

Advies Revolving funds project Werkgroep Innovatieversnelling  
 opgesteld door: Lija van Vliet, Rolf Groenewoud en Sebastiaan Berendse  
 met bijdrage van: Wouter Zomer, Jasper Tamboer en Oscar Lauf



### Aanleiding

De werkgroep innovatieversnelling heeft als doelstelling het verminderen van belemmeringen in de deltatechnologiesector. Wat innovaties in deze sector extra moeilijk maakt is dat het vooruitzicht op opschaling lastig hard te maken is vanwege gebrek aan proeftuin en (innovatieve) aanbestedingsregels. Een apart fonds voor deltatechnologie innovaties zou dus wellicht kunnen helpen. In dit project wil de werkgroep inzicht krijgen of Revolving funds een middel zijn waarmee innovatiehobbels kunnen worden weggenomen. De geïdentificeerde innovatiehobbels zijn [bewegingsruimte om te experimenteren](#), [risico aversie](#), [gebrek aan deal flow](#) en [hoge transactiekosten](#). Dit advies is gebaseerd op een desk study, gesprekken met experts en een workshop met stakeholders in de deltatechnologiesector.

De interesse voor Revolving funds is gewekt doordat er minder subsidiemogelijkheden zijn (terugloop van financiële geldstromen), banken die zich terugtrekken van risicovolle innovatietrajecten en omdat men graag duurzaam investeert, zodat ook de toekomst profijt heeft van een investering (terugstromend principe). Anderzijds wordt de behoefte voor een Revolving fund ook versterkt door een aantal belemmeringen die in de huidige praktijk worden ervaren als het gaat om innovatie in de deltatechnologiesector, te weten:

- lineair denken (o.a. jaarbudgetten)
- onduidelijke probleemeigenaar leidt tot inertie
- rendement van innovatie kan ergens anders in de keten vallen
- probleem voor deltatechnologie is de laatste fase van ontwikkelen in de sector → het opbouwen van een track-record of curriculum vitae met toepassing van de innovatie (d.m.v. live testen/experimenteren).

### Kenmerken

Een Revolving fund wordt gekenmerkt door het stellen van scherpe doelstellingen en criteria om topprojecten te realiseren. Dit aspect heeft veel interesse gewekt tijdens de workshop en er wordt dan ook meegegeven dat men juist hiervan profijt kan hebben (selectie en resultaatdoelstellingen). Verder werd het stimuleren van ondernemend gedrag als sterkte ervaren. Dit heeft echter ook een bedreiging in zich, daar het ondernemend gedrag zal vragen om een cultuurverandering te bewerkstelligen, met name bij de overheid. Deze cultuurverandering is gericht op het sterk sturing geven op en inhoudelijk betrokken zijn bij innovatieve projecten vallend onder het Revolving fund. Daarnaast biedt een Revolving fund de mogelijkheid om jaargrenzen in de overheidsbudgettering te doorbreken. Aandachtspunt in het opzetten van een Revolving fund is de aanbesteding voor fondsmanagement. Hierin kan aansluiting gezocht worden bij de ontwikkelingen rondom functioneel specificeren.

Sterkte/ voordelen	Zwakte/ nadelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Het concept is aantrekkelijk: door revolverendheid kunnen meer projecten (sneller) gerealiseerd worden [4] en mogelijkheid om geld meerdere malen in te zetten [6]</li> <li>➤ Door lening karakter doet men een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van mensen en bedrijven [6].</li> <li>➤ Een fonds zorgt voor een cultuuromslag in het denken van de overheid: participeren en</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Als de balans tussen nieuwe financiële verstrekkingen en terugbetaling niet goed is, is het fonds snel leeg [2].</li> <li>➤ Revolverende fondsen zijn enkel geschikt bij projecten waar een terug-verdienmogelijkheid bestaat. [6].</li> <li>➤ De opzet- en uitvoeringskosten van een fonds zijn niet eenvoudig op voorhand in te schatten. De aanlooptijd van het opzetten van een fonds kan lang duren.</li> </ul>

