

Kennisbijeenkomst Gemengde financiering

Hoe het lukt mensen en geldpotjes bij elkaar te brengen

Sectorale financiering belemmert integrale gebiedsontwikkeling. Hoe kunnen we middelen uit sectorale potjes inzetten voor gecombineerde oplossingen? Met een goed verhaal over de maatschappelijke meerwaarde en slim benutten van de denkkraft van alle partijen is er veel mogelijk. Dat is de rode draad van de kennisbijeenkomst over gemengde financiering van het Leertraject Energie in de Leefomgeving. Een bijeenkomst uit de Leerlijn Energie en Leefomgeving van NP RES. De trekkers daarvan zijn Geert Teisman, hoogleraar bestuurskunde (EUR), en Co Verdaas, hoogleraar gebiedsontwikkeling (TU Delft/SKG).

Uitzoomen

Wat kunnen we leren van een andere beleidsterreinen en van eerdere gebiedsontwikkelingen? Die vraag staat centraal in de bijeenkomst. De algemene les van alle geslaagde voorbeelden is: vanuit de sectorale focus weer uitzoomen. Wat is de bedoeling van deze publieke ingreep? Wie hebben er allemaal belang? Wat zijn hun prioriteiten en matched dat? Uitzoomen maakt het grote plaatje zichtbaar; de eigen doelen én de gezamenlijke opgave, de eigen inzet en de gezamenlijke inzet in de keten en de eigen belangen, maar ook de kleine ruimte waarin deze behartigd moeten worden. Zo komen ook de financiering en de verschillende geldpotten in zicht. Van verschillende gemeenten, van het rijk en provincie, van investeerders. Als het lukt om deze potjes in te zetten voor de gezamenlijke opgave wordt de taart groter en willen meer mensen meedoen. Als dit niet lukt gaat de aandacht naar het verdelen van de bestaande taart en willen minder mensen meedoen.

Een klein beetje geld als basis

Voor de gezamenlijke inzet hoeft niet per se alles in een pot te worden ondergebracht. Dat blijkt ook tamelijk ondoenlijk. Wel is het zaak om per gebied een fonds te hebben dat niet gebonden is aan sectorale regels en beslissers, maar meer gezamenlijk is in te zetten. Het geld uit gebiedsfondsen is dan bedoeld om meer integraal denken en doen te 'zaaien', het is een basis om partijen samen te brengen. En doordat ze eerder en vaker samenkomen neemt de kans op betere (combinatie-) oplossingen toe. 'Je maakt een platform om gelabelde fondsen vloeibaar te maken om er samen iets mee te doen met het oog op publieke waarde. Je moet je ervan bewust zijn dat je werkt in een politieke, bureaucratische omgeving met mensen die het thuis moeten kunnen uitleggen,' zegt Geert Teisman.

Casus 1 – Doelgroepen vervoer volgens de Bedoeling

Arjan Meurs, programmamanager en afdelingshoofd gemeente Rotterdam, vertelt hoe hij de vastgelopen aanbesteding van het gemeentelijke doelgroepenvervoer vlot trok door werken vanuit de Bedoeling. Alle afdelingen/wettelijke taken (Wmo, Wsw, leerlingenvervoer, jeugd GGZ etc.) hadden hun eigen contract, in totaal waren het er negen. Busjes reden vaak halfleeg omdat ze alleen maar mensen voor dat ene contract mochten meenemen, anders was het onduidelijk naar welke afdeling de rekening moest. Meurs kreeg de opdracht alles onder te brengen in één contract. Hij probeerde het eerst intern. Samen aan tafel kregen de verschillende afdelingen ruzie over de aanbestedingseisen. 'De organisatie was verkokerd, de afdelingen zochten elkaar niet op. Een kind met autisme had bijvoorbeeld voor het schoolvervoer een ander busje dan voor het ritje naar de zorgorganisatie.' Daarna zocht hij de doorbraak bij de uitvoerders van het vervoer. De branche had echter grote problemen; bedrijven stonden op omvallen door de gemeentelijke aanbesteding op kosten in plaats van kwaliteit. 'De focus lag jarenlang op kostenreductie, niet op de gebruikers.' Ze waren het onderling oneens, maar vonden wel allemaal de gemeente problematisch.

