

**Crisis? Methodieken uit de gebiedsontwikkeling toegepast op
infrastructuur**

Meer rekening houden met de waarde van infrastructuur

Tatjana Stenfert Kroese
VINU.
stenfert@vinuconsult.nl

Peter Heida
VINU.
heida@vinuconsult.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
21 en 22 november 2013, Rotterdam**

Samenvatting

Crisis? Methodieken uit de gebiedsontwikkeling toegepast op infrastructuur; meer rekening houden met de waarde van infrastructuur

Vooraf gebiedsontwikkeling wordt door de crisis geraakt. Alle redenen om aan te nemen dat partijen binnen de gebiedsontwikkeling bezig zijn met innovatie om efficiënter te werken en betere producten te leveren.

VINU heeft een analyse uitgevoerd naar de innovatiekracht van gebiedsontwikkelingen in crisistijd wat de infrawereld daar van zou kunnen leren. De infrawereld blijkt al behoorlijk innovatie gedreven. Voorbeelden zijn programma's als 'Beter Benutten', technische productinnovaties en andere opvattingen over de rol van de eindgebruiker.

Op het gebied van financieringen, rekenmethodes en waarderingsmethodieken zijn grote verschillen. Wat opvalt is dat we weinig doen met de echte 'waarde' van infrastructuur. In de vastgoedwereld heeft alles een waarde, de infrawereld gaat er vanuit dat infrastructuur door de kosten van beheer en exploitatie altijd geld kost. Door de waarde van infrastructuur inzichtelijk te maken ontstaan kansen om financiers te verleiden en mogelijkheden om publieke gelden bewuster in te zetten.

Er zijn drie hoofdredenen om met deze waarde te werken: het sluit beter aan bij de financiële werkwijze van marktpartijen, publiek geld wordt efficiënt ingezet en het biedt een duidelijke basis voor financiële samenwerkingsafspraken

Overheden moeten meer in de huid kruipen van marktpartijen. Door bijvoorbeeld de beleggerswaarde vooraf berekenen en dit mee te nemen in het investeringsbesluit. De huidige infrafinanciering vindt plaats door het beschikbaar stellen van subsidies, gebaseerd op ramingen van de stichtingskosten. Door de beleggerswaarde te betrekken bij de investering kan het subsidiebedrag omlaag. Tot slot past deze wijze van werken beter bij complexe PPS constructies waarbij duidelijk gemaakt moet worden in welke mate partijen van een afspraak profiteren.

VINU heeft hiervoor een methode ontwikkeld. Hierbij staan het ontwikkelproces en het rekenproces centraal. Deze bestaan uit drie stappen: subsidiëring, infraontwikkeling en exploitatie.

Het ontwikkelproces loopt chronologisch. Overheden maken afspraken over de infrastructuur investering die als subsidie wordt meegegeven aan de infraontwikkelaar. De ontwikkelaar zorgt voor realisatie van de infrastructuur en draagt deze over aan de exploitant voor een bepaalde prijs. Deze prijs moet lager zijn dan de beleggerswaarde. Het rekenproces loopt andersom. Deze start met het berekenen van de beleggerswaarde die wordt bepaald door de kosten en opbrengsten, de restwaarde en het gewenste rendement van de exploitant. Deze waarde wordt berekend via de DCF-berekening. De benodigde subsidie volgt uit de stichtingskosten minus de beleggerswaarde. Om de methode te illustreren is een fictief praktijk voorbeeld toegevoegd.

1 Meer rekening houden met de waarde van infrastructuur

1.1 Innovatie in gebiedsontwikkeling toegepast op infrastructuur

De crisis is inmiddels al weer een aantal jaar goed voelbaar in bijna alle hoeken van onze samenleving. Binnen het werkveld van de ruimtelijke ordening wordt ook de bereikbaarheidssector getroffen door bezuinigingen. Maar is het toch vooral de gebiedsontwikkeling die stil is gevallen. De woningmarkt zit vast, er is een enorme mismatch op de kantorenmarkt en gemeentes hebben te grote grondposities en moeten daardoor noodgedwongen grote afboekingen doen. Alle reden dus om na te denken over innovaties binnen gebiedsontwikkeling.

VINU heeft een analyse uitgevoerd naar de innovatiekracht van gebiedsontwikkelingen in crisistijd. Daarbij hebben we gekeken naar de toepasbaarheid van innovaties uit de gebiedsontwikkeling op infrastructuur en OV projecten: kan de infrawereld leren van de wereld van gebiedsontwikkeling?

