteit en openbare ruimte via een effectief in te zetten financieel instrumentarium te realiseren en tevens een directe en zichtbare relatie te leggen tussen de inkomsten uit parkeermaatregelen en de besteding hiervan
Gevuld door	Rijk, Provincie Flevoland en Gemeente Almere	Gemeentelijke GREX en afdrachten van private initiatieven met een bouwplan waar wijziging of afwijking van het bestemmingsplan nodig is	Afdrachten marktpartijen	Resultaten uit positieve GREX	Bruto parkeeropbrengsten, aangevuld door bijdragen (co-financiering) van het Rijk en de Vervoersregio
Juridische vorm	Gaat om een bijdrage aan projecten: Fondsmanager is de Wethouder Financiën Almere, het conceptprogramma wordt door de drie vullende partijen besproken. Gemeenteraad Almere en Provincie Flevoland hebben instemmingsrecht.	Reserve op de begroting van de gemeente Eindhoven: wordt gebruikt om openbare voorzieningen te bekostigen	Bestemmingsreserve dat onderdeel is van de gemeente. Juridische grondslag ligt in de structuurvisie Ruimte voor wensen Leidschendam-Voorburg 2040	Fonds dat onderdeel is van de gemeente.	Fonds dat onderdeel is van de gemeente.
Schaalniveau	Lokaal (stad Almere)	Lokaal (gemeente Eindhoven)	Lokaal (zowel inkomsten als uitgaven)	Lokaal (zowel inkomsten als uitgaven)	Lokaal (parkeerinkomsten worden besteed voor gemeentelijk mobiliteitsbeleid)
Criteria voor besteding	Van tevoren wordt een programma vastgesteld door de vullende partijen. Op basis daarvan worden projecten gekozen waar een bijdrage aan geleverd wordt.	Geen fonds, maar een reservering: uitgaven zijn bedoeld voor openbare voorzieningen die in het beleid van de gemeente Eindhoven passen. Voorbeeld: HOV3	Als er meer dan 30% aan sociale woningbouw wordt gerealiseerd en dat leidt tot een lagere grondwaarde, kan deze grondwaarde gecompenseerd worden met een bijdrage uit het fonds	Wanneer er een tekort ontstaat uit een negatieve GREX kan dit worden gecompenseerd met een bijdrage die gevuld wordt door het resultaat van een positieve GREX	Geen, wordt door de gemeente aangewendt voor projecten in het kader van hun mobiliteitsbeleid
Revolverendheid	Niet revolverend	Niet revolverend	Niet revolverend	Niet revolverend	Niet revolverend
Publiek/privaat/ hybride	Publiek	Publiek (gemeente bepaalt waar geld heen gaat, inkomsten zijn publiek (GREX) en privaat (afdracht)	Publiek	Publiek	Publiek

Eerste inventarisatie kenmerken investeringsfondsen voor ruimtelijke ontwikkeling in Nederland (3/3)