<p>duurzaam beheren in plaats van eenmalig een subsidie wegzetten [6].</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Er ontstaat een platform voor kennisdeling; inhoudelijke en persoonlijke betrokkenheid leidt tot beter resultaat [2]</li> <li>➤ Een Revolving Fund stimuleert het ondernemend denken, met name binnen de overheid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Het opereren op de kapitaalmarkt als overheid via een fonds, vraagt gedegen voorbereiding en zeer specifieke kennis.</li> <li>➤ Een Revolving fund kan marktverstrend werken indien niet op de juiste wijze en het juiste moment wordt toegepast.</li> </ul>
---	---

#### Risico

Er is een aantal risico's gedefinieerd verbonden aan het werken met een Revolving fund. Zo kunnen de maatschappelijke en financiële doelstellingen niet goed in verhouding zijn. Bijvoorbeeld wanneer de te realiseren maatschappelijke doelen moeite hebben financieel rendement op te leveren. Ook kan een te positief financieel rendement worden verwacht en wordt er voetstoots van uitgegaan dat gefinancierde projecten te allen tijde bij machte zijn terug te betalen. Specifiek binnen de deltasector speelt het risico dat terugverdiencapaciteit op innovaties niet altijd direct en eenduidig zijn te bepalen. Financiering uit een Revolving fund wordt aan een ontvanger beschikbaar gesteld die ook in staat moet zijn op de innovatie te verdienen ter terugbetaling. Het rendement van de innovatie moet dan ook in zijn macht liggen. Tot slot vraagt het doorzien van geschiktheid van een Revolving fund om specialistische kennis, welke bij de overheid (met name waterschappen) nog niet aanwezig is.

#### Geschiktheid voor GWW sector

In de GWW sector is behoefte aan extra financiering en daarmee een risicodragende bijdrage uit een Revolving fund in de validatie (pilot)-fase. De overheid kan hiermee een klimaat scheppen waarin de innovaties toegepast kunnen worden. Met het inzetten van een Revolving fund voor pilot/demo stimuleert de overheid het bedrijfsleven. Opgemerkt dient te worden dat een belangrijke voorwaarde voor het succes van Revolving funds het zodanig aanpassing van de aanbestedingsregels is dat opschaling (uitrol) mogelijk gemaakt wordt. Dit vraagt om een flexibele grondhouding bij de overheid. Uit de workshop kwam naar voren dat een Revolving fund voor waterveiligheid vraagstukken niet opportuun geacht wordt. Echter, achter een Revolving fund zitten wel degelijk waardevolle principes (o.a. het ecosysteem), die de moeite waard zijn om verder te verkennen. Daarnaast bleek dat er ook een onderscheid gemaakt kan worden in de aard van de innovatie, waarbij een tastbaar concept (technologie) dat in een pilot gevalideerd moet worden wel een kans op succes heeft binnen een Revolving Fund. Hieruit blijkt dat de meest geschikte fase voor een Revolving fund het financieren van de sprong van concept-fase naar validatie-fase is.

Een Revolving fund, en met name de achterliggend principes, zou een mogelijk middel kunnen zijn voor:

- de financiering van pilot experimenten op (near) real life schaal van technologische innovaties.
- het zetten van een basisstap voor internationale expansie;

Dit betekent dat de doelstelling van het fonds gericht zou zijn op het opbouwen van een curriculum vitae voor de innovatie (product track record) door mogelijkheid te bieden tot demonstreren van potentiële oplossingen. Hiermee zal het bijdrage aan het creëren van experimenteerruimten. Door gebruik te maken van een Revolving fund, kunnen individuele partijen gezamenlijk bouwen aan een sterke kennis en marktpositie voor Nederland. Dit maakt dat het Revolving fund een focus heeft op het voor financieren van internationaal opschalbare innovaties.

