

Drie manieren om verstedelijking duurzaam te bekostigen

Daamen, T.A.; van Zoest, S.P.

Publication date

2021

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Daamen, T. A. (null), & van Zoest, S. P. (null). (2021). Drie manieren om verstedelijking duurzaam te bekostigen., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/3-manieren-om-verstedelijking-duurzaam-te-bekostigen/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

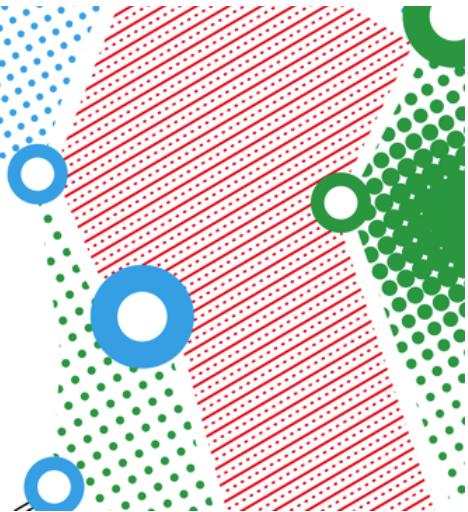
Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Drie manieren om verstedelijking duurzaam te bekostigen

DAADKRACHT EN DRANG

Zes inzichten uit een verdiepende studie naar de bekostiging van openbaar vervoer in New York, Londen en Kopenhagen



[Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft
en

[Simon van Zoest](#)

Onderzoeker bij SKG TU Delft

14 april 2021

Onderzoek **Tom Daamen en Simon van Zoest van de Leerstoel Gebiedsontwikkeling verdiepten zich in de wijze waarop de aanleg van openbaar vervoer internationaal wordt bekostigd. In hun rapport presenteren zij zes concrete inzichten en drie belangrijke aanbevelingen voor de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk. “Voeg bekostiging uit de afroaming van baathebbers toe aan het Nederlandse bekostigingspalet.”**

De Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling en de programmadirectie Mobiliteit en Gebieden van het Ministerie van IenW besloten in het najaar van 2019 samen verdiepend, internationaal vergelijkend onderzoek te ondersteunen naar de alternatieve bekostiging van grootstedelijk openbaar vervoer. Uiteraard heeft de coronapandemie sindsdien een ongekende impact gehad op het dagelijks leven in Nederland. Ons gebruik van het openbaar vervoer is in korte tijd gemarginaliseerd en steden hebben wereldwijd het gebruik van publieke infrastructuur stevig tegen het licht gehouden. In hoeverre het reisgedrag van mensen blijvend door de pandemie zal worden veranderd is uiterst onzeker. Maar duidelijk is wel dat zowel mensen als organisaties ontdekt hebben wat de sociale, economische en milieukundige voor- en nadelen zijn van de

opgelegde reisbeperkingen. Het is aannemelijk dat de ervaringen die mensen en bedrijven gedurende de pandemie opdoen ook blijvende gevolgen zullen hebben.