Naam	Infrastructuurfonds	Nationaal Groenfonds	GIZ/BIZ	Urban Development Trust
Doel	1) de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd, alsmede de financiering en bekostiging van daarmee samenhangende basisinformatie 2) de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke niet door het Rijk wordt of zal worden beheerd	Financiering van projecten die de kwaliteit van onze groene leefomgeving verbeteren, zoals natuur en landschap, lucht en water, biodiversiteit en beleving	Privaat/maatschappelijk initiatief binnen een afgebakend gebied faciliteren door bij voldoende draagvlak een publiekrechtelijk kader te bieden	Fonds waarin geld van verschillende partijen wordt gebundeld om in een gebied als geheel te investeren
Gevuld door	1) bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk 2) gelden, verkregen uit de verkoop van onroerende zaken 3) garantieprovisies 4) andere ontvangsten in het kader van het realiseren van de doelen van het fonds	Bestaat uit van overheidsgelden die van oudsher bedoeld waren voor landschap- en natuurontwikkling en het duurzaam beheer daarvan, aangevuld met opbrengsten uit verstrekte leningen	Marktpartijen	Marktpartijen
Juridische vorm	Fonds dat onderdeel is van de overheid (Wet op het Infrastructuurfonds).	Onderdeel van het ministerie van EL&I. Georganiseerd als Stichting Groenfonds.	Nog onbekend voor de GIZ, bij de BIZ is er de Wet BIZ. BIZ'en zijn verenigingen of stichtingen	Fondsorganisaties voor het inzamelen en bestemmen van financiële middelen en beheersorganisaties voor het beheer en programmering van gebied en vastgoed
Schaalniveau	Alle (zowel nationaal, regionaal als lokale investeringen kunnen hier in aanraking voor komen)	Alle (nationaal opererend en leent geld uit aan organisaties/ondernemingen op alle schalen)	Lokaal	Lokaal
Criteria voor besteding	Alle infrastructuur, behalve: 1) pijpleidingen 2) militaire doeleinden 3) culturele doeleinden, behoudens het algemene rijksbeleid om een bepaald promillage van het bedrag gemoeid met aanleg te besteden aan kunstwerken. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het negende lid, worden terzake nadere regels gesteld 4) aanleg en beheer en onderhoud van zeehavens en luchthavens 5) zeehaveninfrastructuur, anders dan met het oog op stimulering van kustvaart, binnenvaart, spoorvervoer of intermodaal vervoer voor zover tenminste één van de in dit onderdeel genoemde vervoersmodaliteiten is betrokken 6) luchthaveninfrastructuur anders dan met het oog op stimulering van intermodaal vervoer	1) financiert uitsluitend projecten met een aantoonbaar rendement voor onze groene leefomgeving 2) financiert uitsluitend organisaties en ondernemingen 3) financiering betreft leningen (eventueel achtergesteld) en in enkele gevallen equity 4) wil zekerheden (hypothecaire zekerheid, verpanding, garantie of contract) 5) minimum omvang is 100.000 euro	Vooraf wordt door de betrokken partijen een plan opgesteld. Dit plan wordt ingediend en beoordeeld 1) of het wettelijk mag 2) of er voldoende draagvlak is. Indien beide waar, wordt er middels belasting geld uitgekeerd aan de organisatie om het plan uit te voeren	Van te voren is bepaald wat het gebied gaat worden en hoe het geld geïnvesteerd gaat worden. In die zin is het niet mogelijk om een aanvraag te doen bij het fonds
Revolverendheid	Niet revolverend	Volledig revolverend	Onduidelijk: het is geen fonds waaruit leningen worden verstrekt, dus in die zin niet revolverend. Wel wordt in het gebied geïnvesteerd om waardecreatie (brede en enge) te behalen, dus in die zin (gedeeltelijk) revolverend	Nee, het fonds voorziet niet in leningen, maar doet investeringen waar een rendement van verwacht wordt
Publiek/privaat/ hybride	Publiek	Maatschappelijk	Privaat/Maatschappelijk	Privaat

3. REGIONALE FONDSVORMING: OBSERVATIES EN BELEMMERINGEN

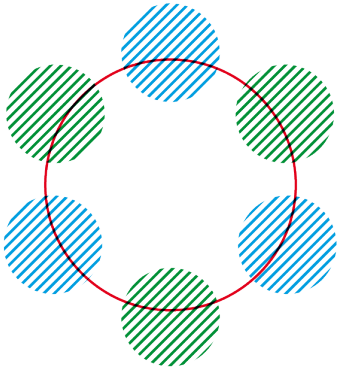


Foto: Sebastiaan ter Burg (CC BY-SA 2.0)

Regionale fondsvorming: observaties



Een fonds wordt gezien als **hulpmiddel** om **samenwerking** tot stand te brengen en **vertrouwen** op te bouwen om langjarig te investeren in de stedelijke opgaves. Hierdoor creëer je **gezamenlijke visie** en **commitment** aan het (lange-termijn) resultaat.



Een regionaal fonds werkt alleen als er **politieke wil**, een gezamenlijk gevoeld belang en een **regionale verbondenheid** binnen een afgebakende regio is.

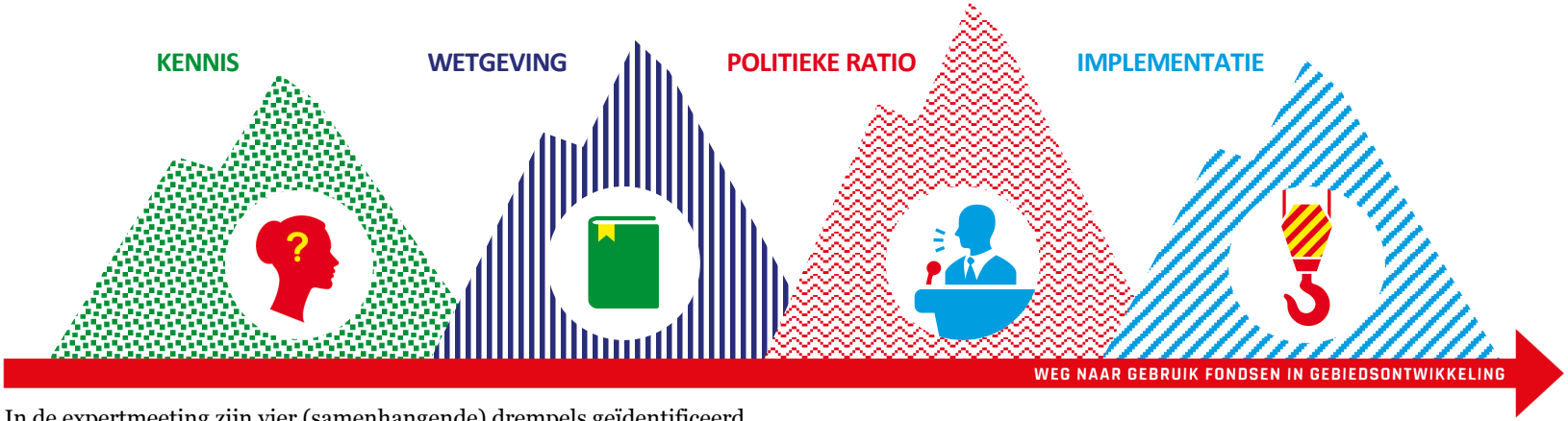
Een fonds kan voor gebiedsontwikkeling **nooit** als **een melkkoe** fungeren. Het fonds moet helpen de businesscase rond te maken en is er niet om de grote kosten te dekken.



