

Meer doen. Meer samen doen.

Hoe betalen we betere en mooiere gebieden.



Meer doen. Meer samen doen.

Hoe betalen we betere en mooiere gebieden.

Auteurs:

Gert-Jan Fernhout

Adamfo de Groot

Damo Holt

Datum:

Juni 2019

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
The Netherlands
+31 10 275 59 90
info@rebelgroup.com

www.rebelgroup.com



Voorwoord: op zoek naar effectievere bekostiging integrale gebiedskwaliteit

Vanuit de NOVI hebben we de Rebel gevraagd om een essay te schrijven over de Bekostiging van Integrale Gebiedskwaliteit. In de NOVI krijgt het stimuleren van Integrale Gebiedskwaliteit veel aandacht. De bekostiging en de organisatie hiervan blijkt in de praktijk een weerbarstige opgave te zijn.

In een aantal workshops met sleutelpersonen hebben we hierover diepgaande gesprekken gevoerd om meer grip op dit onderwerp te krijgen. De resultaten van deze workshops en de kennis op dit gebied van Rebel zijn samengebracht in dit essay. Ik ben ervan overtuigd dat dit essay het permanente debat over dit onderwerp verder brengt én concreter maakt. Gericht op het realiseren van goede ideeën en concrete projecten om meer gebiedskwaliteit te realiseren. In de NOVI worden NOVI-gebieden geïnitieerd. Het zou mooi zijn als er in deze gebieden, mede geïnspireerd door bijgaand essay, stappen gezet kunnen worden in bekostiging van integrale gebiedskwaliteit.

Emiel Reiding

Directeur Nationale Omgevingsvisie

Inhoudsopgave

1. Nederland doet het goed, maar het kan nog beter	5
2. Waardecreatie als vertrekpunt voor goede plannen	7
3. Van een Oplossende naar een Vragende Overheid	8
4. Coördinatie op het juiste bestuurlijke niveau	9
5. De Ladder van Bekostiging	10
6. Van baat naar opbrengst	13
7. Realiseren NOVI-doelstellingen vereist cultuur die de oplossing boven procedures stelt	15
8. Concrete voorstellen	16
8.1 Thema 1: aanpak, governance & publiek-private coalities	16
8.2 Thema 2: analyse & beleidsvoorbereiding	19
8.3 Thema 3: bekostiging	20
8.4 Thema 4: voorfinanciering	25
9. Van voorstellen naar maatregelen	26
Bijlage: Rebels Classificatie van het Financieel Instrumentarium	28



De kwaliteit van de leefomgeving in Nederland is hoog en er gaat veel goed. Toch laten we kansen liggen om het beter te doen. De NOVI kan ons helpen die kansen te benutten. Door synergievoordelen te creëren, door baathebbenden te laten bijdragen aan de bekostiging van projecten en door over de grenzen van onze eigen organisatie te kijken. In dit essay doen we een aantal concrete voorstellen.

1. Nederland doet het goed, maar het kan nog beter

Nederland is een klein land met veel inwoners. Inwoners die ruimte nodig hebben. Ruimte om te wonen, te werken, te reizen en te ontspannen. Ruimte om voedsel te verbouwen, ruimte om spullen te vervoeren en ruimte om energie op te wekken. Maar die ruimte wordt steeds schaarser. Zeker in Nederland ligt er een opgave om de beperkte ruimte die we hebben zo efficiënt mogelijk in te zetten.

Vanuit internationaal perspectief is de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland hoog. Ze is heel, schoon, veilig en vaak zorgvuldig vormgegeven. Een groot deel van de leefomgeving is publieke ruimte. Daar betalen we met elkaar voor en genieten we met elkaar van. Dat is efficiënt, maar soms ook ingewikkeld. Bijvoorbeeld omdat je het met elkaar eens moet worden over hoe je die schaarse publieke ruimte inricht en hoeveel we bereid zijn om daarvoor met elkaar te betalen. Iedereen vindt er wat van, maar we vinden niet allemaal hetzelfde.

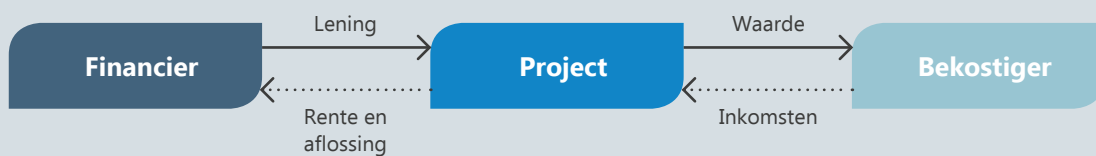
We doen het goed, maar laten kansen liggen om het nog beter te doen. Overheden werken langs elkaar heen, synergie-mogelijkheden blijven onbenut en soms krijgen we maatschappelijk waardevolle projecten toch niet gefinancierd. Dit essay gaat over hoe we samen tot waardevollere besluiten komen over de inrichting van ons land en hoe we de daaruit voortvloeiende maatschappelijk waardevolle projecten ook financieel haalbaar en gefinancierd krijgen. Zulks in de wetenschap dat de Groninger gaskraan in 2030 dicht gaat en Nederland het vanaf dan zonder aardgasbaten moet doen.



Het onderscheid tussen financieren en bekostigen

Financieren heeft betrekking op het (tijdelijk) beschikbaar stellen van vermogen door een vermogensverschaffer, bijvoorbeeld in de vorm van een lening. Die lening moet worden terugbetaald. Daarvoor moeten inkomsten worden gegenereerd. Het genereren van de inkomsten noemen we *bekostigen*. Onderstaand plaatje toont de relaties tussen het project, zijn financier en zijn bekostiger.

Als een baathebbende (bekostiger) betaalt voor de waarde die het project voor hem heeft, dan resulteert dat in inkomsten voor het project. Uit deze inkomsten kunnen de rente en aflossing aan de financier worden betaald. Financiering is nodig om de periode tussen investeringsuitgave en de inkomsten te overbruggen.



Een project is financieel haalbaar als er een financier bereid is om financiering voor het project beschikbaar te stellen. De meeste financiers zijn daar pas toe bereid als ze overtuigd zijn dat het project ook voldoende inkomsten zal genereren om aan de rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. Dat betekent dat de financier naast de inschatting van kosten en opbrengsten ook aandacht besteedt aan de risico's van het project. Soms treedt een overheid op als financier, bijvoorbeeld via InvestNL, het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn) en een aantal regionale 'revolverende fondsen'.



2. Waardecreatie als vertrekpunt voor goede plannen

De NOVI is een integrale, samenhangende visie op hoe we er met elkaar voor gaan zorgen dat de fysieke leefomgeving maximaal bijdraagt aan de kwaliteit van het leven in Nederland. Nu en in de toekomst. De NOVI en het proces daar naartoe moeten dus leiden tot plannen en besluiten die tot meer waarde voor de samenleving leiden.

Betere plannen maken is goed. Ze ook realiseren is beter. Dat betekent dat de plannen niet alleen goed, maar ook financieel haalbaar en financierbaar moeten zijn. Het antwoord op de vraag hoe je tot financieel haalbare plannen komt, relatief eenvoudig is:

1. *Bedenk een oplossing die zoveel mogelijk waarde creëert*
2. *Vertaal die waarde in een financiële opbrengst en*
3. *Overbrug de periode tussen uitgaven en inkomsten met een financiering.*

Slimme plannen bieden een oplossing die voorziet in de behoeften van particulieren, bedrijven of overheden die daarvoor willen betalen. Bijvoorbeeld omdat hun huis meer waard wordt, doordat ze elders kosten kunnen besparen of doordat het plan bijdraagt aan de realisatie van hun beleidsdoelstellingen.

Voor veel ruimtelijke projecten geldt dat ze waardevol zijn, maar moeite hebben die waarde te vertalen in een financiële opbrengst. Opbrengsten die nodig zijn om de kosten van het project te dekken.



3. Van een Oplossende naar een Vragende Overheid

In de praktijk zien we vaak dat een overheid een oplossing bedenkt voor een door haar gepercipieerd probleem en vervolgens over die oplossing in gesprek gaat met andere overheden. De oplossing treedt naar de voorgrond, het probleem raakt op de achtergrond. Meer dan het oplossen van het probleem, wordt de opdracht aan de bestuurder en zijn ambtenaar is om de oplossing te realiseren. De betreffende overheid staat dan niet meer open voor andere oplossingen, zelfs niet als die tot betere resultaten leiden.

Nederlandse overheden vervullen vaak een dubbelrol. In hun rol van *Vragende Overheid* articuleren zij een maatschappelijke behoefte. Die behoefte vertalen ze in een beleidsdoelstelling. In de begroting stellen ze geld beschikbaar om die beleidsdoelstelling te realiseren. Vaak schiet een Vragende Overheid meteen door in de rol van *Oplossende Overheid*: de overheid die verantwoordelijk wordt gemaakt voor het realiseren van de oplossing. Op de begroting neemt de oplossing vaak zelfs de plek van de doelstelling in. De gemeente Rotterdam stelt de 200 miljoen euro niet beschikbaar voor het verbeteren van de bereikbaarheid van Zuid (wat de oorspronkelijke bedoeling was), maar voor het realiseren van een brug. Het middel is een doel geworden. De overheid staat niet meer open voor andere oplossingen. Zelfs niet als die tot een beter resultaat leiden.

De vraag is waarom het ministerie van VWS zélf de oplossingen moet bedenken voor de 79,7 miljard die het mag spenderen aan beleidsproblemen in de zorg. Waarom is het niet mogelijk dat Rijkswaterstaat of de gemeente Rotterdam - in een hoedanigheid van Oplossende Overheid - gebruik maken van het VWS-budget als zij een oplossing hebben die ook aantoonbaar bijdraagt aan de doelstellingen van VWS als Vragende Overheid?