#### Conclusie

Er ligt een kans om het financieringsinstrument Revolving fund toe te passen in de GWW sector voor de validatieslag. Het gaat hierbij om proven concepts (na afronding onderzoeksfase) die de stap dienen te maken naar opschaling door te experimenteren. Een Revolving Fund voor de sector kan specifiek inspelen op het financieren van proeftuinen en showcases waardoor proven concepts de gelegenheid krijgen een track-record/curriculum vitae op te bouwen ten behoeve van (inter)nationale opschaling.

Wat als zeer waardevol werd beschouwd is het achterliggende sturingsmechanismen wat perspectief biedt voor het bredere innovatietraject. Hierin geldt dat de inhoudelijke betrokkenheid en sturing op resultaat positief ervaren worden. Deze karakteristeken kunnen meegenomen worden in de aansturing van het Topsector Water op de business cases en is een wijze om de rol van een vehicle vorm te geven: creëren van een randvoorwaarde scheidend ecosysteem.

## Vervolgstappen

De indruk bestaat dat het instrument Revolving fund binnen de Deltatechnologiesector met name werkt op het moment dat men de innovatie concreet wil maken totdat de markt betreden kan worden. Er wordt aangeraden om sector breed na te gaan of in deze fase van het innovatieproces inderdaad sprake is van het geïdentificeerde marktfalen. De waardevolle principes achter een Revolving fund, zoals het ecosysteem, zou verder verkend kunnen worden. Dit principe uit een Revolving funds kan gespiegeld worden aan een concrete case uit het HWBP en van het Rijkswaterstaat ITC (Innovatietestcenter), om na te gaan wat er in de praktijk zou komen kijken bij het toepassen van de principes van een Revolving fund. Men moet goed voor ogen houden wat het doel is van het Revolving fund. Op het moment dat er sprake is van overheidsgeld om een marktimperfectie op te lossen, zal er vooral goed onderzocht moeten worden wat deze imperfectie is en hoe groot deze is. Er wordt aangeraden om een aanbestedingsexpert een oordeel te geven over de haalbaarheid en kenmerken (marktfalen etc) van een Revolving fund en dit duidelijk te positioneren ten opzichte van PPS constructies.

## Bijlage:

- Verslag workshop Revolving Funds d.d. 16 november 2012 (zie hieronder)
- Factsheet Revolving funds



20121210 Factsheet  
Revolving fund.pdf

Alle informatie is ook terug te vinden op de site [Snellerinnoveren.nl](http://Snellerinnoveren.nl)



#### Voorstelrondje

Oscar Lauf	→ Syntens, watersector trekker waterteam
Lennart van der Burg	→ Grontmij, vervangt Enrico Moens
Jasper Tamboer	→ nHWBP
Sebastiaan Berendse	→ KplusV, RevFunds
Rolf Groenewoud	→ Dura Vermeer, B&W, Clean Tech Delta, business developer REA
Lija van Vliet	→ Deltares, WGIV, Flood Control 2015/2100, Netwerk deltatechnologie
Wouter Zomer	→ Stichting IJkdijk, Flood Control 2015/2100 en BZ Innovatiemanagement
Sander Dekker	→ Van Oord, BD, Vereniging Waterbouwers, WGIV, Proeftuin NL
Machiel de Rooij	→ PWN Technology, noodhulp, mobiele waterzuivering
Jos Maccabiani	→ Deltares, Flood Control 2015/ 2100

#### Doelstelling

De vraagstelling die tijdens de workshop op tafel ligt is: In hoeverre is een revolving fund een instrument voor de watersector?

#### Inleiding

Sebastiaan Berendse geeft een presentatie over hoe revolving funds werken en waarop je met name moet letten bij het opzetten van een fonds. Er bestaan een hoop verschillende beelden en opvattingen over revolving funds. Welke beelden kloppen niet:

- *Een Revolving fund is per definitie privaat*  
op dit moment worden de Nederlandse revolving funds gevuld met overheidsgeld voor een maatschappelijk doel en geldt als een instrument voor financiering.
- *Met een revolving fund wordt geld verdiend*  
hangt af van het revolverend principe dat is afgesproken; hoe het geld terugstroomt en of het terugstroomt.
- *Revolving funds blijven altijd bestaan*  
de looptijd wordt voor een bepaalde periode afgesproken in lijn met de specifieke doelstellingen om die te realiseren.
- *Een revolving fund is alleen een fonds met geld, zonder ondersteuningsprogramma eromheen*  
juist het fondsbeheer en creëren van een ecosysteem eromheen zorgt voor een goede werking van revolving fund met mogelijkheid tot terugstroom van geld.
- *Revolving fund is een vermomde subsidie*  
een revolving fonds speelt in op marktfalen. De insteek is opnieuw inzetbare middelen, maar dit is niet 100% te garanderen. Als je dat wel eist (absoluut mijn geld retour), dan zit je namelijk niet meer op marktfalen want dan kan iemand anders/bank dat ook financieren. Effectief kan het inderdaad uitpakken als subsidie, maar je had de intentie dat niet te geven. Dit is het verschil.

Revolving funds is een verzameling van meerdere financieringen in projecten en/of bedrijven met een gezamenlijke publiek/politieke doelstelling rondom een thema. In het bouwen van een ecosysteem en fondsenbeheer gaat het vaak om portfoliomanagement en risicomangement; wie is bereid het risico voor de voorinvestering te nemen. Waar zit het probleem? Hoe organiseer je dat en blijf je zuiver ten opzichte van de overgang naar de markt? Fondsmanagement wordt vaak

aanbesteed aan professionele private partijen en waar nodig tripartite: -governance, -technisch, -financiële expertise. Fondsbeheer is verantwoordelijk om risico en potentie in kaart te brengen en de financiering te begeleiden.

Centrale vragen bij het opzetten van een revolving fund zijn:

- Wat is marktfalen waarop een fonds dient in te springen?
- Wat is het doel/ probleem dat door het revolving fonds wordt opgelost/ gestimuleerd?
- Wat legitimeert de rol en inzet van publieke middelen om het doel na te streven?

Must have's revolving funds

- Doelstelling en afkadering
- Selectiecriteria en ondersteuning maken de financieringen revolverend
- Helderheid in structurering van het fonds t.o.v. de overheidsfinancier
- Duidelijk systeem eromheen (ecosysteem met fondsenbeheer)
- Erkenning dat niet alles een succes zal worden: insteek is opnieuw creëren van inzetbare middelen, maar door hoog risico profiel is er een kans dat niet alle projecten kunnen terugbetalen
- Marktfalen moet helder en scherp in beeld gebracht.

Case Winst= Vermeden uitgaven

Er is een urgentie om te Innoveren doordat er minder budget beschikbaar is voor beheerstaken, zoals dijkversterking. Dit kan onder andere opgelost worden door te investeren in onderzoek; innovatief onderzoek naar dijkversterking. Er zijn redenen om aan te nemen dat door nader onderzoek naar innovatieve technologieën/ oplossingen het afkeuren van een dijk niet nodig is. Dit is echter lange termijn onderzoek en niet direct toepasbaar. De directe beslisser over het budget en uitvoer is een projectleider. Deze heeft geen incentive voor onderzoek in zijn werkgebied. Er is echter opschaling nodig voor meerwaarde om de besparing te realiseren. Zou een fonds hiervoor het geschikte middel zijn?

Op dit moment wordt binnen het nHWBP gewerkt aan categorisering en het opstellen van business cases, waarin project overstijgend gewerkt zal worden: op individueel niveau investering in kennisprojecten rond specifieke technische vraagstukken, die moeten leiden tot besparingen op programmaniveau bij de uiteindelijke realisatie van werkzaamheden. De randvoorwaarde is dat een beheerder initiatiefnemer dient te zijn van een kennisproject. Deze werkvorm is geen revolving fund, omdat de publiek gesubsidieerde innovatieprojecten weliswaar moeten leiden tot slimme kostenbesparende technieken, maar uiteindelijk geen eigen verdienvermogen hebben om de publieke middelen terug te betalen. De kennis opgedaan in de innovatieprojecten zullen vanuit het nHWBP programmamanagement gericht moeten worden ingezet in de uiteindelijke aanbesteding van de werkzaamheden. Het programma kan veel leren en gebruik maken van de ecosysteembenadering in een revolving fund.