Doel van een fonds zou moeten zijn om **lusten** en **lasten** tussen partijen goed te verdelen en daarbij voldoende **eigenaarschap** en **zekerheden** te creëren.



Belemmeringen bij gebruik fondsen



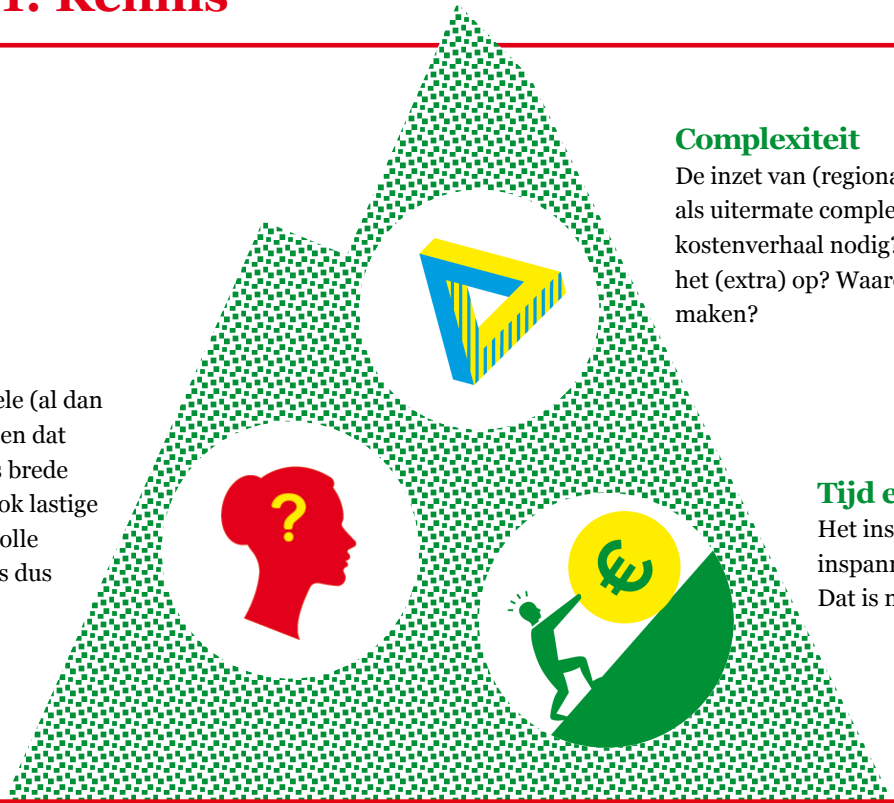
In de expertmeeting zijn vier (samenhangende) drempels geïdentificeerd die zich bij de voorbereiding en/of gebruik van fondsvorming als bekostigingsinstrument voordoen:

1. Het **ontbreken van kennis** van het bestaan van de instrumenten of de werking van een specifiek instrument.
2. Onzekerheid over de **wettelijke** kaders, waardoor de toepasbaarheid van het instrument riskant wordt geacht. Als er nieuwe kaders nodig zijn, zorgt de doorlooptijd ervan voor twijfels.
3. De inzet van (nieuwe) instrumenten is vaak **politiek beladen**. Toepassing kent vaak al tegenstanders voordat argumenten zijn gewisseld.
4. De **implementatie** van het instrument wordt binnen overheden regelmatig zwaar of ingewikkeld gevonden, soms door interne processen die niets met het instrument zelf te maken hebben.