De Nederlandse overheden kunnen meer waarde creëren door de verleiding te weerstaan om meteen in de rol van *Oplossende Overheid* te schieten maar zich in plaats daarvan in eerste aanleg te beperken tot het samen met anderen inventariseren van de doelstellingen die zij als Vragende Overheid in en met een bepaald gebied hebben. Door het bundelen van middelen die de Vragende Overheden beschikbaar hebben voor 'hun' beleidsprobleem, ontstaat ruimte om samen te werken aan integrale oplossingen. Eventueel kunnen de middelen van de *Vragende Overheden* worden aangevuld met middelen van *Vragende Particulieren*, *Vragende Bedrijven* en *Vragende Maatschappelijke Organisaties*. Door op die manier opgabegericht te werken, kan werk met werk worden gemaakt. Zo zijn bij Ruimte voor de Rivier middelen voor de bescherming van natuur en tegen water bij elkaar gebracht en zijn met het gecombineerde budget veel waardevoller oplossingen gerealiseerd dan wanneer de 19 partners als *Oplossende Overheden* langs elkaar heen waren blijven werken.

Door gebiedsgericht middelen voor gedeelde opgaven te bundelen, en die bijvoorbeeld via een integrale concessie uit te zetten, kunnen we praktisch invulling geven aan opgave-gericht werken langs de lijnen van het onderscheid tussen *Vragende en Oplossende overheid*. In zo'n oplossing kan de overheid, samen met markt en samenleving, vervolgens wel een belangrijke rol spelen. Bijvoorbeeld via middelen, wet- en regelgeving, faciliterend optreden of goed opdrachtgeverschap.

4. Coördinatie op het juiste bestuurlijke niveau

Iedereen is het erover eens dat de Amsterdamse woning- en arbeidsmarkt de grenzen van de stad overschrijdt, maar niet heel Noord-Holland beslaat. Dat was de reden voor het College van Rijksadviseurs om zijn *Dashboard Verstedelijking* toe te passen op de MRA. En niet op de stad Amsterdam of de provincie Noord-Holland.¹

Dat de MRA het logische schaalniveau is voor veel vraagstukken die spelen in het *Daily Urban System* van Amsterdam, wil niet zeggen dat er een nieuwe, democratisch gelegitimeerde bestuurslaag moet komen om besluiten te nemen over de thema's die op dat niveau spelen.² In de MRA pakken de betrokken gemeenten die rol samen op. Het betekent ook niet dat het Rijk zich er niet mee mag bemoeien. Integendeel. Ook in de opgaven die spelen binnen de MRA heeft het Rijk een direct en groot belang. Een belang dat verder gaat dan die van beheerder van de Rijksinfrastructuur.³ Reden genoeg dus om ze aan tafel te hebben.

De NOVI wil dat overheden als één overheid samenwerken in netwerken. Daarin kunnen verschillende verantwoordelijkheden, doelstellingen en rollen naast elkaar bestaan en in de tijd variëren. Welke overheid op welk moment hoe wordt betrokken hangt af van zijn bereidheid en vermogen om op dat moment bij te dragen aan de oplossing. Dat kan dus per project of programma verschillen, zolang formele taken en verantwoordelijkheden gerespecteerd blijven. Soms kan daar een aparte gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor worden gemaakt. Denk aan constructies zoals het Rotterdamse Havenbedrijf, de Schiphol Area Development Company of de regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Manieren om gedeeld of gedelegeerd opdrachtgeverschap in te vullen.

In de NOVI worden perspectiefgebieden aangewezen. In de perspectiefgebieden spelen opgaven van nationaal belang die de reikwijdte van regionale en lokale overheden te boven gaan en waar het Rijk om die reden een meer actieve en sturende rol speelt.

Van een geïnstitutionaliseerde naar een netwerkoverheid

'Netwerken vormen de nieuwe sociale morfologie van onze samenleving en de verspreiding van netwerklogica verandert de wijze van werken en resultaten in processen en productie, ervaring, macht en cultuur.' (Manuel Castells, 1996). Dat heeft ook gevolgen voor hoe we de relaties tussen overheden en tussen overheid en samenleving organiseren.

Sinds januari 2017 werken de 400 ambtenaren die zich bezig houden met het ruimtelijk domein in de stad Utrecht niet meer in een 'harkjesstructuur'. Voor iedere opgave worden mensen met de voor die opgave benodigde expertise bij elkaar gezocht. Mensen met een vergelijkbaar vakgebied, vergelijkbare kennis of vergelijkbare vaardigheden organiseren zich in 'gilden'. Die gilden vormen de thuisbasis en zijn verantwoordelijk voor de professionele ontwikkeling van mensen. Inhoudelijke coördinatie vindt niet via de gilden, maar in de opgaven plaats. Er is geen geïnstitutionaliseerd escalatiemodel. De wethouder blijft inhoudelijk verantwoordelijk.

1. In opdracht van de Rijksbouwmeester ontwikkelde Rebel het Dashboard Verstedelijking, dat de financiële en maatschappelijke effecten van verschillende verstedelijkingsopties integraal en overzichtelijk in beeld brengt. Toepassing op de MRA leidde tot verrassende inzichten. Bijvoorbeeld dat er in en rond Amsterdam meer dan voldoende ruimte is, dat bouwen in de bestaande stad op veel manieren bijdraagt aan CO2-reductie en dat we bestaande infra veel beter kunnen benutten. Het model is toepasbaar voor iedere woningbouwopgave in Nederland. Bekijk het rapport [hier](#).
2. Een Daily Urban System is het gebied rond een stad waarbinnen de belangrijkste dagelijkse woon- werkverplaatsingen zich afspelen.
3. In diverse MKBA's is aangetoond dat bij opgaven op het gebied van arbeidsmarkt en woningbouw het Rijk vrijwel altijd en ruimschoots de overheid is met het grootste, directe financiële belang. Kijk bijvoorbeeld naar de [MKBA van het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid](#).

5. De Ladder van Bekostiging

'Wie profiteert, betaalt' lijkt een rechtvaardig principe en is wat ons betreft ook een logisch startpunt voor het nadenken over de bekostiging van projecten in de leefomgeving. Het sluit naadloos aan op een van de inrichtingsprincipes van de NOVI: Voorkomen van afwentelen. En ook bij de gedachte dat projecten die meer waarde creëren gemakkelijker gefinancierd worden. Er wordt bij waardevolle projecten immers meer geprofiteerd en dus is het makkelijker om partijen ertoe te bewegen bij te dragen aan de bekostiging ervan. Het is daarom goed om bij ieder project na te gaan wie precies baathebbenden zijn en of het mogelijk en redelijk is om hen dat deel van de rekening op te laten pakken dat past bij de mate waarin zij profijt hebben.

Een mooi park voor mijn huis

Als mijn woning 30 duizend euro meer waard wordt omdat er een mooi park voor de deur wordt aangelegd ben ik baathebbende. Het lijkt rechtvaardig dat tenminste een deel van de waardestijging die ik realiseer wordt aangewend ter bekostiging van het project. En andersom onrechtvaardig als ik de waarde verzilver, maar de samenleving voor de kosten laat opdraaien.

Als de waarde van mijn woning stijgt, heb ik die 30 duizend euro niet ineens op mijn bankrekening staan. Wat niet op mijn bankrekening staat, kan ik niet afdragen. Ook als ik daar wel toe bereid zou zijn, kan ik pas afdragen als ik de woning verkoop.

In de praktijk blijken baathebbenden vaak hun deel van de rekening niet te kunnen of niet te willen betalen. Ook niet als zij aanwijsbaar zijn en de omvang van hun baten goed is onderbouwd. Het onderliggende *prisoners dilemma* leidt er toe dat projecten die waardevol zijn toch niet worden uitgevoerd.⁴ De kunst is om dat dilemma te doorbreken. Wij denken dat overheden veel meer kunnen doen om baathebbenden mee te laten betalen dan nu gebeurt.

Het Rijk zou moeten pleiten voor een systematische analyse van baathebbenden bij ieder project, alsmede voor een systematische analyse van de instrumenten om die baten beschikbaar te maken voor de bekostiging van dat project. Niet alleen bij grote, ingewikkelde projecten of bij projecten die we met alleen publiek geld niet rond krijgen.⁵

Toepassing van de *Ladder van Bekostiging* betekent dat eerst wordt gekeken naar baathebbenden die direct financieel profiteren, dan naar baathebbenden die indirect financieel profiteren en tenslotte naar baathebbenden wier baten niet financieel, maar wel monetariseerbaar zijn. Voor niet-financiële, niet-monetariseerbare baten (denk aan het behoud van culturele waarde voor toekomstige generaties) is geen objectieve onderbouwing te maken.

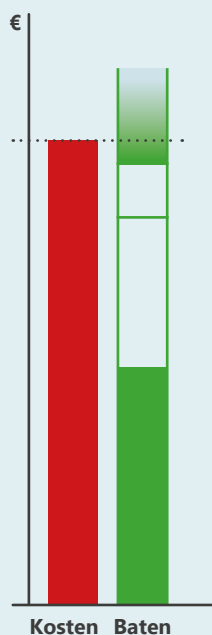
4. Het *prisoner's dilemma* is een begrip uit de speltheorie als voorbeeld van de relatieve voordelen van samenwerken en niet samenwerken.

5. Systematisch wil niet zeggen uitgebreid. De reikwijdte en diepgang van zo'n analyse moeten in verhouding staan tot de omvang van het project en de kansrijkheid van het vinden van nieuwe bekostigingsbronnen.