Uit de analyse concluderen wij dat vele innovaties al doorwerken in de wereld van bereikbaarheid. Bijvoorbeeld door van grootschalige ingrepen naar kleinschaliger maatwerk te gaan. Het succesvol verleggen van de focus van het aanleggen van nieuwe infrastructuur naar het beter benutten van bestaande infrastructuur is daar een voorbeeld van. Ook wordt er in Nederland volop gewerkt aan technische innovatie binnen de infrawereld. Verder is er sprake van innovaties ten aanzien van de rol van de eindgebruiker doordat deze steeds meer keuzes krijgt en de beschikking heeft over realtime reisinformatie. En tot slot heeft de commissie Elverding een belangrijke ontwikkeling in gang gezet ten aanzien van de innovatieve aanpak van het proces rondom bereikbaarheidsprojecten.

Het onderwerp waarover duidelijk verschil bestaat tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur betreft de financiering, rekenmethodes en waarderingsmethodieken van projecten. Waar in de wereld van de gebiedsontwikkeling naar allerlei innovatieve manieren wordt gezocht om een project mogelijk te maken blijft de wereld van de infrastructuur nog relatief conservatief redeneren vanuit beschikbaar gesteld budgetten. Tot op heden worden innovatieve manieren financieren of rekenen slechts sporadisch toegepast. Wij denken dat er nog veel te winnen valt door anders te kijken naar de waarde van infrastructuur.

1.2 Over het hoe en waarom van anders waarderen van infrastructuur

Op dit moment doen overheden weinig met de waarde van infrastructuur. Publieke infrastructuur zien ze vaak als een kostenpost en dus als 'waarde-loos', omdat het beheer en de exploitatie juist geld kost in plaats van geld oplevert. Toch heeft infrastructuur altijd een waarde, net als vastgoed. Een waarde voor de maatschappij en in voorkomende gevallen ook een waarde voor investeerders. Door deze waarde inzichtelijk te maken, ontstaan kansen. Kansen om banken, beleggers en pensioenfondsen te verleiden om te investeren, publieke gelden bewuster in te zetten en zelfs om te besparen. Kansen die aansluiten bij de huidige trend van minder overheidsgeld en de verzakelijking in overheidsland.

VINU heeft een methode ontwikkeld om de waarde van een infrastructureel project inzichtelijk te maken. Het berekenen van de infrastructurele waarde maakt onderdeel uit van onze integrale rekenmethode 'Waardevol rekenen aan vastgoed' voor overheden. We leggen u graag uit hoe dat werkt aan de hand van een praktijkvoorbeeld.

2 Waarom moeten we rekening houden met de waarde van infrastructuur?

Het is slim om de waarde van infrastructuur inzichtelijk te maken en die waarde te benutten. En wel om drie redenen: het sluit beter aan bij de financiële insteek van marktpartijen, het zet publiek geld effectief in en het biedt een gezonde basis voor financiële samenwerkingsafspraken.

2.1 Aansluiten bij de financiële berekeningen die marktpartijen maken

Overheden moeten meer in de huid van private partijen kruipen door te denken zoals zij. Dat past in een trend waarin overheden de markt meer betrekken, ook als financier en belegger. In de huidige praktijk leggen private partijen ter voorbereiding op een investering allerlei financiële berekeningen en indicatoren voor aan de bank. Zonder deze krijgen zij geen financiering voor hun project. De financiële sector zoekt immers weinig risicovolle investeringen vanwege nieuwe regelgeving en bijbehorende risicobeperkingen. Overheden zouden ook moeten rekenen aan het rendement en de beleggerswaarde, zoals gebruikelijk is bij investeren in vastgoed. Die berekeningen bepalen of investeren een wijs besluit is. De term beleggerswaarde speelt hierbij een belangrijke rol. De beleggerswaarde volgt uit de harde opbrengsten minus de kosten voor het gebruik en exploitatie van infrastructuur. Die beleggerswaarde ligt voor marktpartijen ten grondslag aan een besluit over het investeren in een project. Als overheden sturen op het verhogen van de beleggerswaarde, dan ontstaan plannen met draagvlak in de financiële sector. Dit biedt kansen om meer over te laten aan de markt.