Belemmering 1: Kennis

Kennisgebrek

De kennis zit vaak bij één of enkele (al dan niet ingehuurde) professional(s) en dat maakt het lastig om in eigen huis brede steun te krijgen. Het is immers ook lastige materie en er zijn weinig succesvolle referenties. Het tegenargument is dus gemakkelijk gemaakt.



Complexiteit

De inzet van (regionale) fondsvorming wordt ervaren als uitermate complexe materie. Waarom is (extra) kostenverhaal nodig? Wie betrek je erbij? Wat levert het (extra) op? Waarom niet per project afspraken maken?

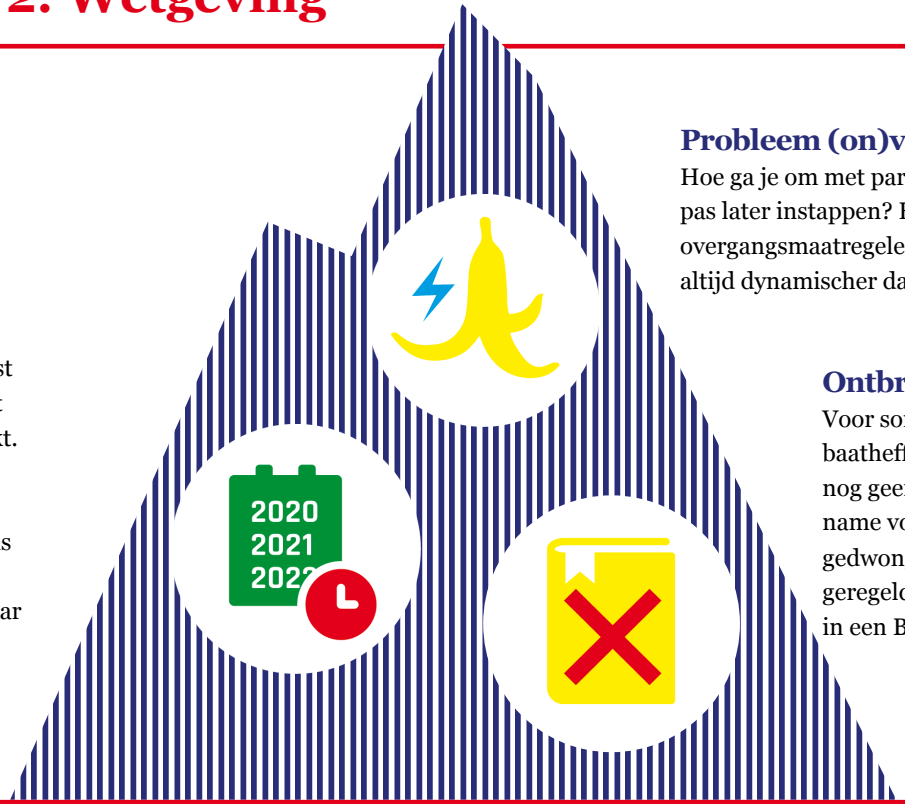
Tijd en moeite

Het instellen van een fonds vergt veel inspanning, met name ‘aan de voorkant’. Dat is niet altijd mogelijk.

Belemmering 2: Wetgeving

Doorlooptijd

Wetgeving maken duurt lang, is politiek beladen, is vaak uitkomst van een compromis en dan moet blijken of het in de praktijk werkt. Houdt het bijvoorbeeld stand bij gerechtelijke procedures? Een gekend dilemma in dit verband is fijnmazige versus grofmazige beleidskaders: de ene is uitlegbaar aan de rechter, terwijl de andere beter uitlegbaar is aan marktpartijen.



Probleem (on)voorzienbaarheid

Hoe ga je om met partijen die eerder zijn ingestapt of pas later instappen? Hoe zorg je voor overgangsmaatregelen/termijnen? De praktijk is altijd dynamischer dan ‘de wet’.

Ontbreken wettelijk kader

Voor sommige instrumenten (zoals baatheffing) bestaat in gebiedsontwikkeling nog geen wettelijke kader. Dit geldt met name voor hoe een vrijwillige dan wel gedwongen bijdrage van eigenaren is geregeld in de exploitatie/beheerfase, zoals in een BIZ.