De ladder van Bekostiging - 1

Indicatief voorbeeld werking 'Ladder van bekostiging' Ruimtelijke ontwikkelingen:

Realisatie project X



Analyse baten en bekostigingsbronnen

Niet-financiële, niet monetariseerbare baten

- » Meer/geluk woongenot
- » Betere kwaliteit leefomgeving/ leefbaarheid algemeen
- » Behoud cultuurhistorie voor toekomstige generaties

Bekostigingsbron

- » Gemeente/ provincie/ Rijk
- » Gemeente/ provincie/ Rijk
- » Overheden, evt. private stichting

Niet-financiële, monetariseerbare baten

- » Minder CO² door mobiliteitshift en reistijdwinsten
- » Betere gezondheid

- » Rijksoverheid
- » Zorgverzekeraar

Indirecte financiële baten

- » Waardestijging omliggende woningen
- » Omzetting van bv. aanpalende retail
- » Minder uitkeringen door meer werkgelegenheid
- » Toename Gemeentefonds door meer inwoners
- » Toename OZB door meer vastgoed als grondslag
- » Extra inkomsten belastingen *BTW, inkomsten- en vennootschapsbelasting, etc.)

- » Woningeigenaren
- » Omliggende ondernemers
- » Rijk en gemeente
- » Gemeente (via Rijk)
- » Gemeente (via bedrijven/ bewoners)
- » Rijk/ provincie

Directe financiële baten

- » Opbrengst ontwikkeling X (grond, vastgoed, parkeren)
- » Omzet bedrijven
- » Meer opbrengsten bv. OV bij toename reizigers

- » Gemeente/ marktpartij
- » Ondernemer(s)
- » OV-reiziger/ OV-bedrijf

Wij kunnen ons voorstellen dat we in Nederland met elkaar afspreken dat baathebbenden in beginsel meebetalen aan projecten die aantoonbaar tot een waardeverhoging van hun eigendom of inkomsten leiden, maar dat het betaalmoment pas is als zij de *cash* van waaruit zij die betaling kunnen doen ook ontvangen.⁶ Daarbij zien wij de overheden zelf nadrukkelijk ook als direct baathebbenden. Als alle vastgoedeigenaren in de omgeving meebetalen aan het opwaarderen van het stationsgebied in Eindhoven, doet de gemeente Eindhoven daarvoor haar eigendom, los van haar maatschappelijke taak en onder dezelfde voorwaarden, aan mee.

Het is de taak van een overheid om ervoor te zorgen dat maatschappelijke waardevolle projecten die niet vanzelf tot stand komen, toch worden gerealiseerd. De stelling is verdedigbaar dat de met die verantwoordelijkheid samenhangende overheidsbijdrage beperkt moet blijven tot wat we de 'onrendabele top' noemen: dat deel van de investeringen dat niet kan worden gedekt uit opbrengststromen die voortvloeien uit (een vergoeding voor) directe of indirecte financiële effecten. Een besluit van een overheid om bij te dragen aan de onrendabele top van een project moet wel goed onderbouwd worden. Het gaat immers om publiek geld.

6. Bijvoorbeeld door per project een fonds op te richten dat de bijdrageverplichting bij oplevering van het project overneemt tot het moment dat het eigendom van eigenaar wisselt. Hier kan prima (evt. door de overheid georganiseerde) voorfinanciering toegeboten worden.

Van directe financiële tot niet-monetariseerbare niet-financiële baten

In de *Ladder van Bekostiging* maken we onderscheid tussen 4 soorten kosten en baten. Die lichten we hieronder toe met behulp van een concreet voorbeeld: het introduceren van betaald parkeren in het centrum van IJsselstein.

1. *Directe financiële kosten en baten*; dat zijn de directe geldstromen die samenhangen met het project. Als er betaald parkeren wordt geïntroduceerd in IJsselstein, betekent dat onder meer investeringen in parkeermeters (directe financiële kosten), maar ook opbrengsten uit betaald parkeren (directe financiële baten).
2. *Indirecte financiële kosten en baten*; financiële kosten en baten die niet bij de partij terecht komen die de investering doet, maar bij anderen. De afname van de omzet van ondernemers in de binnenstad als gevolg van het verhogen van parkeertarieven is een indirecte financiële kost. Andersom is een toename van de omzet omdat het zonder auto's plezieriger winkelen is een indirecte financiële baat.
3. *Monetariseerbare niet-financiële kosten en baten*; kosten en baten die niet tot een geldstroom leiden, maar waarvan de waarde wel in euro's kan worden uitgedrukt. De verlaging van de CO₂-uitstoot door de afname van het auto-gebruik als gevolg van het verhogen van de parkeertarieven is een monetariseerbare niet-financiële baat. We zouden als benadering daarvoor de kosten van het compenseren van eenzelfde hoeveelheid CO₂ kunnen hanteren.
4. *Niet-monetariseerbare niet-financiële kosten en baten*; kosten en baten die niet (goed) uit te drukken zijn in euro's. De toename van het geluk van wandelaars in de binnenstad door de afname van auto-gebruik als gevolg van het verhogen van de parkeertarieven is een niet-monetariseerbare, niet-financiële baat.



6. Van baat naar opbrengst

Het concreet inzichtelijk maken wie hoeveel baat heeft bij een project is een belangrijke stap, maar draagt nog niet bij aan de financiële haalbaarheid van het project. Voorwaarde voor financiële haalbaarheid is dat de baat ook wordt vertaald naar een financiële opbrengst. Daarvoor maken we gebruik van bekostigingsinstrumenten. De categorisering van baten in de *Ladder van Bekostiging* helpt bij het vinden van het juiste bekostigingsinstrument. In onderstaande figuur is dit nader uitgewerkt in mogelijke instrumenten.

Wij pleiten voor een systematische analyse van de toepasbaarheid van instrumenten om baten beschikbaar te maken voor de bekostiging van het betreffende programma of project. We zijn ervan overtuigd dat daardoor meer middelen kunnen worden vrijgespeeld voor de realisatie van maatschappelijk waardevolle projecten en dat de bekostiging daar ook rechtvaardiger van wordt.

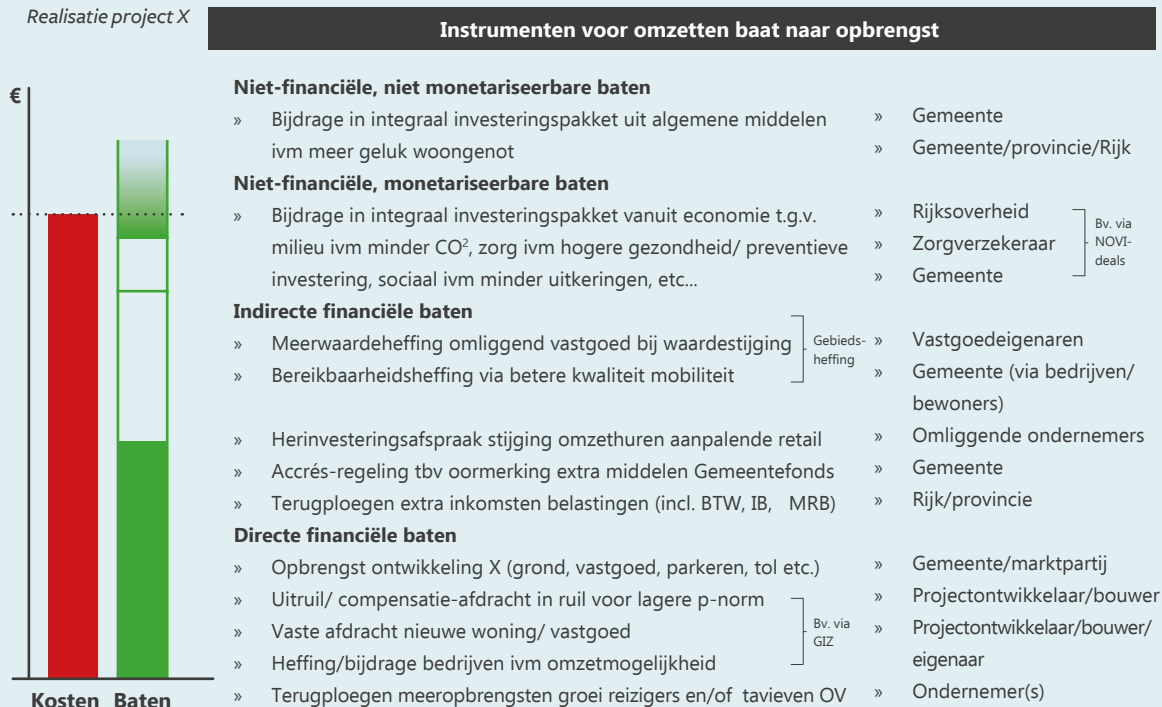
Uitgangspunt is dat de bekostigingsdiscussie de *Ladder van Bekostiging* doorloopt: starten met zoeken naar directe financiële voordelen en daarna opschalen naar indirecte baathebbers.

De ladder van Bekostiging - 2

Indicatief voorbeeld werking 'Ladder van bekostiging' Ruimtelijke ontwikkelingen:

Bekostigingsbron

Realisatie project X



Wij denken dat de wortel over het algemeen beter werkt dan de stok. Of althans tot meer en betere samenwerkingen leidt. In dat geval kunnen op vrijwillige basis en privaatrechtelijk, goede afspraken worden gemaakt. Gebaseerd op een wederzijds begrip van de belangen. Daarvoor is het helder in beeld hebben van mogelijke baten en baathebbers essentieel. In sommige gevallen kan het echter wenselijk zijn om publiekrechtelijk instrumentarium in te zetten. Bijvoorbeeld als er veel verschillende partijen met uiteenlopende belangen zijn of als partijen weigeren mee te werken.

