

De financiële haalbaarheid van 'Ruimte voor de Rivier'

Nederland staat met de voorgenomen investeringen om meer ruimte te creëren voor de rivieren een grootse verbouwing te wachten. Nu de PKB Ruimte voor de Rivier gereed is, krijgen regionale partijen tot 2008 de tijd om met alternatieven te komen. De ambitie is om de plannen mooier en beter te maken, maar een valkuil is dat aan het einde blijkt dat de alternatieve plannen financieel niet haalbaar zijn. Daarom pleiten ondergetekenden er voor om de financiële haalbaarheid van de alternatieve plannen van meet af aan een grote rol te laten spelen.

Door het uitwerken van regionale wensen worden plannen niet alleen beter maar waarschijnlijk ook duurder. Dat hoeft niet erg te zijn, zolang er voldoende partijen zijn die voor medebekostiging kunnen zorgdragen.

In de praktijk wordt de financiële kant van de zaak vaak over het hoofd gezien. In het enthousiasme van partijen om iets moois te ontwerpen en in de complexiteit van de ingrepen en de procedures vormt de financiële uitwerking soms het sluitstuk van de plannenmakerij. Niet zelden blijken plannen achteraf niet binnen de financiële randvoorwaarden te passen en daardoor niet uitvoerbaar te zijn. Hierdoor komen projecten stil te liggen of moet toch teruggevallen worden op een sobere variant. Ook bij de uitwerking van alternatieven op de PKB Ruimte voor de Rivier dient de regio een financieringsplan te overleggen waarin aangetoond wordt dat het voornemen binnen de gestelde financiële kaders haalbaar is (in feite wordt dus gevraagd om een bekostigingsplan, zie kader).

Ruimtelijk-planologische besluitvorming

Bij het opstellen van alternatieve plannen door de regio zou de financiële haalbaarheid van meet af aan een centrale positie in het proces

In het dagelijks gebruik worden de termen bekostigen en financieren door elkaar gebruikt. Voor de financiële haalbaarheid van projecten is het echter essentieel om zich ervan bewust te zijn dat een verschil tussen deze begrippen bestaat. Neem het voorbeeld van een huis. De financier van het huis is vaak de bank. Deze zorgt dat het benodigde aankoopbedrag gefinancierd wordt. De bekostiging gebeurt echter door de bewoner, doordat deze rente betaalt en de schuld aflost. Zo is het ook bij projecten. De eerste en belangrijkste vraag is: welke partijen zorgen voor de bekostiging? Nadat bekostiging geregeld is, komt de financiering aan de orde (vergelijking met huisaankoop: als het inkomen van de bewoner voldoende is, zijn er diverse partijen die willen financieren, in diverse varianten). Bij het financieel haalbaar maken van projecten gaat het er in eerste instantie om de bekostiging van het project te regelen en komt de financiering pas in tweede instantie aan de beurt.

moeten innemen. Bij planvorming maken beleidsmedewerkers en bestuurders verstrekende projectkeuzes. Gaan we de mogelijkheid creëren om extra natuur aan te leggen? Wordt woningbouw toegestaan of toch liever landbouw? Om een goede, weloverwogen keuze te kunnen maken moeten de bijbehorende financiële consequenties duidelijk zijn. In de praktijk is de bijbehorende informatie echter vaak niet of te weinig voorhanden. Daarom is het van belang om parallel de financiële paragraaf mee te laten lopen. Onderdeel in het uitwerken van plannen is daarom de financiële haalbaarheid van het project. Hiermee bedoelen we dat van meet af aan de kosten en opbrengsten van varianten in beeld worden gebracht (zie ook het kader).

Ruwweg zijn vier stappen te onderscheiden: het inzichtelijk maken van alle kosten en risico's én van de opbrengsten die gegenereerd kunnen worden, het uitwerken van de toekomstige samenwerking en het financieel doorrekenen van de varianten.