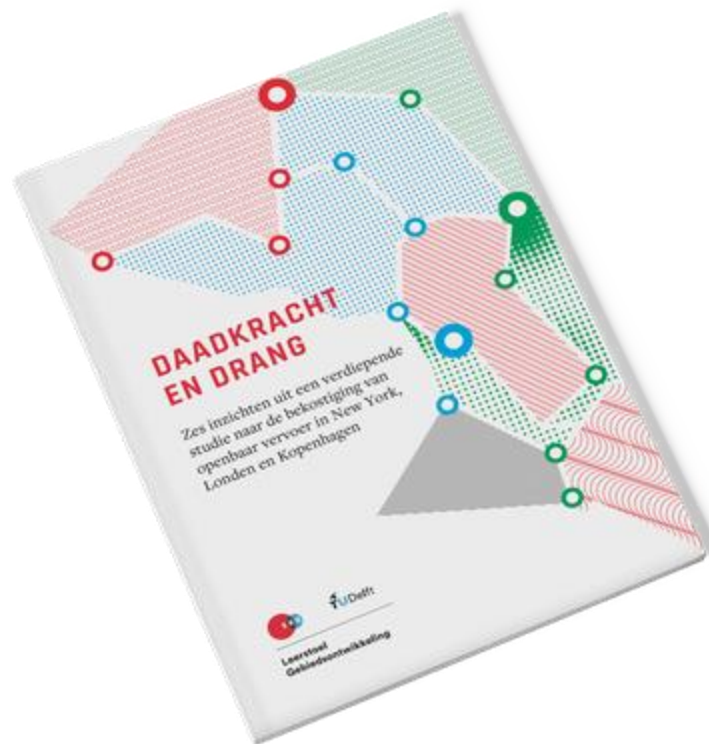
Er is gedurende de uitvoering van het onderzoek dus veel veranderd, ook op het snijvlak van ruimte en mobiliteit. Wat niet is veranderd is de druk op onze gebouwde omgeving. De woningbouwopgave hangt sterk samen met uitdagingen op het terrein van natuur en klimaat, energie, segregatie én mobiliteit. En op veel plekken in Nederland zal deze samenhangende opgave beantwoord worden door middel van transformatie, herontwikkeling en verdichting van bestaand stedelijk gebied. Wij hebben daarom in onze internationale studie niet alleen gekeken naar de bekostiging van openbaar vervoer in nieuwe (uitbreidings)gebieden van steden, zoals in Kopenhagen. We hebben ook gekeken naar bekostigingsstrategieën die de ov-aanleg en gebiedsontwikkeling in bestaand stedelijk gebied combineren. Daarbij kan vastgoedontwikkeling zowel een hoofdrol spelen—zoals in New York—als een voorname bijrol, zoals in Londen.

Kritische succesfactoren

Dat investeringen in (stedelijke) infrastructuur op verschillende wijzen kunnen resulteren in waardeestijging van vastgoed in aanpalende gebieden is evident. De gedachte dat een deel van deze waardeestijging ten goede zou kunnen komen aan bekostiging van de investering is daarom een logische, maar de praktische uitvoering ervan blijkt in Nederland tot nog toe lastig. Het doel van ons onderzoek was om meer grip te krijgen op deze weerbaarheid en de wijze waarop deze elders is doorbroken. De vraag die het ministerie samen met de Leerstoel Gebiedsontwikkeling centraal stelde was:

Wat zijn in het buitenland kritische succesfactoren gebleken bij de invoering van alternatieve bekostigingsvormen van openbaarvervoerinfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling, en welke bekostigingsvormen zijn in Nederland dan het meest kansrijk? In dit artikel presenteren we de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek.

Zie voor alle resultaten en bronvermeldingen de publicatie [Daadkracht en drang](#) (pdf). Dit artikel is een bewerking van het concluderende hoofdstuk. De publicatie *Daadkracht en drang* is een uitgave van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling en digitaal beschikbaar op [gebiedsontwikkeling.nu](#). SKG-leden kunnen een gedrukte versie aanvragen via gebiedsontwikkeling@tudelft.nl. Andere geïnteresseerden kunnen het boek vanaf nu bestellen via [vssdshop.nl](#).



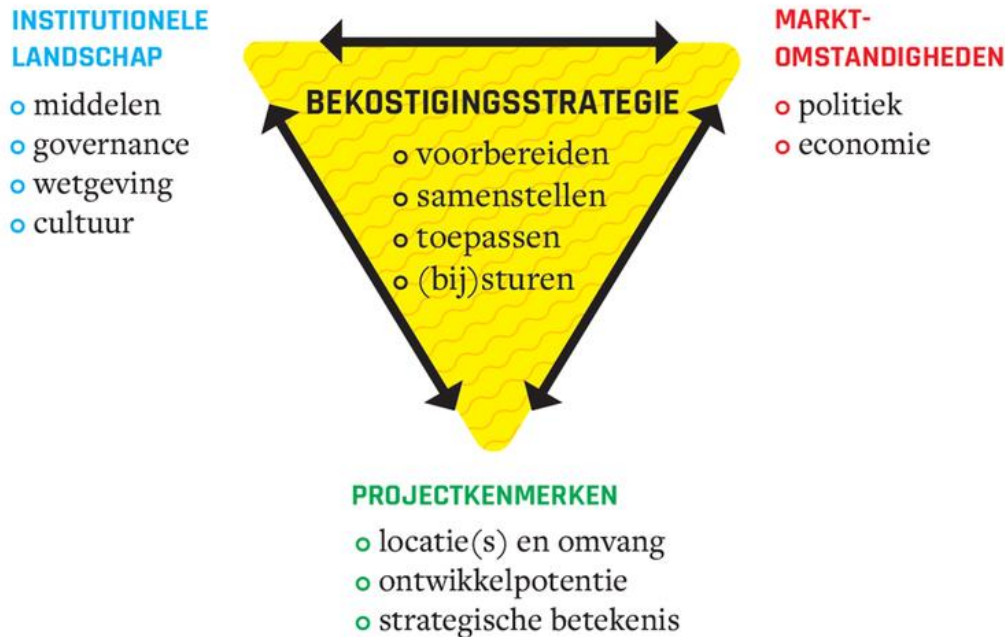
‘Publicatie Daadkracht en drang cover’ door Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (bron: [Daadkracht en drang](#))