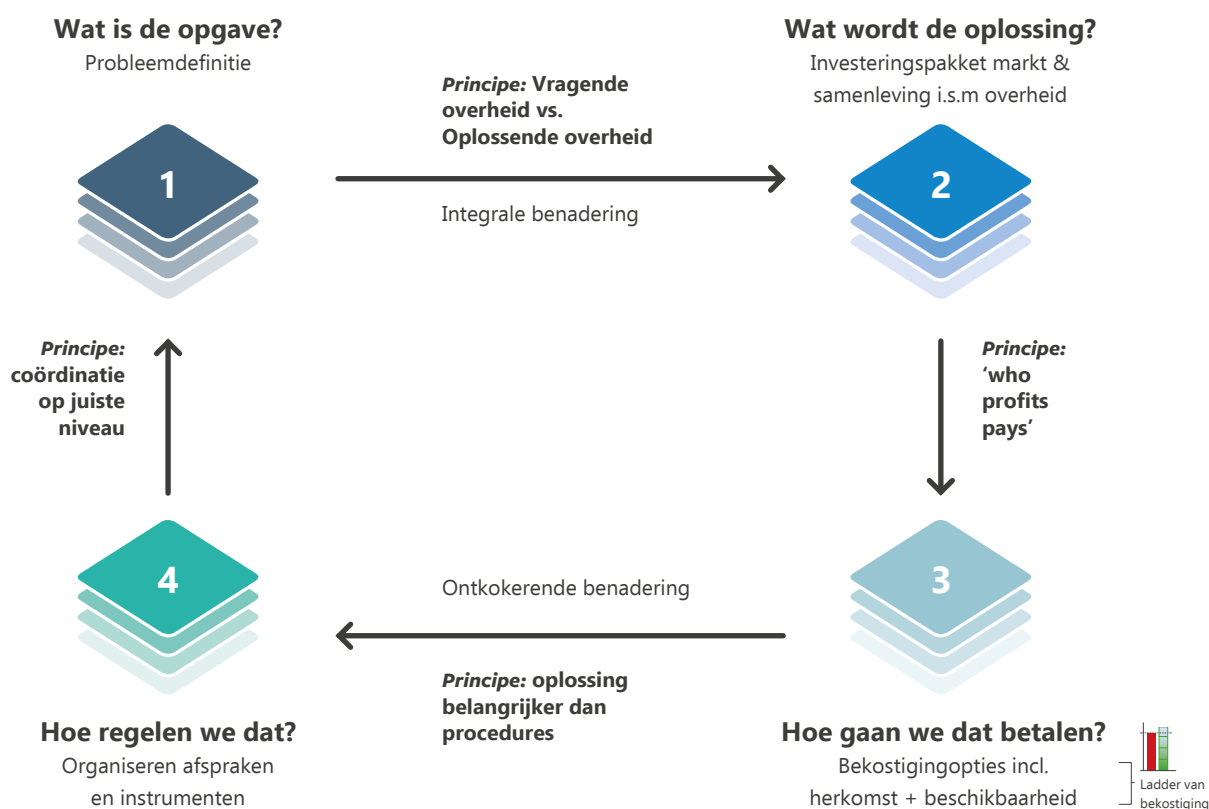
In bijlage 1 is een nadere classificatie van financieel instrumentarium opgenomen.



7. Realiseren NOVI-doelstellingen vereist cultuur die de oplossing boven procedures stelt

Er is in Nederland al best veel werk gedaan om tot waardevolle investeringen in de fysieke leefomgeving te komen. Veel regionale samenwerkingsverbanden bestaan al. Het CRa heeft met het Dashboard Verstedelijking een bruikbaar instrument aangereikt voor integrale beoordeling van ruimtelijke investeringen. In de totstandkoming van de Regio Deals hebben we geoefend met integrale planvorming, waarbij overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties de handen ineen slaan en over de randen van hun silo's met elkaar samenwerken. Omgevingswet en NOVI moeten straks het integraal omgevingsgericht denken verankeren. Door de crisis is de uitvoeringskracht van lagere overheden afgenomen, waardoor ze sowieso moeite hebben om naast de rol van *Vragende Overheid* ook die van *Oplossende Overheid* in te vullen.

Principe: waardecreatie als vertrekpunt, stappen en principes voor het effectief investeren in gebiedskwaliteit



Het gaat dus goed, maar het kan nog beter. Hoe? Door bovenstaande stappen systematisch te doorlopen en daarbij samen de belangrijkste vragen langs de principes achter dit essay te beantwoorden. Dat vereist lef van de ambtenaren en bestuurders om boven een sectorale opdracht én het belang van afdelingsorganisaties uit te stijgen. Lef om de samenwerking aan te gaan met markt en samenleving. Lef om alternatieve bekostigingsmethoden in te zetten. Om overheid, markt en samenleving samen te laten bepalen én betalen.

8. Concrete voorstellen in 4 thema's

We geven in vier thema's praktisch uitgewerkte voorstellen mee aan alle overheden die actief zijn in het realiseren van kwaliteit van onze leefomgeving. Maar aan het Rijk in het bijzonder:

1. Aanpak, governance & publiek-private coalities:
 - » opgave-gericht werken, gebiedsmariniers, gebiedsministers;
 - » vragende vs. oplossende overheid, NOVI-deals, NOVI-innovatiebudget;
2. Analyse & beleidsvoorbereiding:
 - » inzet Dashboard Verstedelijking;
 - » werken met Ladder der Bekostiging;
3. Bekostiging:
 - » GebiedsInvesteringsZone, gebiedsheffing;
 - » Accrès-regeling, OZB-groiefonds, Fonds Bovenwijken;
 - » Aanpassen verhuurdersheffing, ontkoppeling groei OZB-Gemeentefonds;
 - » Omgevingsbudget;
 - » Gebiedsfonds Perspectiefgebieden;
4. Voorfinanciering:
 - » overbruggen periode tussen kost en baat bij nieuwe bekostigingsinstrumenten;
 - » rol InvestNL;
 - » voorfinanciering kostenverhaal gebiedsontwikkeling.

8.1 Thema 1: aanpak, governance & publiek-private coalities

Dwing jezelf en elkaar om opgave-gericht te werken. Dat moet het nieuwe mantra in het fysieke domein zijn en blijven. Elkaar niet vanuit de eigen koker oplossingen verkopen, maar vanuit de eigen doelstellingen opgaven combineren. Overheden moeten elkaar daarop aanspreken en daarvoor dekking organiseren vanuit de politieke en ambtelijke top. Dit vereist mensen die bereid zijn om uit de loopgraaf van hun organisaties te stappen en het bredere belang voorop te zetten. Daarbij past een aanjagende functie als de 'Gebiedsmarinier': een onafhankelijk verbinder tussen de verschillende overheidsthema's en -lagen. Maar ook tussen overheid en markt. De Gebiedsmarinier organiseert de integrale en opgave-gerichte werkwijze.

Het toewijzen van de perspectiefgebieden aan ministers, net zoals wijken in veel steden worden toegewezen aan wethouders, kan daarbij helpen. Het borgt integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een perspectiefgebied.

Gebiedsmarinier

De functie van *Gebiedsmarinier* is in Nederland voor het eerst toegepast in Rotterdamse probleemwijken om een meer integrale aanpak te organiseren en waar nodig af te dwingen. Buiten 'kokers en lijn' georganiseerd, maar direct onder het College gepositioneerd. Het leent ook van de rol van de Deltacommissaris, maar dan gebiedsgericht. De Gebiedsmarinier is het gezicht van de overheden in dat gebied, maar neemt de bestuurlijke verantwoordelijkheden van bestaande partijen niet over. Het is een aanpak die relatief eenvoudig te implementeren is.

Denk in coalities, organiseer publiek-private deals. Ga als *Vragende Overheden* transparant samenwerken door samen integrale en gebiedsgerichte opgaven te definiëren, waarbij ieders belangen gediend worden. Doe dat waar zinvol met Bedrijven, Institutionele Partijen (zorgverzekeraars, pensioenfondsen, banken, nutsbedrijven en vervoersbedrijven), Maatschappelijke Organisaties (zorginstellingen en natuur- en landschapsorganisaties, maar ook branche- of belangen-organisaties) en Particulieren (denk aan bewonerscoöperaties, (koepel)VVE's). *Oplossende Overheden*, Bedrijven, Institutionele partijen, Maatschappelijke organisaties en Particulieren zetten vervolgens hun creativiteit en expertise in om samen met slimme aanpakken te komen.

Opgave-gestuurd werken

Het onderscheid maken tussen de rollen van *Vragende en Oplossende Overheid* vereist van overheden dat zij aan de voorkant van het project goed nadenken over de rol die zij kunnen en willen vervullen en hoe ze borgen dat ze krijgen wat ze willen. Een Gebiedsmarinier kan eraan bijdragen dat overheden in een perspectiefgebied elkaar weten te vinden en het met elkaar het mandaat (inclusief middelen) organiseren om tot uitvoering te komen. Het is een werkwijze waar bijvoorbeeld bij Ruimte voor de Rivier en Randstad Urgent al ervaring mee is opgedaan, evenals bij de RegioDeals. Het past goed bij de vernieuwingswens van de MIRT-spelregels in het kader van de overgang van het Infracfonds naar een Mobiliteitsfonds. Opgave-gestuurd werken, vanuit een brede opvatting van integraliteit: niet alleen de meerdere vervoersmodaliteiten, maar een visie op investeringen in verstedelijking en mobiliteit met oog voor wonen, werken, recreëren, veiligheid, etc..