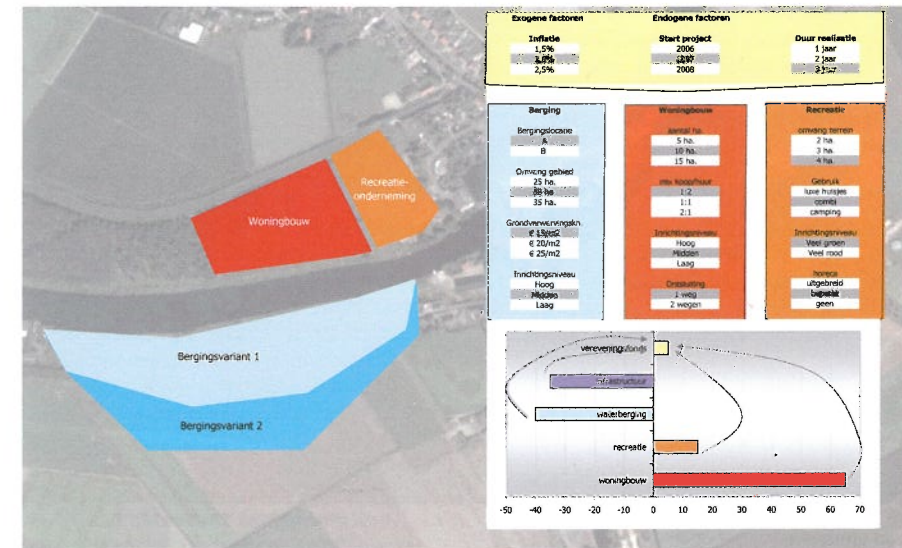
De eerste stap is om de kosten van de verschillende projectonderdelen goed in beeld te brengen. De kosten van baggeren of het aanleggen van toeleidende wegen of kunstwerken vormen vaak de hoofdposten van het project. Kennis van en inzicht in de verschillende ramingsmethodieken en de

wijze waarop is omgegaan met risico's is onontbeerlijk. Het inzicht in de kostenposten is cruciaal omdat varianten vaak verschillen in de wijze waarop bijvoorbeeld infrastructuur ingepast hoeft te worden hetgeen tot grote financiële verschillen kan leiden.

De tweede stap is om de mogelijkheden voor opbrengsten in het project op te zoeken. Door zo creatief mogelijk te werken, kan de waarde in een project vergroot worden en daarmee ook de mogelijkheden voor opbrengsten die ten goede kunnen komen aan een project. Het kan gaan om substantiële bedragen bij bijvoorbeeld grootschalige woningbouwontwikkeling of om diverse kleinere opbrengststromen, zoals het opzetten van een fonds voor het behoud van cultuurhistorie dat gevuld wordt met de opbrengsten van kaartverkoop of andere producten.

Daarnaast is het noodzakelijk om een eerste beeld van de toekomstige samenwerking te vormen. De samenwerking rondom een project bij 'Ruimte voor de Rivier' bestaat meestal uit een groot aantal partijen, zoals de gemeente(n), provincie, waterschap, Rijkswaterstaat en private partijen. De wijze waarop de samenwerking wordt vormgegeven, verschilt van een losse, tijdelijke samenwerking waarbij afspraken tussen de betrokken partijen worden gemaakt, tot een structureel samenwerkingsverband (bijvoorbeeld een aparte, nieuw op te richten gezamenlijke entiteit).

De laatste stap is de financiële doorrekening van alle varianten. Daarbij is het zaak dat niet alleen het project in zijn geheel financieel haalbaar is, maar ook dat iedere betrokken partij financieel uitkomt. Het Rijk heeft geld over voor het vergroten van de veiligheid, de



Afb. 1: Ruimtelijke situatie van een project in combinatie met een 'cockpit' waarmee de financiële consequenties van beleidskeuzes of varianten inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

provincie en de gemeente hebben mogelijk geld over voor het bereiken van extra ruimtelijke kwaliteit, marktpartijen zijn bereid te investeren als een marktconforme beloning in het voorzicht ligt. Niet alleen de financiële haalbaarheid van het geheel moet in beeld gebracht worden, maar ook de vertaling hiervan voor iedere betrokken partij. Per slot van rekening moet iedere partij uiteindelijk de oplossingsvarianten thuis goedgekeurd krijgen, door bestuur of directie. Door rekening te houden met de verschillende budgettaire systemen van overheden en private partijen wordt getracht tot een voor allen aanvaardbare uitkomst te komen.

Voor overheden is het essentieel te weten wat - bijvoorbeeld - de marktwaarde is van een concessie voor zand- of grindwinning. Dit kan berekend worden aan de hand van de benodigde investeringen en de potentiële opbrengsten. Op basis van een marktconforme financieringsstructuur en risicoprofiel kan een realistische bijdrage van een marktpartij berekend worden. Deze kan in het financiële model ingebracht worden.