2.2 Effectiever inzetten van publiek geld

Op dit moment verstrekken overheden vaak hoge subsidies om infrastructuurprojecten te realiseren. De hoogte van die subsidies is gebaseerd op ramingen van de stichtingskosten van infrastructuur. Het subsidiebedrag kunnen we echter verminderen, omdat overheden een deel van de investering tijdens de exploitatie en het gebruik kunnen terugverdienen. Het bedrag dat we terugverdienen omvat de eerder genoemde beleggerswaarde. Ons pleidooi is dat projecten met minder subsidie af kunnen door de eerder genoemde beleggerswaarde van de geraamde stichtingskosten af te trekken. Het benodigde subsidiebedrag bedraagt dan de stichtingskosten minus de beleggerswaarde. En dat bespaart publiek geld. De beleggerswaarde is op dit moment vaak nul: overheden doen er immers niets mee. Soms is de waarde zelfs negatief. Daarvan is sprake als de beheerder een 'bruidschat' meekrijgt om de kosten van toekomstig beheer af te dekken. De beleggerswaarde zou vaker positief moeten zijn, omdat de infrastructuur wel degelijk opbrengsten genereert. Zo leveren een tramrails of een busbaan reizigersopbrengsten uit de verkoop van kaartjes op. En kabels en leidingen leiden tot nieuwe mogelijkheden om elektriciteit, data of gas te transporteren. Ook die genereren opbrengsten. Zou het niet terecht zijn dat degene die investeert in infrastructuur ook profiteert van de waarde van die infrastructuur en daarmee in de opbrengsten ervan?

2.3 Een gezonde basis voor financiële samenwerkingsafspraken

Marktpartijen en overheden gaan steeds meer samenwerken. Rijkswaterstaat hanteert bijvoorbeeld het principe 'de markt tenzij' als het gaat om contracteren en aanbesteden. Ook andere overheden gaan nieuwe samenwerkingsvormen aan. Steeds meer experimenteren ze met DBFMO-constructies en allianties. Maar ook overheden zelf gaan meerdere rollen vervullen. Denk aan investeerder, infrastructuurontwikkelaar, subsidiënt, exploitant/ beheerder en eigenaar. Dat is vaak het geval bij complexe infrastructurele projecten waarbij het belangrijk is om financiële zaken vast te leggen. Overheden maken weliswaar afspraken over bijdragen, maar vaak gaan ze voorbij aan de waarde van infrastructuur en welke partij daarvan profiteert. Door de waarde inzichtelijk te maken en aan te geven welke partij die kan benutten, ontstaat een meer gezonde basis voor afspraken tussen overheidspartijen onderling.

3 Hoe ziet de rekenmethode van VINU eruit?

Bij onze rekenmethode staan twee processen centraal: het ontwikkelproces en het rekenproces. Hierbij onderscheiden we drie stappen: subsidiëring, infrastructuurontwikkeling en exploitatie/gebruik.

3.1 Het ontwikkelproces

Het ontwikkelproces is chronologisch opgebouwd en verloopt als volgt:

- Subsidiëring

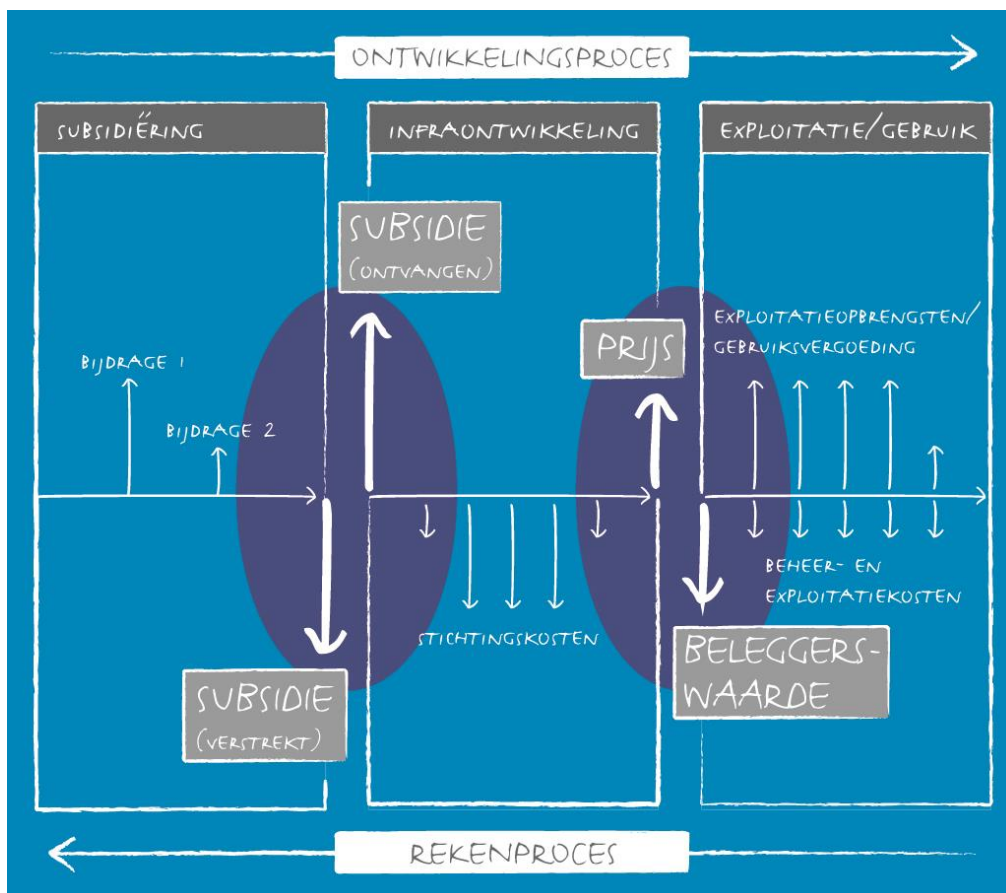
Allereerst gaat het om het regelen van de dekking voor de infrastructuurinvestering. Overheden maken onderling afspraken over financiële bijdragen aan het project. Alle financiële bijdragen bij elkaar noemen we de Subsidie. Deze Subsidie geven we mee als een inkomst aan de partij die de infrastructuur ontwikkelt.