Op deze wijze kunnen slimme publiek-private deals⁷ worden uitgelokt op het niveau van regio's, gebieden of specifieke (pilot)projecten. Wij noemen ze *NOVI-deals*. Afspraken van *Vragende partijen* om samen niet alleen de belangen bijeen te brengen, maar ook de mandatering te regelen richting *Oplossende partijen*. Inclusief middelen die nodig zijn om de oplossing te bekostigen. Of misschien zelfs alleen maar aan te jagen als blijkt dat er interessante nieuwe business cases voor de gezamenlijke *Oplossende partijen* zijn.⁸ *NOVI-deals* richten zich op het bijeenbrengen van *Vragende partijen* en het uitdagen van *Oplossende partijen*.

7. Zo zijn bij Ruimte voor de Rivier middelen voor de bescherming van natuur en tegen water bij elkaar gebracht en is met het gecombineerde budget een veel waardevoller oplossing gerealiseerd dan wanneer de 19 partners als Oplossende Overheden langs elkaar heen waren blijven werken.
8. De werkwijze leent van een proces zoals de prijsvraag Who Cares van de Rijksbouwmeester, waar vele innovatieve inschrijvingen op zijn gekomen. Die werkwijze kan door Vragende partijen samen op allerlei fronten worden toegepast: het uitdagen van de Oplossende partijen op integrale aanpakken en dan de beste belonen met een concessie voor uitvoering. Een gebiedsgerichte aanpak van een opgave waar de oplossende partijen de ruimte krijgen om over een langere periode het beoogde resultaat neer te zetten.

NOVI-deals

NOVI-deals zijn niet-alledaagse gebiedsgerichte en prestatie-gebaseerde afspraken, gericht op realisatie van zowel directe als indirecte financiële baten, evenals het benutten van niet-financiële monetariseerbare baten. Via substantiële investeringen in de kwaliteit van de leefomgeving. Hierbij is kritische massa essentieel. Inzet in de perspectiefgebieden kan uitgangspunt zijn, maar specifieke NOVI-deals zullen op meerdere schaalniveaus daarbinnen een plek kunnen krijgen. Bijvoorbeeld via pilots in specifieke gemeenten of voor bepaalde grote projecten. Het kan bijvoorbeeld gaan om het bundelen van middelen voor realisatie van grootschalige leeflandschappen (met natuur-recreatie-zorg-wonen-werken integraal gecombineerd), verduurzaming van de particuliere voorraad, aanpak van bestaande wijken die letterlijk en/of figuurlijk 'onder water' staan (funderingsherstel en wijkaanpak in één), inrichting van zorgzame steden die stijging van de zorgkosten tegengaat en langer gezonder thuis wonen bevordert, gezonde hoogstedelijke verdichtingsoplossingen (met integratie van natuur, groen, blauw, sport, recreatie, etc.). Innovatieve duurzame mobiliteitsoplossingen die het autoverkeer in een stad structureel doen afnemen. Of gebiedsgerichte circulaire oplossingen die een forse besparing betekenen op zowel afvalverbrandingskosten als de daaruit resulterende CO₂-uitstoot.

Het concept van de *NOVI-deals* is mede ontleend aan de praktijk van Social Impact Bonds, waar de directe baathebber zelf (bijvoorbeeld 'de natuur' of kwetsbare bewoners die veel zorgkosten veroorzaken, niet kan betalen voor een dienst of product, maar de indirecte baathebber zoals een bank of een zorgverzekeraar) wel. Mits de prestatie ook wordt geleverd. Het gaat dus om prestatie-gebaseerde deals, met vooraf af te spreken resultaten, inclusief tussentijdse toetsing en herijking waar nodig.

Organiseer aanjaaggeld. Het Rijk kan middelen beschikbaar stellen om *NOVI-deals* waarin op de nieuwe manier wordt gewerkt goed uit de startblokken te krijgen en te helpen bij het overwinnen van kleine 'hick-ups': *NOVI-innovatiebudget*. De overheidsmiddelen worden gebruikt als trigger om investeringen los te trekken van *Vragende Particulieren*, *Vragende Bedrijven*, en *Vragende Maatschappelijke Organisaties*.

NOVI-innovatiebudget

Doel van het *NOVI-innovatiebudget* is om onorthodoxe samenwerkingen tot stand te brengen. Dit budget wordt ingezet voor het 'aanjagen' van de coalities die tot *NOVI-deals* zouden moeten leiden. Bijvoorbeeld het eerste procesgeld om het traject op te starten, onderzoeksgeld dat nodig is om de andere projectpartners over de streep te trekken, maar bijvoorbeeld ook het dekken van eventuele risico's die partijen verhinderen om de samenwerking aan te gaan. Bijvoorbeeld ingeval van vertraging, beleidsafwijkingen in de tussentijd, economische crisis, 'what if not', als om een of andere redenen toch geen waardestelling of vermindering van uitgaven plaatsvindt, etc..



8.2 Thema 2: analyse & beleidsvoorbereiding

Ontwikkel een gezamenlijk instrumentarium voor ontwerp en evaluatie. Het Dashboard Verstedelijking toont wat voor impact een instrument kan hebben in het gezamenlijk toewerken naar een integrale oplossing. Om die reden pleiten wij er met het CRa voor om van het Dashboard een open standaard⁹ te maken, zodat overheden allen volgens dezelfde methode en met dezelfde data(bronnen) kunnen werken. Een gezamenlijk vocabulaire vereenvoudigt het gesprek. Het gebruik van dezelfde data(bronnen) voorkomt dat we tijd, geld en energie verspillen aan elkaar overtuigen. Middelen die we beter kunnen gebruiken voor het gezamenlijk bedenken van nog betere oplossingen.¹⁰ Het Dashboard zou geen formele status of verplichtend karakter moeten hebben. Het gaat om het juiste inzicht en het betere gesprek.

Het Rijk kan, als landelijk opererende partner en direct belanghebbende bij vrijwel alle (grotere) projecten in de leefomgeving, een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van die open standaard en toepassing van het instrumentarium. Bijvoorbeeld in alle grotere programma's en projecten waarin van het Rijk om een substantiële rol of bijdrage wordt gevraagd. Het instrumentarium helpt ook in het maken van afwegingen tussen verschillende programma's en projecten. De integrale benadering van het Dashboard sluit aan op de vernieuwing van het MIRT en de meer samenhangende benadering van verstedelijking en mobiliteit die Rijk en regionale partners voorstaan.

Het Dashboard is toe te passen op de aanpak van gebiedsprogramma's en grotere projecten, zowel op niveau van perspectiefgebieden als specifieke gebieden daarin.

Analyseer baathebbenden en de toepasbaarheid van bekostigingsinstrumenten systematisch. Laten we afspreken dat we de Ladder van Bekostiging systematisch toepassen bij grotere programma's en projecten in de leefomgeving. Niet alleen bij projecten die de bekostiging moeizaam rond krijgen. Door ons te beperken tot overeengekomen 'sleuteffecten' (zoals betere gezondheid, minder CO₂-uitstoot en meer banen), lukt het wellicht om de gesprekken tussen overheden onderling (Rijk, regio, gemeente), overheid en markt (ontwikkelaars, grond- en vastgoedeigenaren) en met grote bedrijven (inclusief pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen) te vereenvoudigen.¹¹ Een analyse via de *Ladder van Bekostiging* draagt bij aan het goede gesprek en een passende financiële afspraak per gebiedspakket.

Het Rijk zou wel een systematische analyse van bekostigingsbronnen als voorwaarde kunnen stellen voor een Rijksbijdrage aan programma's of projecten. Wellicht te beginnen met de perspectiefgebieden. Daarbij gaat het om toepassing van de filosofie achter de Ladder op het voor dat programma of project juiste abstractieniveau. Voor grote projecten met veel directe baathebbenden loont het eerder om een verdere uitwerking te maken dan voor kleinere projecten met vooral niet-financiële baten.¹²

9. Met advies en ondersteuning van een aan te stellen Raad van Experts

10. Bij een besluit om het instrumentarium toe te passen moet altijd in ogenschouw worden genomen of de kosten ervan opwegen tegen de baten. Voor kleinere en minder complexe projecten is een eenvoudiger analyse op een hoger abstractieniveau logischer.

11. Een inventarisatie van alle effecten leidt tot onoverzichtelijke kluwen, waarin via verschillende oorzaak-gevolg relaties de verbinding tussen een interventie en zijn effecten wordt gelegd. In die kluwen zitten knooppunten: effecten die vanuit verschillende richtingen worden gevoed. Die noemen we sleuteffecten. 'Meer mensen aan het werk' is zo'n sleuteffect. De sleuteffecten vormen een logisch punt van waaruit baten worden geïnventariseerd, voorkomen dubbeltellingen en houden het gesprek overzichtelijk.

12. Voorkomen moet worden dat toepassing van de Ladder bijdraagt aan (onnodige) bureaucratie. Bovendien moeten we ook in de gaten blijven houden of de (transactie)kosten van toepassing van de Ladder in verhouding staan tot de baten en de omvang van het project.

De *Ladder van Bekostiging* is geen formule om tot bijdragevaststelling te komen, maar kan als kader dienen voor gesprekken over bijdragen van baathebbenden aan publieke projecten. Niet alleen tussen overheden onderling, maar vooral ook met markt (zoals ontwikkelaars, vastgoedeigenaren) en bredere samenleving (inclusief burgers en bedrijven).

De *Ladder van Bekostiging* biedt ook inzicht in welke instrumenten op welk schaalniveau geschikt zijn (mede-)bekostiging door overheden, bedrijven en samenleving goed te organiseren.

De *Classificatie van Financieel Instrumentarium* (zie bijlage 1) ondersteund daarbij.