Om onze inzichten uit het buitenland om te kunnen zetten naar aanbevelingen voor de Nederlandse praktijk, hebben we een gelaagde blik opgebouwd: een samenhangend, interdisciplinair perspectief. Hiermee konden we stapsgewijs de gezochte kritische succesfactoren aanwijzen en hebben we ontdekt dat ze voortkomen uit een specifieke configuratie tussen *marktomstandigheden*, *projectkenmerken* en het *institutionele landschap* in de steden in kwestie (zie figuur 1).

Zonder daadkracht en drang onder betrokken partijen wordt een afwijkende bekostigingsstrategie geen werkelijkheid

De zes inzichten uit onze buitenlandse cases vormen ook de structuur van onze aanbevelingen voor duurzame bekostiging in Nederland. De rode draad: om een alternatieve manier van bekostigen te bewerkstelligen is veel daadkracht en drang nodig. Die daadkracht en drang treffen wij in Nederland (nog) niet aan. Met onze inzichten willen we hieraan een bijdrage leveren.

KOPENHAGEN | LONDEN | NEW YORK



‘Figuur 1: Raamwerk aan de hand waarvan de drie cases uiteen zijn gezet’ door Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (bron: Gebiedsontwikkeling.nu)

1. Overtuig elkaar dat het anders moet

In Londen, New York en Kopenhagen was de reguliere bekostigingssystematiek — sterk leunend op [kostenverhaal](#) en de algemene middelen van de nationale overheid — ontoereikend om het gewenste openbaarvervoerproject te realiseren (net als in Nederland op het moment). De reguliere manier van bekostigen laat zich echter moeilijk veranderen. Deze is immers ‘ingesleten’ in de rolverdeling en het gedrag van betrokken actoren, en is ingekaderd op het gebied van governance en wetgeving. Hierdoor ontstaat een zogeheten ‘lock-in’: nieuwe instrumenten en middelen worden alleen binnen de bestaande spelregels gezocht en tussen bestaande spelers aangewend of toegepast.

Onze internationale cases laten zien dat zonder daadkracht en drang onder betrokken partijen, geboren vanuit pure noodzaak die ook als zodoende wordt ervaren, een afwijkende bekostigingsstrategie geen werkelijkheid wordt. In zowel New York, Londen als Kopenhagen werd het onder publieke, private en maatschappelijke betrokkenen duidelijk dat de opgave waar zij voor stonden op de reguliere wijze niet zou worden verwezenlijkt. De bestaande manier van bekostigen bleek voor de gewenste verstedelijkingsplannen niet toereikend. Er ontstond een overtuiging dat het anders moest.

2. Benut lokale waardeontwikkeling

De alternatieve bekostigingsstrategieën in onze drie cases verschillen onderling sterk, maar hebben één belangrijke overeenkomstigheid: ze focussen op lokale waardeontwikkeling. Lokale autoriteiten creëren waarde door bestemmingswijzigingen (Kopenhagen) of nieuwe ontwikkelrechten (*rezoning* in New York), maar in al onze cases ook door publieke openbaarvervoerinvesteringen. Door gronduitgifte, vrijwillige private bijdragen en/of het heffen van belastingen wordt vervolgens de financiering van die investeringen terugbetaald. Dit zijn allen vormen van *value capturing*, maar met name de laatste—baatafoming via heffing—is een instrument dat we in Nederland niet kennen. Dat komt enerzijds omdat het waarde-effect van publieke investeringen zowel in bereik als volume lastig is aan te tonen, mede als gevolg van de vele andere variabelen die op vastgoedwaarden inwerken. Anderzijds is de politieke en juridische haalbaarheid van baatafoming-instrumenten onzeker. Zo kennen we bestuurlijk in Nederland zogenoemde PPT-regels (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid) en is het politiek altijd mogelijk de rechtvaardigheid van baatafoming in twijfel te trekken.