Meurs vond een uitweg door te focussen op de cliënten. Zijn team bedacht een laagdrempelige actie met ansichtkaarten om zoveel mogelijk gebruikers te raadplegen. Wat vonden zij belangrijk in het vervoer? Die

actie leidde tot belangrijke inzichten, bijvoorbeeld dat een deel van de cliënten geen haast heeft. Dat mensen het vervoer ook zien als een plek om anderen te ontmoeten. Dat het vaak misging bij het boeken. En daarmee werden de gebruikersorganisaties ineens ook een stuk actiever.

Meurs liet het idee van verschillende doelgroepen los. Zo begon het denken over een budget zonder schotten. Er kwam een aanbesteding in de vorm van een concurrentiegericht dialogoog met veel aandacht voor een zorgvuldig en goed proces. De branche werd gevraagd consortia te vormen, met niet alleen vervoerders maar ook zorgorganisaties en ICT-bedrijven (voor het boekingssysteem). De gesprekken over de aanbiedingen van de consortia vonden plaats aan dialogotafels. Telkens gesprekken van vier uur. Op de tribune luisterden mensen uit de achterban van de gemeente, de gebruikers en de consortia mee. De gesprekken – vooral in de pauze – leverden een schat aan informatie op.

De bestuurder zegde toe dat het totale budget van € 32 miljoen per jaar gelijk bleef. Elke gemeentelijke afdeling reserveert nu in januari het jaarbudget voor het vervoer. Efficiënter vervoer (vollere busjes, niet elke klant heeft haast) bespaart geld dat wordt geïnvesteerd in kwaliteit. Het consortium dat de aanbesteding won, wordt afgerekend op kwaliteit. Wanneer de klanttevredenheid onder de 7 zakt wordt een malus in rekening gebracht (wat zich nog niet heeft voorgedaan). Daar staat een beter tarief dan voorheen tegenover. Opmerkelijk is dat de aanpak leidde tot onverwachte bijvangst; Alle busjes werden vervangen door elektrische busjes en voor autistische kinderen kwam er een programma met kleurplaten om ze in de vakantie vast voor te bereiden op het vervoer met illustraties die ook op de busjes zijn te zien. 'De innovatie leverde niet alleen een betere financiering op, ook veel meer kwaliteit.'

Lessen uit de casus doelgroepenvervoer

- Uitzoomen naar de Bedoeling brengt nieuwe inzichten.
- Betrokkenheid van alle partijen (gebiedscommunity) was verfrissend (collectieve denkkraft).
- De wirwar van potjes, contracten en wettelijke regelingen belemmert de kwaliteit.
- De veranderingen stuitten op weerstand in de organisatie, er waren tegenkrachten die overwonnen moesten worden. Een zorgvuldig proces en een heldere oriëntatie op de maatschappelijke meerwaarde hielpen daarbij enorm.
- Veranderingen vroegen risicobereidheid, die nam toe naarmate de community meer vertrouwen kreeg (dankzij zorgvuldig proces en goed luisteren).
- Er was voldoende tijd om de veranderingen door te voeren (dit was een succesfactor).
- Later ging één van de verliezende marktpartijen in beroep tegen de beoordeling. Transparant werken gedurende het hele proces werkte in het voordeel bij de rechter.
- De innovatie gaf onverwachte meerwaarde/bijvangst. Zo lukt het om snel het vervoer elektrisch te maken met een grote impact op de leefbaarheid in Rotterdam,
- Het nieuwe contract was een langetermijncontract (7 jaar), dit versterkte het vertrouwen bij marktpartijen.
- Aanbesteding was niet gericht op een vooraf bedachte sectorale vervoersoplossing (bestek), maar op de vraag wat de beste kwaliteit is die geleverd kan worden voor het gehele budget.
- Een belangrijke succesfactor is het tot leven brengen van het gebruikersverhaal. Voor hen doen we het toch? De wervende kracht van beeld en taal is niet te onderschatten.
- Er was één bestuurlijke opdrachtgever die zich bij zijn collega's hardmaakte voor de aanpak.