8.3 Thema 3: bekostiging

Benut bestaande en maak betere bekostigingsinstrumenten. Zorg dat de bekostiging er op is gericht om baathebbenden mee te laten betalen. In de praktijk blijkt dat lastig en dat heeft ook met cultuur te maken. We zijn in Nederland gewend dat de overheid aan de lat staat voor de bekostiging van projecten 'voor ons allemaal'. Maar omdat publieke middelen schaars zijn, komen goede projecten soms toch niet tot stand. En soms leveren projecten onevenredig veel op voor een kleine groep, die daar nauwelijks aan meebetaalt. Bestaande bekostigingsinstrumenten (zoals *baatbelasting*) blijven onbenut. Maar wij geloven in de theorie van 'het kind en het badwater': als een instrument niet goed toepasbaar bleek, betekent dat niet dat het achterliggende idee niet logisch was. We denken dat het verstandig is om na te denken over die instrumenten die logischerwijs zouden volgen uit de *Ladder van Bekostiging*, maar die we nog niet gebruiken.

De inzetbaarheid van deze instrumenten volgend uit de *Ladder van Bekostiging* varieert van het schaalniveau van een perspectiefgebied tot specifieke gebieden of projecten daarbinnen. De reeds geïntroduceerde NOVI-deals zijn een instrument om private mede-bekostiging te organiseren op het niveau van indirecte financiële baten of zelfs niet-financiële, monetariseerbare baten.

Het kunnen benutten van indirecte financiële baten kan door inzet van instrumenten op meerdere schaalniveaus: specifieke heffingen op gebiedsniveau (zie box 'GebiedsInvesteringsZone'), op gemeentelijk en/of regionaal niveau inzet van de accrès-regeling, een OZB-groefonds of Fonds Bovenwijks¹³ en op Rijksniveau een op te richten Omgevingsbudget (dit betreft in wezen terugploegen van -groeiende – inkomsten uit belastingen¹⁴).

13. Hiertoe worden zowel indirecte als directe financiële baten ingezet; dit organiseert bijdragen vanuit zowel direct in het invloedsgebied van een investering gelegen ontwikkelingen als vanuit indirecte baathebbers elders in de stad.

14. NB van elke nieuwbouwwoning komt naar schatting ca. 45% via allerhande belastingssystemen in de Rijksschatkist terecht. Bron: Jos Feijtel, *Woningbouw kan de schatkist redden*, 2006.

Gemeente-brede fondsconstructies

Het opzetten van een zogenoemde ‘accrès’-regeling betekent het vooraf oormerken van meeropbrengsten van algemene uitkeringen uit het Gemeente- of Provincie-fonds als gevolg van verwachte groei van het inwonertal: oormerking voor het kunnen doen van de investeringen die daar noodzakelijkerwijs bij horen. In feite is het een soort ‘Zalm-norm’ voor de verstedelijkingsopgave. De gemeente Utrecht heeft dit doorgevoerd en ook in Den Haag is een vergelijkbare werkwijze ingevoerd, zij het op een iets andere leest geschoeid. De gemeente Zaanstad heeft met haar Transformatiefonds weer een andere variant gekozen; een *OZB-groefonds*. Door een inschatting te maken van de verwachte meeropbrengsten in het kader van de OZB. In alle gevallen betekent dit a) het borgen van middelen vanuit een publieke bekostigingsbron en b) dat er op voorhand wel dekking/ reserveringen voor benodigde voorinvesteringen geregeld moet worden (kan ook als voorfinanciering via gemeentelijke leenfaciliteit bij BNG). Het instrument kent dan een hybride vorm van zowel bekostiging als voorfinanciering. Instrumentarium kan op zowel gemeentelijk als regionaal niveau worden ingezet.

Het instellen van een *Fonds Bovenwijks* is een variant waarbij primair ook de private ontwikkelingen in een gehele gemeente geacht worden bij te dragen aan een voor de hele gemeente relevant investeringspakket aan maatregelen. Dit kan al, maar gebeurt nog maar weinig, vermoedelijk vanwege politieke redenen. Het mede te bekostigen pakket kan variëren van bijvoorbeeld infrastructuur en mobiliteit/OV, groen-klimaatadaptatie tot energie-infrastructuur. Zo’n Fonds Bovenwijks dient wel de regels van het formeel kostenverhaal uit de Wro te huldigen, oftewel de bijdragen moeten wel ook feitelijk profijt voor alle ontwikkelingen opleveren, proportioneel zijn, toerekenbaar naar het project (causaal verband) en de beoogde investeringen moeten ook op de kostensoortenlijst staan. Plus vastgelegd in een formele (Structuur)visie. Bijvoorbeeld Eindhoven is voornemens dit instrument in te voeren.

Het decollectiveren van publieke diensten vergroot de bereidheid om te betalen voor gebruik en leidt tot vergroting van directe financiële baten. Bijvoorbeeld door tolheffing, of het in overleg met de betreffende OV-exploitant oormerken van meeropbrengsten uit extra OV-reizigers die worden veroorzaakt door een nieuwe ontwikkeling. Hierover worden bij enkele gebiedsontwikkelingen in de Randstad al gesprekken gevoerd.

Een goed toepasbare¹⁵ vorm van het betrekken van directe financiële baten is de *GebiedsInvesterings-Zone (GIZ)*. Deze kan overigens ook breder worden opgezet, waardoor ook gebiedsgericht indirecte financiële baten bij bestaand vastgoed¹⁶ via een gebiedsheffing kunnen worden aangesproken.



15. Mits vrijwillig, privaatrechtelijk; zie de Classificatie van Financieel Instrumentarium.

16. Deze inzet is mede gevoerd door de geanalyseerde meerwaarde-effecten door het CPB voor bestaand vastgoed in het specifiek geval van de aanleg van de A2 Maastricht; dit is exemplarisch voor veel andere grote investeringen in ons land.

Gebiedsinvesteringzone

Een *GebiedsinvesteringZone (GIZ)* is een door overheid (in samenwerking met markt) aan te dragen gebied waar publieke en private partijen speciale financiële afspraken maken. Bijvoorbeeld een *extra kwaliteitsbijdrage* voor collectieve gebiedsinvesteringen (zoals mobiliteitshubs, gezamenlijke WKO, iconische voorzieningen in de openbare ruimte, speciale voorzieningen zoals een museum of een andere publiekstrekker), of bijvoorbeeld een *uitruil van een lagere P-norm via een bijdrage voor OV- en alternatieve mobiliteitsconcepten*. Forfaitair en flexibel toepasbaar, geldig voor iedere initiatiefnemer. De GIZ geldt als aanvulling op al bestaande vrijwillige opties tot bijdragen van ontwikkelaars op grote projecten en het voorgenomen beleid in de Aanvullingswet Grond, waar aanzetten tot dergelijke fondsvorming niet zijn opgenomen.

De werking van een GIZ kan ook worden verbreed van nieuw te realiseren naar bestaand vastgoed. Dit kan bijvoorbeeld via een *gebiedsheffing* voor de gebiedseigenaren, mogelijk te heffen als opslag op de OZB waardoor de omvang van de heffing ook is gerelateerd aan de waarde van het betreffende vastgoed. Zo'n heffing is in de kern gericht op het eerlijker regelen van 'het Maastricht-effect' (in de UK noemt men dit een 'betterment tax'; in de US 'tax increment finance') en zou een verbeterde versie van de aloude baatbelasting moeten zijn. Deze heffing gaat dan uit van de meerwaarde die door een specifieke investering veroorzaakt wordt in een vantevoren vastgesteld gebied. Van belang is dat deze heffing alleen betaald zou moeten hoeven te worden als de beoogde waardevermeerdering ook daadwerkelijk en onderbouwd optreedt, zodat er geen discussie kan zijn over of de heffing onterecht moet worden betaald danwel dat er sprake zou zijn van een onverschuldigde betaling.

Het is van belang dat vanuit het Rijk een wettelijke basis wordt gelegd. Vandaar de analogie met de BedrijvenInvesteringsZones voor winkelgebieden en bedrijventerreinen (waar de BIZ-wet op toeziet). Dit voorkomt dan ook free-rider-schap; zowel ingeval van nieuw als bestaand vastgoed. Het voorkomen van free riders die als eigenaar van bestaand vastgoed profiteren van publieke investeringen kan in de huidige situatie niet, anders dan via het in omvang beperkte OZB-systeem. Voor het eerste geldt de in reikwijdte ingeperkte kostensoortenlijst en beperkt dit bovenal tot sec toerekenbare kosten op $t=0$ en neemt in de praktijk nauwelijks een waardevermeerderingseffect richting toekomst mee om tot een hogere afdracht te komen ('cost based').

Organiseer effectieve investeringen door het Rijk. Directe financiële betrokkenheid van het Rijk is bij veel grootschalige ruimtelijke opgaven vaak nodig (vanwege de benodigde financiële middelen) én gelegitimeerd; regelmatig ontvangt hij ook een belangrijk deel van de baten.

Het mogelijk maken van maatschappelijk waardevolle programma's en projecten die zelfstandig onvoldoende middelen genereren is een overheidstaak. Wij vinden het logisch als de met die taak samenhangende bijdrage in beginsel beperkt blijft tot wat we de '*onrendabele top*' noemen: dat deel van de investeringen dat niet kan worden gedekt uit (een vergoeding voor) directe of indirecte financiële baten door de markt en bredere samenleving.

Het Rijk zou de omvang van haar bijdrage niet zozeer moeten willen koppelen aan sectorale oplossingen, maar vooral aan integrale (beleids)doelstellingen. Die in te zetten Rijksmiddelen zijn dan gericht op gezamenlijke (wederkerige) bekostigingsafspraken tussen overheden, markt en samenleving¹⁷, gefocust op cruciale grootschalige investeringen in de kwaliteit van de leefomgeving.