In de ontwikkeling van het gebied Ørestad in Kopenhagen is er geen sprake van baatafoming, maar van bekostiging door de uitgifte van publieke gronden. Deze bekostigingsstrategie ligt op het eerste gezicht dicht bij de praktijk van actief grondbeleid in Nederland, maar ons onderzoek toont aan dat er cruciale verschillen zijn. De gronden op het schiereiland Amager ten zuiden van de binnenstad van Kopenhagen zijn door de staat en de gemeente *om niet* overgedragen aan het nieuwe publieke ontwikkelbedrijf. Naast de forse investering om het gebied met hoogwaardig openbaar vervoer te ontsluiten—gefinancierd met staatsleningen—zijn de kosten voor het bouwrijp maken in het gebied relatief laag. De nieuwe entiteit kreeg bovendien de opdracht om de ontwikkeling autonoom en marktconform uit te voeren: op enige afstand van de politiek, gericht op maximale grondopbrengsten, met de gemeente in een toetsende planologische rol.

Afwijkende projectkenmerken zorgen ervoor dat de bekostigingsstrategie van metrolijnen in andere delen van de Deense hoofdstad anders geconfigureerd zijn. De cityring die door de bestaande stad loopt, wordt deels bekostigd uit energiegelden en kaartverkoop. In het prestigieuze Nordhavn is bij de gronduitgifte vastgelegd dat vastgoedeigenaren een belastingtoeslag moeten betalen als er een metrostation opent in de omgeving van hun vastgoed.



‘Ørestad en de M1 in Kopenhagen’ door News Oresund (bron: [Wikimedia Commons](#))

Inzetten op lokale waardeontwikkeling voor de bekostiging van ov-lijnen moet gepaard gaan met precisie en terughoudendheid. Waar Londen zich vooral richt op de waardestijging van bestaand vastgoed, richt de bekostigingsstrategie in New York zich ook (en vooral) op de ontwikkeling van nieuwe vastgoedmeters. Deze koppeling is niet zonder risico's, omdat het de lokale overheid prikkelt om hogere en dichtere bebouwing toe te laten, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteiten van het plan. Het spoort alle betrokkenen met andere woorden aan het project te 'overladen', omdat de lokale overheid door de gekozen bekostigingsstrategie deelgenoot is geworden van de hiermee samenhangende marktrisico's. Menig infrastructuurproject wordt daarnaast omgeven door kostenoverschrijding en vertragingen, hetgeen ook in onze cases het geval is gebleken. Met de mate waarin vastgoedontwikkeling en de aanleg van openbaarvervoeraanleg financieel worden gekoppeld moet daarom zeer bewust worden omgesprongen. Hoe dat kan lichten we in onze aanbevelingen voor Nederland nader toe.

3. Stel het gemeenschappelijk belang centraal

Alternatieve bekostiging impliceert niet enkel een andere manier van werken, maar ook een andere verdeling van middelen onder de belangrijkste spelers op het stedelijk ontwikkelingsveld. Het gemeenschappelijk belang voor de totstandkoming van de beoogde projecten en draagvlak voor de bijbehorende bekostigingsstrategie zijn daarom essentieel. In alle drie de onderzochte steden culmineerde het gevonden gemeenschappelijke belang van economische groei en vernieuwing zich in één ruimtelijke investeringsambitie, waarvan een nieuwe

openbaarvervoerlijn de kern vormde. De betrokken spelers realiseerden zich: wij willen dit project. Maar het werd ook duidelijk dat het er zonder alternatieve bekostiging niet zou komen.