Casus 2 – Regionale Investeringsagenda van Holland Rijnland

Lucas Vokurka, directeur van het gemeentelijk samenwerkingsorgaan Holland Rijnland, vertelt over het opzetten van een nieuwe Regionale Investeringsagenda (RIV) in Holland Rijnland. De bestaande agenda, vooral gericht op de Rijnlandroute en andere infrastructurele projecten, loopt af in 2024. De rode draad in het verhaal is de filosofie van burgemeester Lenferink van Leiden: Als je zelf een beetje geld hebt, komt er

vanzelf ander geld naar je toe. De eerste RIV levert het bewijs. Het door de gemeenten geïnvesteerde geld leidde tot een viervoud van dit bedrag aan investeringen ('een multiplier van 4'). Vokurka liep bij z'n opdracht aan tegen een wirwar van vergaderstructuren, een omvangrijke stapel beleidsstukken en strategieën voor ruimtelijke ontwikkelingen, mobiliteit en energie. Door uit te zoomen kwamen de grote vraagstukken in beeld. De nieuwe investeringsagenda is gericht op drie opgaven:

- Verstedelijking op oost-westelijke lijn Katwijk-Leiden-Alphen aan den Rijn.
- Herstructurering en verduurzaming van het Duin- en Bollengebied.
- Natuurontwikkeling, leefbaarheid en verduurzaming groene hart.

De colleges van de 13 gemeenten herkennen de vraagstukken en committeren zich eraan. Er ligt een voorstel voor de financiering. De regio Holland Rijnland claimt voor de agenda een deel van de investeringsruimte van de gemeenten. Beleidsambities worden omgezet in concrete projecten ('je moet er naartoe kunnen lopen').

Lessen uit de casus Regionale Investeringsagenda

- Uitzoomen geeft zicht op de samenhangende gezamenlijke vraagstukken (er was eerder een wirwar aan beleid).
- Een beetje geld om 'te zaaien' levert meer geld op van andere partijen en overheden.
- Zicht op concreet resultaat vergroot draagvlak.

Casus 3 – Gebiedscoöperatie Rivierenland

Dennis Kerkhoven is voorzitter van de Gebiedscoöperatie Rivierenland. Het is een coöperatie die in het gebied ontwikkelingen voor elkaar krijgt en wil krijgen door samenwerking tussen overheden en marktpartijen in allerlei coalities. Primair opgezet vanuit de ondernemende Burgers die zich in commons en coöperaties verenigen. Het gaat over een gebiedsagenda gericht op brede welvaart en SDG's richting een meer regeneratieve en daarmee collectieve zelfvoorziening. Een agenda die een positieve handdruk achterlaat i.p.v. een minder slecht negatieve footprint; economische ontwikkeling in lijn met klimaatopgaven, energietransitie, gezondheid, voedsel, mobiliteit en wonen. De coöperatie – aangestuurd door pro deo bestuurders – werkt met opgavetafels. Per opgave wordt gezocht naar financiering om een business case rond te krijgen. Het gaat om gemengde – publiek-private-gemeenschapsfinanciering. Een voorbeeld van zo'n case is de energiecoöperatie BetuweWind, een duurzaam doel waar de 'streekholders' afhankelijk van de energieprijzen vele miljoenen verdienen die vervolgens weer in het gebied worden geschonken en geïnvesteerd met impact op brede welvaart. De gebiedscoöperatie werkt vanuit het idee dat gemeenschapszin leidt tot innovatie. Zo loopt nu een onderzoek naar aquathermie in Enspijk. Zijn inwoners, boeren, gemeente, netbeheerder en het waterschap samen te brengen rond dit onderwerp? Kun je het ontwikkelen in lijn met duurzaamheid, biodiversiteit, de kwaliteit van bodem en water? Zijn pensioenfondsen geïnteresseerd in zulke duurzame investeringen?

Het idee is een gebied te zien als een 'maatschappelijk bedrijf' waarvan de divisies worden aangestuurd op hun bijdrage aan het geheel. 'Het bij elkaar brengen van opgaven, belangen en geldstromen vergroot de taart,' zegt Kerkhoven. De coöperatie experimenteert met financieringstafels waarbij bijvoorbeeld agrariërs, investeerders in een zonnepark, de gemeente en de bank met elkaar aan tafel gaan. Wat wil iedereen? Hoe breng je het bij elkaar? Wat is de maatschappelijke meerwaarde? Hoe gaan we niet de taart verdelen, maar de koek groter maken op meervoudige waarde en alle kapitaalsstromen?