17. De huidige RegioDeals werken volgens de formule 1/3 Rijk, 1/3 gemeente en 1/3 markt/samenleving. De Ladder der Bekostiging pleit voor een gestructureerde discussie die tot maatwerk per perspectiefgebied/ programmatische aanpak gaat leiden. Zo'n basisformule van wederkerigheid kan echter best vertrekpunt voor die discussie zijn.

Het ligt voor de hand qua ruimtelijke prioritering de perspectiefgebieden een belangrijke rol te laten spelen.

Omgevingsbudget Rijk

Het is legitiem dat het Rijk gestructureerd, integraal en gebiedsgericht bijdraagt aan grootschalige investeringen in de kwaliteit van de leefomgeving. Dit kan uiteenlopen van programma's en projecten rond verstedelijking, mobiliteit, klimaatadaptatie, stedelijke energie-infrastructuren, landschapsinvesteringen, etc.. Het kan voortbouwen op een traditie; daar waar de laatste jaren een 'gat' was ontstaan. Bijvoorbeeld de actuele 'binnenstedelijke VINEX'-opgave is aanzienlijk complexer en duurder dan de uitleg-VINEX waaraan het Rijk via het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) aanzienlijk heeft meebetaald. Er was het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) voor de stadsvernieuwing. Nu is voor de forse (binnen)stedelijke opgave op dit moment geen Rijksbekostigingsinstrument. Hetzelfde geldt voor de ruimtelijke investeringen in het landelijk gebied, waar het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) beschikbaar was. Per saldo zou een RegioDeal 2.0 of een nieuw ISV/ILG op zijn plaats zijn, een afspraak tot integrale mede-bekostiging van de verschillende overheden, gericht op het faciliteren én uitdagen van markt en samenleving: het *Omgevingsbudget*.

Geld uit dit Omgevingsbudget kan in de praktijk als directe bekostiging worden ingezet, mits in wederkerige samenwerking met de regionale partners uit markt, samenleving en mede-overheden. Het kan vervolgens heel goed als a prestatie- of beschikbaarheidsvergoeding ingezet gaan worden voor de NOVI-deals. Deals die met behulp van het aanjaaggeld uit het NOVI-innovatiebudget (dat bv. 10 procent van het Omgevingsbudget zou kunnen beslaan) tot stand kunnen komen. Dit werkt dan vergelijkbaar aan de concessie-systematiek: daar waar de markt zorg draagt voor effectievere en efficiëntere realisatie van bredere maatschappelijk doelen (bijvoorbeeld hogere gezondheid en leefkwaliteit) is het integrale Omgevingsbudget vanuit het Rijk de financiële bekostigingsbasis voor die baten waar het haar aandeel betreft.

Voor aanwending van de middelen uit het Omgevingsbudget kan een onafhankelijke investeringscommissie komen die aan de hand van het *Dashboard Verstedelijking* en de *Ladder van Bekostiging* de voorstellen beziet en de overheid zwaarwegend adviseert tot welke keuzes te komen. De criteria voor besluitvorming worden op voorhand door de overheid gedefinieerd, op outcome-niveau (minder CO2 uitstoot, meer werkgelegenheid, hogere gezondheid, etc.)

Het Rijk kan het *Omgevingsbudget* voeden via middelen vanuit onder andere het naar een *Mobiliteitsfonds* om te bouwen huidige *Infrafonds*, de al bestaande systematiek van *Regiodeals* vanuit Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit en Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijkrelaties maar bijvoorbeeld ook vanuit *SDE+*. Ook nieuwe middelen horen aan de orde te zijn. Hier kan dan weer voeding aan de orde zijn via o.a. oormerking van extra opbrengsten uit BTW, dividenden overheidsdeelnemingen (i.c. vervoersbedrijven) of bijvoorbeeld accijnzen en motorrijtuigenbelasting.

Ingeval van een opzet à la het Omgevingsfonds zoals door RLI gesuggereerd, kan dit aan de voorkant al bij elkaar gebracht worden. Dit kan dan vergelijkbaar werken aan het eerdere *GroteStedenBeleid* (*GSB*): het fonds bundelt middelen, focust op integrale en gebiedsgerichte programma's, maar geeft wel ruimte voor thematische oormerking en koppeling aan specifieke resultaten.

Pas bestaande herverdelings- en heffings-systemen aan. Er is een aantal impactvolle herverdeel- en heffings-systemen dat zich moeizaam verhoudt met de principes van de *Ladder van Bekostiging*. Systemen die tot een incentive leiden om níet mee te investeren in projecten die voor de samenleving wel waardevol zijn. Bijvoorbeeld een verhuurdersheffing die bij woningcorporaties leidt tot een 'disincentive' om investeringen te doen of bekostigingsafspraken rond het gemeentefonds die leiden tot een lagere bijdrage voor een gemeente bij een toename van de WOZ of een afname van het aantal uitkeringsgerechtigden. Het is verstandig deze 'disincentives' uit de systemen te halen als ze een negatieve impact hebben op de besluitvorming over een waardevolle invulling van de ruimtelijke investeringen. Dit kan dan beter in de vorm van een herinvoering van een korting op de verhuurdersheffing bij investeringen in transformaties in problematische stadswijken¹⁸. Of daar waar relevant het ontkoppelen van de groei van gemeentelijke OZB-opbrengsten met korting op de algemene uitkeringen via het Gemeentefonds. Dit laatste betekent geen aanpassing van de totale herverdelingseffecten, maar levert per saldo een additionele bekostigingsbron op voor gemeenten die met 'groeipijn' en de daaruitvolgende grootschalige investeringsopgaven kampen. Oftewel het realistisch waarderen van groeipotentie, wat ook meer lokale investeringsruimte vergt.

Breng de verschillende inbreng van baathebbers bijeen in een Gebiedsfonds per Perspectiefgebied. De verschillende uit publieke en private hoek te organiseren middelen kunnen worden bijeen gebracht via een *Gebiedsfonds*; afhankelijk van het schaalniveau van de opgaven en afspraken op het niveau van een perspectiefgebied, of van specifieke gebieden daarbinnen. Dat kan vervolgens – samen met evt. inbreng vanuit *NOVI-deals* – de hoeksteen van de budgetten vormen voor het inzetten van de *Oplossende partijen*.

Het Rijk zou haar bijdrage aan een programma of project kunnen richten op het mogelijk maken van zowel haar directe als indirecte collectieve financiële baten als het meedoen van andere baathebbers (wederkerigheid). Rijksbijdragen aan de perspectiefgebieden kunnen dan gebundeld bij elkaar gelegd worden in zo'n *Gebiedsfonds*, wat dan ook ordening verzorgt van bijdragen vanuit andere baathebbers. Dit organiseert vervolgens de investeringen, op zowel het niveau van perspectiefgebieden, programma's als grootschalige projecten. Zo'n *Gebiedsfonds* kan worden beheerd door de gezamenlijke partijen die ook de inbreng verzorgen. Partijen kunnen zo samen eenvoudiger 'package deals' maken.



18. Tot juli 2018 was er een korting op de verhuurdersheffing bij het herstructureren/vernieuwen van woningen in zogeheten woningmarktspanningsgebieden, ca. EUR 20.000 per woning.

8.4 Thema 4: voorfinanciering

Organiseer meer en betere financieringsinstrumenten. Door de voorgestelde vernieuwde of nieuwe bekostigingsinstrumenten in te zetten worden meer middelen vrijgespeeld voor bekostiging van maatschappelijk waardevolle projecten. Maar de kost gaat voor de baat uit. Financiering heeft betrekking op het beschikbaar stellen van vermogen om de periode tussen kost en baat te overbruggen, maar draagt in beginsel níet bij aan de bekostiging van projecten. De voorfinancieringslasten worden in rekening gebracht bij het project en staan in verhouding tot het risico dat met de financiering is gemoeid. Maar de zekerheid van beschikbaarheid van financiering én het kunnen nemen van – ook wat minder traditioneel – investeringsrisico is belangrijk voor het van de grond krijgen van projecten. Reguliere financiering is hier vaak niet toe beschikbaar of door allerlei randvoorwaarden niet toe geschikt.

InvestNL is daarvoor opgericht en kan hier een rol pakken: via haar centrale organisatie en de op te richten regionale investeringspoten kan InvestNL een serieuze bijdrage leveren aan het tot stand brengen van maatschappelijk waardevolle projecten op veel vlakken, inclusief het ruimtelijk domein en de kwaliteit van de leefomgeving. Ook de verbreding van de *Financieringsfaciliteit Stedelijke Transformaties* naar voorfinanciering van collectieve investeringen in gebiedskwaliteit is een goede mogelijkheid. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om gebiedsbrede voorinvesteringen (bijvoorbeeld in kwaliteit van openbare ruimte, groen, water en mobiliteit) in grootschalige ontwikkelingen beter te borgen en zo de noodzakelijke en gewenste gebiedskwaliteit te realiseren.

Als de (on)zekerheden transparant zijn en goed geborgd en het (terug)verdienmodel op termijn goed in elkaar steekt, is ook zicht op reguliere financiering vanuit instituties als de BNG, EIB en ook het landschap van institutionele instellingen als pensioenfondsen, zorgverzekeraars of zelfs meer reguliere bankfinancieringen. Het zou sterk zijn als innovatieve investeringspakketten (zoals bijvoorbeeld beoogd met NOVI-deals) op termijn van de eerste voorfinancier over kunnen gaan naar herfinanciering door meer reguliere partijen. Dan wordt het ingebed in de bestaande werkwijze.