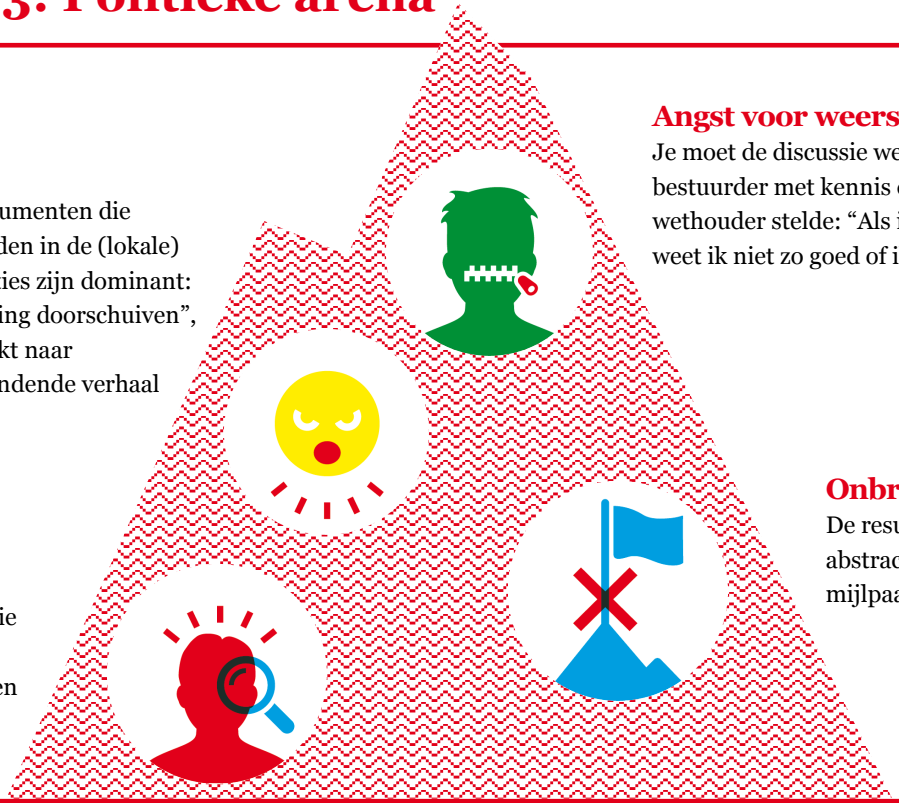
Belemmering 3: Politieke arena

Gevoeligheden

‘Grondpolitiek’, fondsen en instrumenten die daarmee samenhangen zijn beladen in de (lokale) politieke arena. Beelden en emoties zijn dominant: “stapelen van kosten”, “de rekening doorschuiven”, “woningen worden te duur”, “riekt naar lastenverhoging”. Het positief bindende verhaal ontbreekt dan.

Schijn tegen hebben

In eigen huis wordt de introductie van nieuwe instrumenten vaak gezien als geld ophalen voor eigen hobby’s.



Angst voor weerstand

Je moet de discussie wel aandurven. Dat vergt een bestuurder met kennis die de discussie aan wil gaan. Een wethouder stelde: “Als ik dit van te voren geweten had, weet ik niet zo goed of ik dit wel had gedaan”

Onbruikbaar als score middel

De resultaten van instrumenten zijn abstract en kosten tijd. Als politieke mijlpaal dus niet goed bruikbaar.