Lessen uit casus 3

- Denken in samenstellingen en niet in tegenstellingen vanuit vertrouwen; problemen en belangen op een dynamische manier aan elkaar verbinden vergroot de ruimte voor oplossingen.
- Focus op gemeenschapszin en resilience/veerkracht in een gebied.
- Partijen samenbrengen rond opgavetafels. Ambtenaren van de overheid zorgen voor de integratie, bestuurders leren afwegingen te maken vanuit de brede welvaart waarbij bekostiging case-by case

wordt gedaan richting een gebiedsportfolio. Een portfolio waarmee brede welvaart en de SDG's heel concreet beleefbaar wordt en vertrouwen in het gebied toeneemt en groei in polarisatie wordt doorbroken.

Casus 4 – Waalweelde

Co Verdaas, hoogleraar Gebiedsontwikkeling en oud-gedeputeerde van Gelderland, vertelt over Waalweelde. Een aanpak om de Waal vanuit de samenhang van opgaven te bezien. Er waren al zo'n 25 projecten om de waterkwaliteit en de leefomgeving langs de oevers van de Waal te verbeteren. Voor elke van die projecten waren te weinig middelen beschikbaar om tot realisatie te komen. Verdaas sprak als gedeputeerde intensief met de bestuurders van de zestien betrokken gemeenten. Hij wist hen te bewegen alle middelen in één fonds samen te brengen en focus aan te brengen. Welke vijf van de 25 projecten waren het belangrijkste? 'Als het mij lukt om met hulp van het rijk de vijf projecten vlot te trekken, kunnen wij het dan zo doen?' De gemeenten stemden erin toe. Vijf projecten verwezenlijken is beter dan 25 niet-uitgevoerde plannen. Verdaas liep in Den Haag de deur plat bij de betrokken ministeries. Na vier jaar lukte het om het provinciale en gemeentelijke geld te matchen met rijksmiddelen. 'Uiteindelijk konden we zelfs meer projecten uitvoeren. De multiplier werkt altijd,' zegt Verdaas.

Lessen uit casus 4

- Het is belangrijk om tussentijdse afspraken goed vast te leggen omdat er vaak bestuurlijke wisselingen zijn.
- Mobiliseer bestaand chagrijn om een oplossing dichterbij te brengen, de wethouders kregen vaak vragen van burgers waarom projecten niet van de grond kwamen. Dit vergrootte draagvlak voor het gezamenlijke plan.
- Werk aan een sfeer waarin iedereen gaat voor hetzelfde grotere doel. Transparantie en veiligheid zijn daarvoor belangrijk.
- Er is een gunfactor, diplomatie is een belangrijk onderdeel van het proces.
- Het lukte alleen omdat elf van de zestien projecten bereid waren hun verlies te nemen.
- Het hielp om steun te organiseren van burgers en organisaties buiten de gemeenten ('zonder manipulatie kom je geen stap verder').
- Het is lang en hard werken ('ik ben misschien wel 38 keer naar Den Haag geweest').

Rode draden

We zien drie rode draden:

1. Heen en weer bewegen tussen de eigen plaatjes en het grotere plaatje werkt!

In alle verhalen zit het aspect van uitzoomen: wat is de bedoeling? Wat is het belangrijkste? Geldstromen worden zichtbaar als alle partijen aan tafel komen. Daarna begint het concretiseren, het maken van spelregels, vastleggen wie waar over meepraat.

2. Integrale oplossingen vragen stevige investeringen in tijd, die sectoren soms niet willen doen

Het combineren van sectorale oplossingen gaat niet vanzelf. Het kost tijd om te herontwerpen en om het vertrouwen van alle partijen te winnen, om één team te maken dat voor het grotere plaatje gaat, en het aandurft het eigen deelbelang op een andere manier in te vullen dan thuis eerder is bedacht.

3. Weerstand hoor erbij

Steeds is er weerstand te overwinnen, ook in de eigen organisatie, waar sectoraal belang sterk is verankerd. Het vraagt mensen die niet opgeven, de spanning opzoeken en blijven doorgaan.