Met een voorbeeld wordt uitgewerkt welke bijdrage de kosten-batenafweging aan 'Ruimte voor de Rivier' kan leveren.

Rivierverruiming én buitendijks bouwen

Op een willekeurige plaats in het rivierengebied is de mogelijkheid ontstaan om buitendijks te bouwen. De gronden zijn in handen van projectontwikkelaars, een recreatieondernemer en de gemeente. Om te mogen bouwen moet elders ruimte voor waterberging gevonden worden. Hiertoe moeten landbouwgronden aangekocht en het gebied ingericht worden. Er zijn meerdere locaties voor waterberging in beeld. De ambities met betrekking tot de

ontwikkeling van woningbouw verschillen tussen de projectontwikkelaar, gemeente en betrokkenen (zie afbeelding 1). In de planvorming worden de kosten en baten afgewogen. Hiertoe wordt een financieel model opgebouwd vanuit een aantal exogene en endogene factoren.

De exogene factoren zijn van invloed op het financiële resultaat van het project, maar niet of slecht door de besluitvormers te beïnvloeden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de inflatie of de start van het project die afhankelijk is van inspraakprocedures. Ten overstaan van betrokkenen en bestuurders kan inzichtelijk worden gemaakt hoe groot het financiële effect is als zaken in werkelijkheid anders lopen dan gedacht. Hiermee wordt inzicht gegeven in een deel van de projectrisico's.

Daarnaast zijn er talrijke endogene factoren. Dit zijn keuzes die in de planvorming gemaakt worden en een financiële impact hebben. Te denken valt aan de verhouding tussen natuur, landbouw en andere functies, maar bijvoorbeeld ook het inrichtingsniveau (mooier/luxer - minder mooi/eenvoudiger) of de mix tussen luxe woningen en sociale woningbouw. Elke combinatie van variabelen is mogelijk.

Het serieus afwegen van de kosten en baten en daarmee de financiële haalbaarheid van alternatieve plannen in 'Ruimte voor de Rivier' verbetert de besluitvorming over varianten en vergroot de kans dat uiteindelijk een realistisch en financieel haalbaar alternatief wordt uitgewerkt. Uiteraard blijft de kosten-batenafweging niet beperkt tot 'Ruimte voor de Rivier' of zelfs de watersector. Ze is al diverse malen succesvol toegepast bij het realiseren van infrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten.

Teun Morselt (RebelGroup Advisory)
Robert van Cleef en Robert Schouten (Sterk Consulting)

Programma-directie Ruimte voor de Rivier

Bert Keijts en Mark Dierikx zijn sinds enkele maanden bezig met de werkzaamheden rond de Programma-directie Ruimte voor de Rivier (PDR).

Onder leiding van Ingwer de Boer ondersteunt de PDR de totstandkoming van de circa 40 maatregelen uit de PKB Ruimte voor de Rivier. Tevens houdt de PDR toezicht op de voortgang bij het opstellen van planstudies door verschillende initiatiefnemers (waterschappen, gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat).

Gedurende het opstellen van de PKB Ruimte voor de Rivier is nauw samengewerkt met andere overheden. Deze samenwerking wordt bij de nadere uitwerking van de PKB-maatregelen in planstudies voortgezet. Afspraken tussen initiatiefnemers en Verkeer en Waterstaat worden omgezet in bestuurs-overeenkomsten. Initiatiefnemers en PDR stellen deze gezamenlijk op. Verder zal de PDR werkzaamheden van de initiatiefnemers faciliteren en monitoren en onder meer zorgdragen voor een halfjaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer.

Daarnaast zal de PDR het resultaat van de planstudies, een concept-projectbesluit, voorzien van een advies. De concept-projectbesluiten en de adviezen zullen door het Directoraat Generaal Water aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat worden voorgelegd. Die neemt de projectbesluiten. De planstudiefase loopt naar verwachting tot 2009.

De planstudiefase volgt op de PKB-fase. De werkzaamheden van deze fase, onder leiding van de Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier met Ton Sprong als projectdirecteur, zijn nog niet geheel afgerond. Zo moet deel vier van de PKB Ruimte voor de Rivier nog uitkomen. De verwachting is dat de werkzaamheden dit jaar afgerond kunnen worden. De planstudiefase eindigt met een projectbesluit per maatregel. Daarna volgt de uitvoeringsfase. Vanaf volgend jaar zullen voorbereidingen worden getroffen voor deze uitvoeringsfase die tot 2015 loopt.