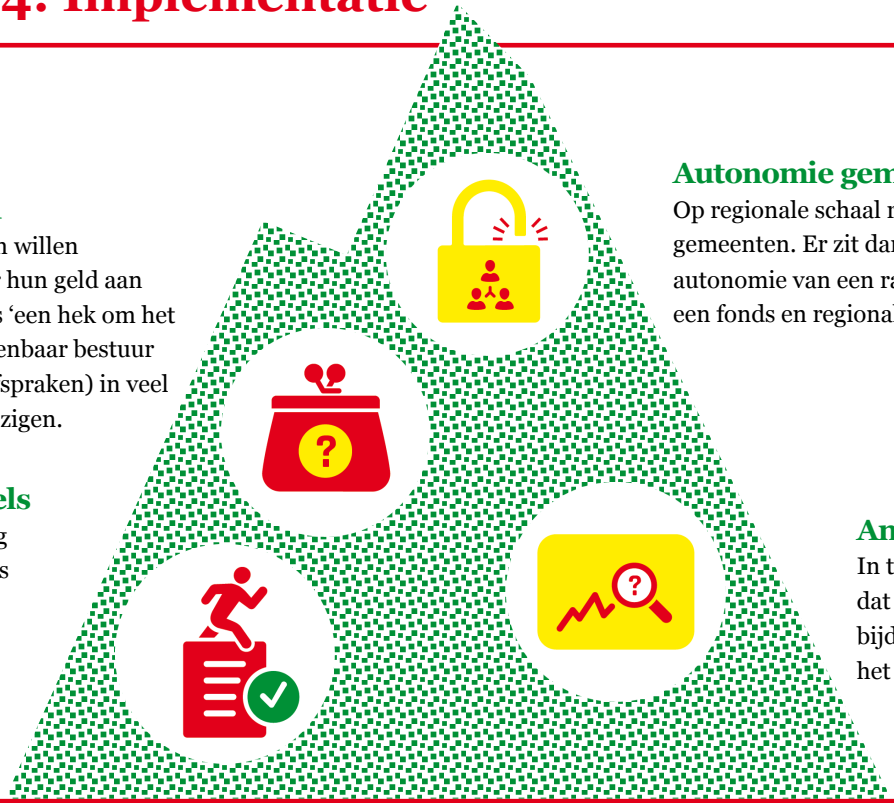
Belemmering 4: Implementatie

Bestedings-onzekerheid

In het geval van private bijdragen willen marktpartijen vooraf weten waar hun geld aan besteed wordt. Hoewel een fonds ‘een hek om het geld zet’ is de praktijk dat het openbaar bestuur het doel (afhankelijk van fondsafspraken) in veel gevallen bepaalt en (dus) kan wijzigen.

Administratieve obstakels

Het afleggen van verantwoording over de bestedingen uit een fonds vraagt veel politiek-bestuurlijke behendigheid. Geld kan niet simpelweg in een onbestemde reserve worden gestopt.



Autonomie gemeenteraad

Op regionale schaal raken vraagstukken meerdere gemeenten. Er zit dan altijd spanning op de autonomie van een raad in relatie tot de werking van een fonds en regionale afspraken.

Angst

In tijden van woningnood is er angst dat fondsvorming (via een verplichte bijdrage of een heffing) zal leiden tot het stilvallen van de bouw.

4. CONCLUSIE EN AANBEVELING



Foto: Gemeente Eindhoven

Conclusie en aanbeveling

> Uit onze verkenning en gesprekken met experts blijkt dat de huidige zoektocht naar alternatieve bekostiging van publieke investeringen in de verstedelijkingsopgave twee kanten kent. Aan de ene kant is er sprake van een instrumentele, min of meer rationele, zoektocht naar het 'waarmee' van de bekostiging. Het resultaat is een lijst met denkbare instrumenten, die vervolgens naar bepaalde kenmerken worden geordend. In dit rapport hebben we voorgaande inventarisaties bekeken, maar zijn we op zoek gegaan naar de andere kant, naar het 'hoe': de route die een gekozen instrument in zijn maatschappelijk-politieke context moet afleggen om in de praktijk geïmplementeerd te raken.

Het schaalniveau doet ertoe

We hebben in dit rapport gefocust op de route die wordt afgelegd bij fondsvorming. We hebben ontdekt dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen fondsvorming op gebieds-, stedelijk- en regionaal schaalniveau. We concluderen dat regionale fondsvorming ten behoeve van publieke werken rond lokale gebiedsontwikkeling vooral een publiek-publieke aangelegenheid is. Slechts in hele specifieke situaties zouden private partijen hierbij kunnen aanhaken. Experts stellen dat fondsvorming op dit niveau alleen werkt als daarvoor ook politieke wil en regionale verbondenheid bestaat. Het afdwingen van regionale samenwerking wordt ontraden.

Breder frame nodig

Voor fondsvorming op gebieds- en stadsniveau is onze conclusie dat de kans groot is dat denkbare instrumenten in de gereedschapskoffer blijven. Hoezeer een instrument op papier ook van toepassing kan zijn, vereenvoudigd wordt, en hoeveel er ook wordt geïnvesteerd in kennis: er blijven nog tal van belemmeringen over waardoor het instrument in de tas blijft. Daarmee zeggen we niet dat het geen zin heeft om te blijven investeren in het verbeteren van het instrumentarium en te werken aan nieuwe instrumenten. We pleiten er alleen voor dat de belemmeringen in de context waarin het instrument moet gedijen op waarde worden geschat. De discussie over het instrumentarium moet daarom in een ander, breder frame worden gevoerd: een frame waarbij overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties elkaar als partners zien en gezamenlijk meerwaarde creëren. Uit die meerwaarde vloeit een gerechtvaardigde bijdrage naar publieke werken, mits die bijdrage ook gaat renderen: dat het ook voor marktpartijen een plus zet op reeds gedane of nog te verrichten investeringen. Samenwerkende overheden halen de meerwaarde uit het bijeenbrengen en daarmee slim besteden van middelen, waardoor het maatschappelijk rendement ervan wordt vergroot.

Pragmatische benadering vereist

De route van selectie naar toepassing van instrumenten als fondsvorming is weerbarstig. Het is een lange weg, omgeven met beelden, emoties en onzekerheden. De ideologische argumenten die zich in de politieke arena opdringen doen daarbij geen recht aan de meer pragmatische inbreng die vanuit ontwikkelaars en beleggers regelmatig tot ons komt. Marktpartijen die zich op gebiedsontwikkeling richten zien wel degelijk het belang van het gezamenlijk investeren. Zij willen dat de opbrengsten benut worden voor het verder doorontwikkelen van stad en regio, met realistische afspraken en zekerheden omtrent visie en doelen voor de lange termijn. De publieke professionals bevestigen deze genuanceerde benadering onverkort. Zij wijzen juist op de belemmeringen die ze regelmatig in de eigen, publieke omgeving ervaren. Het frame ‘dat de markt niks wil’ is dus pertinent onjuist. Investeren in een gedeelde opvatting over de randvoorwaarden waarbinnen fondsvorming kan werken is noodzakelijk.