9. Van voorstellen naar maatregelen

We doen concrete voorstellen aan alle overheden die actief zijn in het domein van de leefomgeving en aan het Rijk in het bijzonder. We hebben ook die voorstellen vertaald naar concrete maatregelen die het Rijk kan nemen. Sommige van die maatregelen zijn relatief eenvoudig te implementeren, voor andere is dat ingewikkelder. We presenteren de maatregelen in die volgorde.



Van voorstellen naar maatregelen		Inhoudelijke complexiteit	Realiseerbaarheidstermijn	Politiek-best. complexiteit
1	Vertaal <i>Dashboard Verstedelijking</i> naar open standaard voor ontwerp en evaluatie van projecten in de fysieke omgeving	Laag	Laag	Kort
	a. Draag zorg voor een Raad van Experts die de open standaard bewaakt.	Laag	Laag	Kort
	b. Formuleer de eisen aan verkenningen op basis waarvan een Rijksbijdrage wordt gevraagd.	Midden	Laag	Middenlang
2	Stel toepassing <i>Ladder van Bekostiging</i> als basis voor (wederkerige) Rijksbijdrage aan programma's en projecten	Laag	Hoog	Middenlang
	a. Werk de <i>Ladder van Bekostiging</i> uit in een praktische werkwijze en handleiding	Laag	Laag	Kort
	b. Verken de consequenties van de toepassing van de <i>Ladder van Bekostiging</i> op budgetallocatie binnen het Rijk cq. tussen de departementen voor ruimtelijke investeringen	Midden	Hoog	Kort
	c. Benoem de rol in het goede gesprek en pas dit toe, o.a. in perspectiefgebieden	Laag	Laag	Kort
3	Organiseer structureel bekostigingsinstrumentarium	Midden	Hoog	Middenlang
	a. Werk aan praktische toepassing bestaande/mogelijke bekostigingsinstrumenten volgens <i>Ladder van Bekostiging</i> (o.a. accrès-regeling, OZB-groEIFonds, Fonds Bovenwijken)	Midden	Laag	Kort
	b. Ontwikkel nieuwe bekostigingsinstrumenten, zoals GIZ, gebiedsheffing	Hoog	Hoog	Middenlang
	c. Pas bestaande bekostigingssystemen aan op de principes van de <i>Ladder der Bekostiging</i> , hef disincentives op (verhuurdersheffing, OZB-Gemeentefonds)	Hoog	Hoog	Middenlang
	d. Bereid het instellen van een Omgevingsbudget voor, inclusief verkenning hoe bundeling van sectorale middelen voor gebieden te realiseren	Midden	Hoog	Middenlang
	e. Ontwikkel nieuwe voorfinancieringsinstrumenten	Midden	Laag	Middenlang
4	Werk toe naar concrete deals per perspectiefgebied, programma en/of project	Midden	Hoog	Middenlang
	a. Verken gebiedsgewijs wat mogelijke coalities voor de <i>NOVI-deals</i> kunnen zijn.	Midden	Midden	Kort
	b. Stel (NOVI-)budget beschikbaar om totstandkoming van de deals te starten.	Midden	Hoog	Kort
	c. Wijs de gebieden waar het Rijk een pro-actieve rol wil spelen (perspectiefgebieden) toe aan ministers en Gebiedsmariniers.	Laag	Laag	Kort
	d. Schep duidelijkheid over welke overheidsonderdelen betrokken zijn en hoe die aan tafel zitten: als Vragende of Oplossende Overheid.	Hoog	Midden	Middenlang
	e. Onderzoek mogelijkheid en wijze van bundeling middelen overheden en andere Vragende Partijen in Gebiedsfonds voor Perspectiefgebieden.	Midden	Midden	Middenlang

Bijlage: Rebels Classificatie van het Financieel Instrumentarium

Het ene instrument is voor een bepaalde batencategorie meer geschikt dan het andere instrument. Het financiële instrumentarium bestaat uit bekostigingsinstrumenten en financieringsinstrumenten. Financieringsinstrumenten leiden niet tot extra opbrengsten voor het project, maar zijn bedoeld om de periode te overbruggen tussen de investeringsuitgaven (een nieuwe snelweg) en de opbrengsten (bijvoorbeeld tolheffing of een beschikbaarheidsvergoeding). Een revolverend fonds dat leningen verstrekt die terugbetaald moeten worden is een voorbeeld van een financieringsinstrument.

Commerciële financiers financieren alleen projecten met een sluitende *business case* of met voldoende onderliggende zekerheden. Het risico dat de commerciële financier neemt wordt weerspiegeld in de rente die hij berekent of het rendement dat hij verwacht. Overheden, organisaties of particulieren die primair financieren vanuit een maatschappelijk belang accepteren soms een lagere rente, een lager rendement of een net niet sluitende *business case*. In zo'n geval combineren ze eigenlijk een financieringsinstrument met bekostiging. Zo verstrekt het Nationaal Restauratiefonds laagrentende leningen aan eigenaren van Rijksmonumenten.

Om wat orde te scheppen in de wereld van de financiële instrumenten, hebben we naar analogie van het dierenrijk *Rebels Classificatie van het Financieel Instrumentarium* opgesteld. De Classificatie leidt niet, zoals het periodiek systeem der elementen, tot een complete en vooraf gekende indeling. De ontdekking van nieuwe instrumenten kan zelfs leiden tot aanpassing van de Classificatie. De Classificatie helpt slechts overzicht te houden in de oneindige hoeveelheid instrumenten en kan dienen als inspiratiebron, checklist of leidraad voor concrete projecten.

In de Classificatie maken we onderscheid naar de batensoorten zoals opgenomen in de Ladder van Bekostiging: direct financieel, indirecte financieel, wel monetariseerbaar (maar niet financieel) en niet monetariseerbaar. Het ene instrument is voor een bepaalde batencategorie meer geschikt dan het andere instrument. Naast de batensoorten onderscheiden we:

1. *Financieringsinstrumenten van Bekostigingsinstrumenten*
2. *Publiekrechtelijke instrumenten van Privaatrechtelijke instrumenten*
3. *Generieke instrumenten van Specifieke instrumenten*
4. *Van instrumenten met een Verplichtend karakter, een Conditioneel (jij krijgt wat jij wil als je doet wat ik wil; je hoeft alleen mee te betalen als) of Vrijwillig karakter en*
5. *Instrumenten in de investeringsfase van instrumenten in de exploitatiefase.*

In onderstaand overzicht tonen we aan de hand van enkele voorbeelden van instrumenten de werking van de *Classificatie van Financieel Instrumentarium*. Door vanuit de specifieke projectkenmerken keuzes te maken voor type, rechtsgebied, karakter, fase en baatsoort krijg je snel overzicht in wat kansrijke financiële instrumenten zijn.

Naam	Baat	Rechtsgebied	Karakter	Fase	Toepassing
Bekostiginginstrumenten:					
Tolheffing/	Direct - financieel	Privaat	Conditioneel	Exploitatie	Specifiek
Congestieheffing	Direct - financieel	Publiek	Conditioneel	Exploitatie	Generiek
Allocatie OV-meeropbrengsten	Direct - financieel	Privaat	Conditioneel	Exploitatie	Specifiek
Benutten parkeeropbrengsten	Direct - financieel	Privaat	Conditioneel	Exploitatie	Specifiek
Grondopbrengsten	Direct - financieel	Privaat	Conditioneel	Investering	Specifiek
Uitruil P-norm	Direct - financieel	Privaat	Conditioneel	Investering	Specifiek
GebiedsInvesteringsZone	Direct - financieel	Privaat/ Publiek	Conditioneel	Investering	Specifiek
Fonds Bovenwijken	Direct - financieel	Publiek	Verplichtend	Investering	Generiek
Gebiedsheffing	Indirect - financieel	Publiek	Conditioneel	Exploitatie	Specifiek
Bereikbaarheidshelling	Indirect - financieel	Publiek	Verplichtend	Exploitatie	Specifiek
Heffing bij omzetsijging	Indirect - financieel	Publiek	Conditioneel	Exploitatie	Specifiek
OZB groeifonds	Indirect - financieel	Publiek	Conditioneel	Exploitatie	Generiek
Accrès-regeling	Indirect - financieel	Publiek	Verplichtend	Investering	Generiek
Publiek-private NOVI-deals	Indirect - financieel	Privaat	Conditioneel	Exploitatie	Specifiek
	+niet financieel, monetariseerbaar				
Subsidie (bv. Omgevingsbudget) ¹⁹	Niet financieel	Publiek	Conditioneel	Investering	Specifiek
Financieringsinstrumenten:					
Voorfinanciering kostenverhaal	n.v.t.	Publiek	Verplichtend	Investering	Specifiek
Projectlening	n.v.t.	Privaat	Vrijwillig	Exploitatie	Specifiek
Participatie (bijv. via aandeel)	n.v.t.	Privaat	Vrijwillig	Exploitatie	Specifiek



19. Gevoed door o.a. ook oormerking extra opbrengsten uit bijvoorbeeld BTW, dividenden overheidsdeelnemingen (i.c. vervoersbedrijven) of accijnzen/ motorrijtuigenbelasting/ opcenten (in geval van rol Provincies).

Gert-Jan Fernhout

+31 6 23 36 54 37

gertjan.fernhout@rebelgroup.com

Damo Holt

+31 6 52 31 17 10

damo.holt@rebelgroup.com

Adamfo de Groot

+31 6 31 94 42 15

adamfo.degroot@rebelgroup.com



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
The Netherlands
+31 10 275 59 90
info@rebelgroup.com

www.rebelgroup.com

No change without a **AEBEL**