De groep identificeert een rol voor de overheid om actief te zijn in het stimuleren van innovatie. Een van de belemmeringen zoals risico aversie voor innovatie toepassing bij overheidsaanbesteding, wordt door nHWBP overbrugd omdat beheerders (waterschappen) vroeg in het innovatieproces betrokken worden. De beheerder is in de lead in het innovatie/pilot project (vraagsturing), waardoor zij vroeg in het proces de innovatie leert kennen. Hierdoor zal de beheerder niet pas bij de offertes op de tender verrast worden door de innovatie, maar er zelfs specifiek om kunnen vragen in de tender specificaties. Het is wel noodzakelijk dat de publiek opgedane kennis uit de innovatieprojecten moet worden ingezet in de uiteindelijke tenders: borg een goede koppeling van publiek gefinancierde innovaties in de specificatie van de uitvraag.

De conclusie van de groep is dat een revolving fund niet geschikt is in het geval van winst = vermeden uitgaven, omdat in dit geval alleen de overheid profiteert van de besparing en de kennisprojecten publiek toegankelijke kennis voortbrengen die niet hard eigendom zijn van individuele partijen. Hiermee is de kennis moeilijk competitief in te zetten en één-op-één te koppelen aan individuele verdienmogelijkheden ter terugbetaling van ontvangen revolverende middelen. Voor waterveiligheid vraagstukken in Nederland wordt een revolving fund daarom niet opportuun geacht; 'een ondernemer (project) moet dan 10 jaar lang de lening aan het revolving fonds terugbetalen, terwijl alleen de overheid bespaart.' Daarnaast is in het geval van dijkversterking verhoging productievolume een hogere ambitie dan verlagen van de kosten, aangezien er sturing is op km/jaar en niet op €/km

#### Case Rotterdam TheHague Emergency Airport

De vraag die gesteld wordt is hoe kan het opzetten van een Water Emergency Cluster met de vestiging van een Rapid Response Team en een Water Search and Rescue team op de luchthaven bediend worden met een revolving fund?

Uit de discussie blijkt dat REA nog in een te vroege fase zit om over een revolving fund na te denken. Dit biedt als inzicht dat een revolving fund verbonden is aan een bepaalde fase in het innovatietraject; hierbij wordt met name de markt launching periode aangegeven, als een project/product een grote investering nodig heeft om op te schalen.

Aan REA werden de volgende tips gegeven:

- wat maakt het concept van REA innovatief in plaats van alleen een grondexploitatie voor een projectontwikkelaar en verdien capaciteit voor de gevestigde partijen? Werk uit wat de unieke meerwaarde is van de functiecombinaties. Voor welke doelstelling is een impuls nodig? Pas op voor het creëren van schijnproblemen rondom het vormen van een cluster. Wees hierin duidelijk wat het probleem is: veiligheid? Perceptie is dat Nederland al heel veilig is en pas op voor een negatief doorvertaling in relatie tot vestigingsklimaat Nederland. Focus op Rampen, wat een discontinu business betekent?

Suggestie: maak het concept locatie onafhankelijk. Koppel cluster, gebiedsontwikkeling en lokale veiligheid los van elkaar. Het concept moet eerst zelfstandig staan, daarna een specifieke locatie. De vraag is of financiering wel het probleem is, de propositie moet duidelijk worden en hieruit zal blijken of er wel of niet een financieringsgat is. Als het concept klaar is, kan er gezocht worden naar een showcase/ pilot.

#### Vervolgstappen

Als suggestie voor vervolg wordt gedaan om de methodiek van een Revolving funds te spiegelen aan een concrete case uit het HWBP en van het Rijkswaterstaat ITC (Innovatietestcenter), waarbij de beheerder, die inhoudelijk betrokken is, meestuurt.

---