- Infraontwikkeling

Vervolgens zorgt een overheid, al dan niet in samenwerking met marktpartijen, voor de voorbereiding en de bouw van het infrastructuurproject. Deze overheid, de infrastructuurontwikkelaar, maakt kosten om de infrastructuur voor te bereiden en te realiseren. Na oplevering draagt de infrastructuurontwikkelaar de infrastructuur over aan de belegger/exploitant tegen een bepaalde Prijs.

- Exploitatie/gebruik

Tot slot draagt een belegger of exploitant de verantwoordelijkheid over de exploitatie en het gebruik van de infrastructuur (Exploitatie/ gebruik). De belegger koopt de infrastructuur tegen een Prijs. Deze Prijs moet minder zijn dan de Beleggerswaarde, de maximale waarde die een belegger/exploitant wil betalen.



figuur 1: Ontwikkelproces en rekenproces

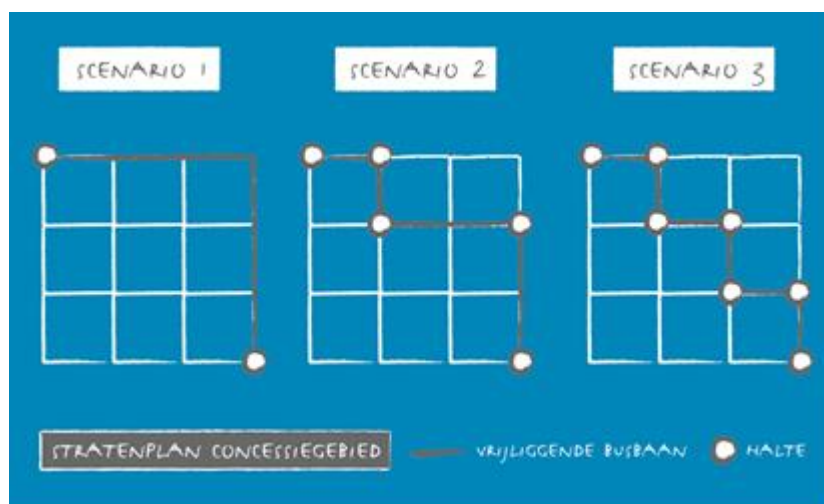
Het rekenproces

Het rekenproces loopt precies andersom – van achteren naar voren. Het begint met het berekenen van de beleggerswaarde. Deze waarde bepaalt de prijs die een belegger wil betalen voor de infrastructuur. De beleggerswaarde volgt uit beheer- en exploitatiekosten, exploitatieopbrengsten, restwaarde en het gewenste rendement van de belegger. Die waarde berekenen we met een zogenaamde DCF-berekening: de discounted cash flow-methode. Hierbij worden de investeringen (een negatieve cashflow), de baten (een positieve cashflow) en de gecorrigeerde waarde van de euro, die jaarlijks minder waard wordt, tegen elkaar afgezet. De benodigde subsidie volgt uit de stichtingskosten minus de beleggerswaarde.

