



(foto: Unsplash, Scott Graham)

Onderzoek voor City Deal verkent vrijwel onontgonnen terrein

Integrale financiering



Bij een integrale aanpak van gemeentelijke projecten in de openbare ruimte, zoals vergroening, rioolvervanging en verdichting, hoort integrale financiering. Maar dit is bepaald nog geen gebruik in Nederland. Reden voor de City Deal Openbare Ruimte om hier onderzoek naar te laten doen. Een eerste indruk van de resultaten.

Gemeenten lopen tegen veel financiële en institutionele knelpunten aan bij het realiseren van integrale projecten. Binnen de City Deal Openbare Ruimte hebben we drie 'clusters' van financiële vraagstukken onderscheiden die een soepele uitvoering van integrale opgaven in de weg staan. Ze worden hieronder uitgewerkt.

1. Versnipperde geldpotten

Nederland is een verkokerd land. Daardoor zijn de meeste financieringsconstructies gericht op het realiseren van één doel. Voorbeelden zijn er te over: de 'GREX-en' (grondexploitaties) gericht op gebiedsontwikkeling, energiefondsen voor de energietransitie, vervangingsmiddelen voor vervanging van assets en programmamiddelen om wijkinitiatieven te stimuleren. Organisaties worden vaak afgerekend op één doel, terwijl integrale projecten meerdere doelen nastreven - dit vraagt om het combineren van geldpotten. En dat blijkt lastig. Voor de City Deal riep dit de vraag op hoe we de beschikbare investeringsmiddelen beter kunnen inzetten door deze te combineren. Is 1+1 echt 3?

2. Ongelijke verdeling van kosten en baten

In een project draait één partij (vaak de gemeente) vaak voor alle kosten op. Tegelijkertijd zijn er veel andere partijen - vaak ver buiten de projectgrenzen - die zonder een financiële bijdrage te leveren profiteren van de investering in openbare ruimte (pandegenaren, (zorg)verzekeraars, nuts-

bedrijven, bewoners, winkeliers, toeristen). Dit riep voor de City Deal de vraag op hoe we de maatschappelijke kosten en baten eerlijker kunnen verdelen tussen de verschillende baathouders. En ook: wie zijn die baathouders? Welke financiële taal spreken de baathouders? Ofwel, hoe willen ze betrokken zijn?

3. Financiering en verrekening van voorinvesteringen

De ondergrond in binnensteden ligt vaak al vol. Verdichtingsopgaven en duurzaamheidstransities vragen om meer ruimte in de ondergrond. Het betreft de 'klassieke'

nutssystemen: uitbreiden en scheiden van rioolssystemen, aanleg van warmtenetten, uitbreiden van elektriciteits- en waternetten en aanleg van ondergrondse afvalsystemen. Maar het betreft ook nieuwe 'biotische' ruimteclaims gericht op biodiversiteit, gezondheid en klimaatadaptatie: meer ruimte voor waterberging, boomwortels, bodemleven, etc.

Deze ondergrondse ruimte is er nu vaak niet en kan alleen worden gerealiseerd door een herordening van de ondergrond.

Dit is een dure eenmalige voorinvestering die de budgetten van gemeenten overstijgt. De vraag bij de City Deal is wie deze onvermijdelijke kosten zou moeten dragen, bijvoorbeeld het Rijk of beleggers? Hoe kan deze investering terug worden verdiend en wat voor instrumenten of financiële modellen kan je daartoe inzetten?

Het oplossen van deze drie vraagstukken is wat mij betreft de crux in het realiseren van de (optelsom van) transitie in de verdichtende steden. Het zou het hoofdonderwerp moeten zijn binnen de City Deal Openbare Ruimte.

Onderwerp leefde nauwelijks

Je zou verwachten dat heel (door)ontwikkeld en academisch Nederland zich over deze financiële vraagstukken zou buigen. Het tegendeel bleek waar. Het onderwerp leefde nog nauwelijks in ruimtelijk ordenend en financieel Nederland. Zo bleek ons ontwikkelteam aanvankelijk het minst populaire van de hele City Deal met

Hoe kunnen we de maatschappelijke kosten en baten eerlijker verdelen tussen de verschillende baathouders?

slechts negen personen aan de start (vier van gemeenten, één van het Rijk, drie van adviesbureaus en één van de universiteit). Daarnaast kwam op onze uitvraag aan meerdere financiële bureaus slechts van één (Dark Matter Laboratories) een positieve reactie. Best merkwaardig.

Dark Matter Laboratories (DML) is een Engels(talig) financieel onderzoeksbureau met een ruim internationaal curriculum. Ons onderzoek spitst zich echter vooral toe op de specifieke Nederlandse context.



Bij projecten draait vaak één partij voor alle kosten op.

De uitkomsten moeten toepasbaar zijn in Nederlandse gemeenten. Daarom hebben we DML gevraagd een Nederlandse partner te zoeken. En dat werd STIPO. De combinatie DML en STIPO is in januari 2022 gestart met haar onderzoek. En ze zijn dit nu (zomer 2022) aan het afronden.

De bureaus hebben in de afgelopen zes maanden uniek onderzoek gedaan. Ze hebben - op basis van de verschillende casussen van de City Deal - een aantal archetypische ruimtelijke opgaven beschreven. Een

Het onderwerp leefde nog nauwelijks in ruimtelijk ordenend en financieel Nederland

transformatie van een stadsboulevard is immers iets heel anders dan de vergroening van een buurt. Elke opgave kent zijn eigen stakeholders, baathouders, financierende partijen en financieringsconstructies. Deze zijn in beeld gebracht. Daarnaast hebben de bureaus negen 'families' van integrale financiële instrumenten benoemd, en hierbij aangegeven bij welke opgave ze toepasbaar zijn, of het 'laaghangend fruit' is, of dat er nog flinke stappen gezet moeten worden in de uitwerking. Op basis van beide analyses zijn er tal van relevante inzichten en aanbevelingen geformuleerd voor de City Deal Openbare Ruimte.

Aandacht toegenomen

Dankzij het onderzoek van de bureaus is de belangstelling voor de integrale financiering gelukkig toegenomen. Ons ontwikkelteam is flink gegroeid. De belangstelling van andere gemeenten en vooral ook van ministeries (LNV, I&W, BZK en VWS) is groot. Met name bij het ministerie van LNV speelt het vraagstuk van de financiering van groen in gemeenten.

Het onderzoek biedt wat mij betreft veel houvast om de volgende (financiële) stappen te zetten in de City Deal Openbare Ruimte en om uitgebreid in gesprek te gaan met verschillende groepen baathouders. De vraag is wel hoe we nog beter dan nu de financiële wereld bij dit onderzoek kunnen betrekken, dus de gemeentelijke controllers, de financiële strategen en het ministerie van Financiën. Alle tips zijn welkom!

Tot zover mijn cliffhanger. In een volgende uitgave van Stadswerk zullen de bureaus hun onderzoeksresultaten en adviezen met betrekking tot financieel instrumentarium en baathouders toelichten. *

Deze bijdrage is onderdeel van een reeks die Stadswerk magazine wijdt aan de City Deal Openbare Ruimte.

Wiebe Oosterhoff is trekker van Ontwikkelteam 4 (Integrale Financiering) van de City Deal Openbare Ruimte.