Kans op meerwaarde onbenut

Het vereenvoudigen van (de inzet van) instrumenten om belemmeringen rond onvoorspelbaarheid en onduidelijke bestedingen weg te nemen, is een no-regret maatregel. Maar er is meer nodig. Onze conclusie is dat de meerwaarde die door het inzetten van het instrument fondsvorming kan worden gegenereerd nu (te) vaak onbenut blijft. Belemmeringen op gebied van kennis, wetgeving, politieke arena en implementatie domineren de praktijk. Er is geen gebrek aan bestaande of denkbare instrumenten; het vraagstuk ligt in de route naar toepassing ervan.

Geen schip met goud…

Fondsvorming moet worden gezien als een instrument waardoor samenwerking kan worden bevorderd en waarbij visievorming, gedeeld eigenaarschap, gelijke lusten en lasten, commitment en duidelijke langjarige afspraken de algemene winsten zijn. Het mag dan ook helder zijn dat er met (regionale) fondsvorming geen schip met goud wordt binnengehaald! Het is een hulpmiddel om de maatschappelijke en financiële meerwaarde van publiek-publieke en publiek-private afspraken te verzilveren. Zo bezien 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.

We bevelen aan om de (schaarse) good practices in de etalage te zetten en actief onder vakgenoten te delen. Dit zal helpen om de gevonden belemmeringen onder de aandacht te brengen en partijen te informeren over hoe belemmeringen overwonnen kunnen worden.

5.
SLAAGFACTOREN BIJ HET GEBRUIK VAN FONDSEN



Foto: Nanda Sluijsmans (CC BY-SA 2.0)

Slaagfactoren

Maak sterke kaders

Een duidelijke juridische structuur met afdwingbare afspraken over bestedingsdoelen vergroot doorgaans het draagvlak in een gemeenteraad of Provinciale Staten. Het versterkt de legitimiteit en helpt bij het tegengaan van free-rider gedrag.

Creëer gezamenlijke urgentie

Het helpt om een gedeelde visie te hebben op de samenwerking, te investeren in draagvlak bij alle partners en gezamenlijk de urgentie uit te dragen.

Maak een publieke investeringsagenda

Het helpt als overheden samen duidelijkheid kunnen scheppen naar de omgeving over waarin zij (aanvullend) willen investeren.



Deel ervaringen

Draag good practices uit, want wanneer iets zich bewezen heeft wordt het makkelijker overgenomen. Minder angst en onzekerheid helpt zo bij het verder brengen.

Aandacht van hogerop

Aandacht en legitimiteit voor instrumenten vanuit het Rijk zorgt ervoor dat je lokaal een ruggesteun hebt in het gesprek met marktpartijen en de raad en/of de Staten.

Afstemming cruciaal

Naarmate de meerwaarde van plannen en afstemming op hoger schaalniveau beter in beeld is, groeit de bereidheid van partijen om in te stappen. De opgave is om dergelijke zekerheden in de politieke omgeving te borgen.

IN GESPREK OVER (REGIONALE) FONDSVORMING

MinBZK

Het **regionale niveau** is misschien toch vooral een **bestuurlijke zaak** tussen overheid, provincie en gemeenten voor gebiedsontwikkeling.

Een regionaal fonds is het **gevolg en niet de aanleiding** tot regionale samenwerking bij gebiedsontwikkeling.

Een regionaal fonds kan als voordeel hebben dat provincies en gemeenten bij de besluitvorming over het Infrastructuurfonds **niet alleen als vragende partij** aan tafel zitten, maar ook **mee kunnen financieren**.

WETHOUDER

*"**Samenwerking** (op **regionaal** niveau) kan je **niet verplicht opplegge**n, dat gaat niet werken."*

"Regionale fondsen vanuit verschillende gemeenten, werkt alleen als er politieke wil en regionale verbondenheid is". Daar is geen wettelijke basis voor nodig.

"Fondsvorming op gemeentelijk niveau is een heel ander verhaal dan op regionaal niveau". Laat de markt op regionaal niveau erbuiten. Je kan er wel specifieke publiek-private samenwerkingen onder hangen op gebiedsniveau.