3.2 Hoe benutten we de waarde? Een praktijkvoorbeeld.

Stel een provincie wil een nieuwe vrij liggende busbaan aanleggen. Uit exploitatieberekeningen volgt dat, afhankelijk van de omvang van investeringen in doorstromingsmaatregelen en haltes, de reizigersaantallen en -opbrengsten voor de vervoerder toenemen. De provincie is in dubio over de investering die ze wil plegen. Om een weloverwogen keuze te maken, rekent de provincie drie scenario's door. De provincie financiert het project vanuit de BDU-regeling. Indien de benodigde subsidie meer dan € 225 miljoen bedraagt, zal het Rijk vanuit het MIRT het extra bedrag subsidiëren. De provincie verzorgt de infraontwikkeling en legt dus de vrij liggende busbaan en haltes aan. Na oplevering draagt de provincie de verantwoordelijkheid over deze infrastructuur over aan de private exploitant (vervoerder). Wij gaan er in dit voorbeeld vanuit dat de vervoerder als belegger denkt en bereid is om te investeren in het project, zodat de benodigde subsidie minimaal kan blijven. De berekeningen laten zien dat rekenen aan de waarde van infrastructuur de overheid helpt: publiek geld kan effectiever worden ingezet. De overheidsbijdrage stijgt niet per definitie door ruimer te investeren in infrastructuur. In scenario 3 benut de provincie de waarde van infrastructuur het beste: de benodigde realisatiesubsidie is hier het laagste (€ 211 miljoen), mede doordat het exploitatievoordeel het grootste is (€ 289 miljoen). Door het exploitatievoordeel terug te halen bij de exploitant kan de overheid de bijdrage minimaliseren. De berekening vormt een gezonde basis voor financiële afspraken tussen overheden onderling en overheden en de exploitant – meer inzichtelijk kan de provincie het bijna niet maken. Voor de exploitant is scenario 3 ook het meest interessant. De exploitant zal bereid zijn om een deel van het exploitatievoordeel af te staan door mee te investeren, mits ze zelf voldoende rendement behaalt. De exploitant wil daartoe altijd maximaal de beleggerswaarde investeren. Hierdoor ontstaat een situatie waaruit zowel de overheid als de markt voordelen halen.

Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Stichtingskosten: 300 mln	Stichtingskosten: 400 mln	Stichtingskosten: 500 mln
Opbrengst: 10 mln/jaar <i>Toename opbrengsten door extra reizigers kilometers in het concessiegebied</i>	Opbrengst: 25 mln/jaar <i>Toename opbrengsten door extra reizigers kilometers in het concessiegebied</i>	Opbrengst: 50 mln/jaar <i>Toename opbrengsten door extra reizigers kilometers in het concessiegebied</i>
Extra kosten: 10 mln/jaar <i>Toename beheer- en exploitatiekosten in het concessie gebied</i>	Extra kosten: 15 mln/jaar <i>Toename beheer- en exploitatiekosten in het concessie gebied</i>	Extra kosten: 20 mln/jaar <i>Toename beheer- en exploitatiekosten in het concessie gebied</i>



figuur 2: fictief praktijkvoorbeeld: beschrijving scenario's

SCENARIO	1	2	3
• EXPLOITATIE/GEbruik			
Extra kosten, jaarlijks	-/- 10	-/- 15	-/- 20
Extra opbrengsten, jaarlijks	10	25	50
Investering (beleggerswaarde)	0	-/- 96	-/- 289
• INFRASTRUCTUURONTWIKKELING			
Prijs (beleggerswaarde)	0	96	289
Stichtingskosten	-/- 300	-/- 400	-/- 500
Subsidie (ontvangen)	300	304	211
• SUBSIDIERING REALISATIE			
Subsidie (verstrekt)	-/- 300	-/- 304	-/- 211
Bijdrage provincie (BDU 4)	225	225	211
Bijdrage Rijk (MIRT 5)	75	79	0
Gehanteerde parameters: inflatie = 2%, indexering = 2%, rendement investeerder 7%, marge ontwikkelaar 0, exploitatieperiode van 10 jaar			

figuur 3: fictief praktijkvoorbeeld, bedragen in mln €

3.3 Tot slot

Kortom, door het betrekken van de beleggerswaarde van infrastructuur kan de overheid efficiënter omgaan met publiek geld en zijn mogelijkheden voorhanden om de markt te verleiden om te investeren in infrastructuur.

Onze rekenmethode is afgeleid van de financiële theorie voor vastgoed (zie o.a. boek Faktor, Management Producties bv: Investeren in vastgoed, grond en gebieden, financiële theorie en praktijkvraagstukken).