De vraag blijft: **hoeveel zekerheid** heb je nodig om te participeren. Vanuit die onzekerheid bezien is de kans veel groter dat een fonds op lokaal niveau veel beter gaat werken. Daar zijn private partijen wel te verleiden omdat waardecreatie ontstaat

Op **regionaal** niveau is het vooral een **overheidsopgave**. "*op het moment dat je op stadsniveau al gaat vragen aan een ontwikkelaar aan de ene kant van een stad om een bijdrage te leveren die aan de andere kant van die stad wordt ingezet dan heeft hij daar geheid geen belang bij en dan wordt het een heel moeilijke opgave*"

BELEGGER

*"Ik vind het heel logisch dat als je enorme investeringen doet in die bereikbaarheid en aantrekkelijkheid van een gebied, dat als een huis daarmee over vijf jaar twee keer zoveel waard wordt, dat je een gedeelte daarvan dan ook weer terug gaat halen. Dat is prima uit te leggen. Het **wettelijk afdwingbaar maken** op gebiedsniveau zou dus moeten kunnen"*

ONTWIKKELAAR

Een bepaalde mate van **onzekerheid** is door de markt wel te accepteren, zolang er ook een moment blijft om te evalueren: zitten we nog op schema? Dus faseren.

Kennis over fondsen is soms **ondoordringbaar**: waar haal je kennis vandaan?
Willen we misschien teveel? Kan het compacter en simpeler? Wellicht **faseerbaar maken**
Blijf de **markt** ook **uitdagen** om stappen te zetten, bijvoorbeeld door de overheid programma te laten maken waar de markt proposities voor kan indienen

*"Het zou fantastisch zijn als we op regionaal niveau **afspraken kunnen maken** over de woningmarkt"*. In plaats van dat de gemeente uit eigen perspectief blijft kijken waar die gaat bouwen.

GEMEENTE

"Fondsvorming is voor ons meer een soort pragmatisme van 'niet lullen, maar poetsen' en dingen mogelijk maken".
*"Je kan je dit ook **niet zonder bestuurlijke wil**. Dus je steekt wel je nek uit als je dit gaat doen".*

"Hoe ingewikkelder en integraler de opgave, hoe meer je ook een regierol van een overheid nodig zult hebben"

*"De **woningmarkt is niet alleen van de stad**, maar een regionale opgave. We zijn aan elkaar verbonden als regiogemeentes, want doorstromingen zie je in de regio en niet alleen in de stad"*
Hier zit misschien ook een financiële en afstemmingscomponent aan die je met marktpartijen kan regelen

Zet de **opgave centraal**: verstedelijking en verdichting vraagt om voldoende voorzieningen om iedereen fatsoenlijk te kunnen laten wonen. Een fonds kan daarbij helpen en zorgen dat de **lusten en lasten eerlijk verdeeld** worden.
Alle opgaves zoals klimaat, energie, duurzaamheid, stikstof is een **integrale opgave**, daar heb je de **omliggende gemeentes voor nodig**. Op basis daarvan moet je coalities smeden en daar financieel iets mee doen.

SKG TUDelft

BRONNEN EN COLOFON



Foto: Rob Dammers (CC BY- 2.0)

Bronnen

Daamen, T. A., W. J. Verheul & E.W.T.M. Heurkens (2020). *Gebiedsinvesteringszone naar een praktijkexperiment* [Leespresentatie]. Idelft: Leerstoel Gebiedsontwikkeling / UDM, TU Delft (februari)

Rebel & Appm. (2018). *Alternatieve bekostiging en financiering: Toekomstbeeld OV*.(oktober)

Studiegroep alternatieve bekostiging Rijksoverheid (2020). *Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling*. Rijksoverheid.(februari)

Urhahn (2019). *Alternatieve vormen van bekostiging verstedelijking* [Presentatie]. Rijksoverheid. (15 November)

Verstraten, P., K. van Ruijven, & R. Euwals (2019). *Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling*. CPB. (augustus)

Vriends, R. P. (2017). *Stimulating inner city transformations: The use of revolving instruments in inner city development*. TU Delft. (juli)

Colofon

Auteurs

Prof. dr. Co Verdaas

Dr. ir. Tom Daamen

Ir. Arthur Verwayen

Met medewerking en input van:

Steven Hamming (TU Delft)

José van der Plas (Gemeente Eindhoven)

Robert Offermans (Gemeente Den Haag)

Wij danken graag nogmaals de deelnemers van de verschillende sessies voor hun tijd, waardevolle input en betrokkenheid bij deze rapportage.

Leerstoel Gebiedsontwikkeling

Faculteit Bouwkunde

Technische Universiteit Delft

Julianalaan 134

2628 BL Delft

In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling

© **Technische Universiteit Delft**, september 2020.