Naast economische ambities dringen sociale doelstellingen zich nadrukkelijker aan de verantwoordelijke organisaties in onze cases op

In de drie cases ontstonden zogenoemde *growth coalitions*, coalities van vooraanstaande personen uit de politiek, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld die de voorgenomen ontwikkeling van de stad steunden en uitdroegen. Dit verbond de voorgenomen projecten met bredere maatschappelijke belangen: de economische voorspoed van de stad én het land als geheel moest een krachtige impuls krijgen. Deze strategische betekenis was cruciaal. Het zorgde er in Londen, New York en Kopenhagen voor dat de bekostigingsstrategie op de hoogste beslisniveaus bespreekbaar werd en het geheel een depolitiserende werking kreeg. De initiatiefnemers konden rekenen op steun van het bedrijfsleven, ontwikkelaars en investeerders, maar ook op draagvlak onder verschillende soorten politieke coalities en bewindsvoerders; van links tot rechts.

Het gevonden politieke draagvlak in de drie steden was cruciaal omdat in alle gevallen aanpassing van wetgeving of juridisch-planologische kaders noodzakelijk was. In Denemarken en het Verenigd Koninkrijk kon dit enkel op nationaal niveau worden vormgegeven en gelegitimeerd. In het fiscaal meer autonome New York City was het gemakkelijker om de volledige stroom *property taxes* in het ontwikkelgebied van Hudson Yards te oormerken voor de afbetaling van de infrastructuurfinanciering; obligaties waarvan de rentebetalingen door de gemeente werden gegarandeerd.

Recente ontwikkelingen in New York, Londen en Kopenhagen wijzen erop dat het initiële motief van de coalities die de bekostigingsstrategieën voorbereid hebben - economische groei - zich inmiddels verbreedt. De verschillen tussen het Angelsaksische institutionele landschap en het Rijnlandse zorgen weliswaar voor uiteenlopende opvattingen over de rol van overheidsregulering in het bereiken van duurzame(re) resultaten, maar over de maatschappelijke behoefte is weinig discussie. Naast economische ambities dringen sociale doelstellingen zich nadrukkelijker aan de verantwoordelijke organisaties in onze cases op. Dit komt enerzijds voort uit het inzicht dat politieke aannames van de sociaaleconomische effecten en huisvestingskansen die volgen uit de marktwerking in onze cases bijgesteld moeten worden. Anderzijds is het een pragmatische manier om de onder druk komende bekostigingsarrangementen, hier en daar met (lichte) aanpassingen, van nieuw draagvlak te voorzien.

4. Hervorm, maar doe het met mate

Naast de vorming van een zogenoemde *growth coalition* en het verwerven van politieke steun, is draagvlak onder een specifieke groep noodzakelijk: de zogeheten baathebbers. Dit is zeker in bestaand stedelijk gebied een veelal ambigue groep, waar desondanks de volledige waardeontwikkeling naartoe vloeit indien infrastructuur op een reguliere manier wordt bekostigd. In Londen betrof het hier (door het tracé en de stationslocaties van Crossrail) met name het lokale bedrijfsleven. Dit was echter al in een vroeg stadium betrokken bij de plannen voor een alternatieve manier van bekostigen. Sterker nog: prominente commerciële partijen

hadden zelf onderzoek laten doen naar de haalbaarheid van een bekostigingswijze die naast overheidssubsidies en vrijwillige bijdragen ook een nieuwe lokale heffing omvatte. De bereikbaarheidsimpuls en hiermee samenhangende waardeestijging bleek een heffing naar verwachting ruim te overstijgen. De koek zou, met andere woorden, voldoende groter worden om er zonder spijt een stuk van af te staan.



Figuur 2: De institutionele lagen van middelen, sturing, kaders en cultuur

‘De institutionele lagen van middelen, sturing, kaders en cultuur’ door Volta (bron: [Daadkracht en drang](#))

Wat dit Londense voorbeeld, maar ook de andere casuïstiek én internationale literatuur laat zien, is dat het invoeren van alternatieve bekostiging in essentie een herstructurering is van geldstromen. Deze verandering is ogenschijnlijk een instrumentele, maar werkt door in *alle institutionele lagen* van het politiek-economische landschap (zie figuur 2). In de praktijk betekent dit dat er niet alleen implicaties zijn voor de *governance* van de openbaarvervoeraanleg en gerelateerde gebiedsontwikkelingen. Het betekent ook dat er juridische overwegingen zijn die aanpassing van wettelijke kaders noodzakelijk maken. In al onze casestudies was deze institutionele doorwerking zichtbaar. En in alle cases is hier bewust mee omgegaan, zonder het doel—de realisatie van maatschappelijk breed gedragen ambities—uit het oog te verliezen.

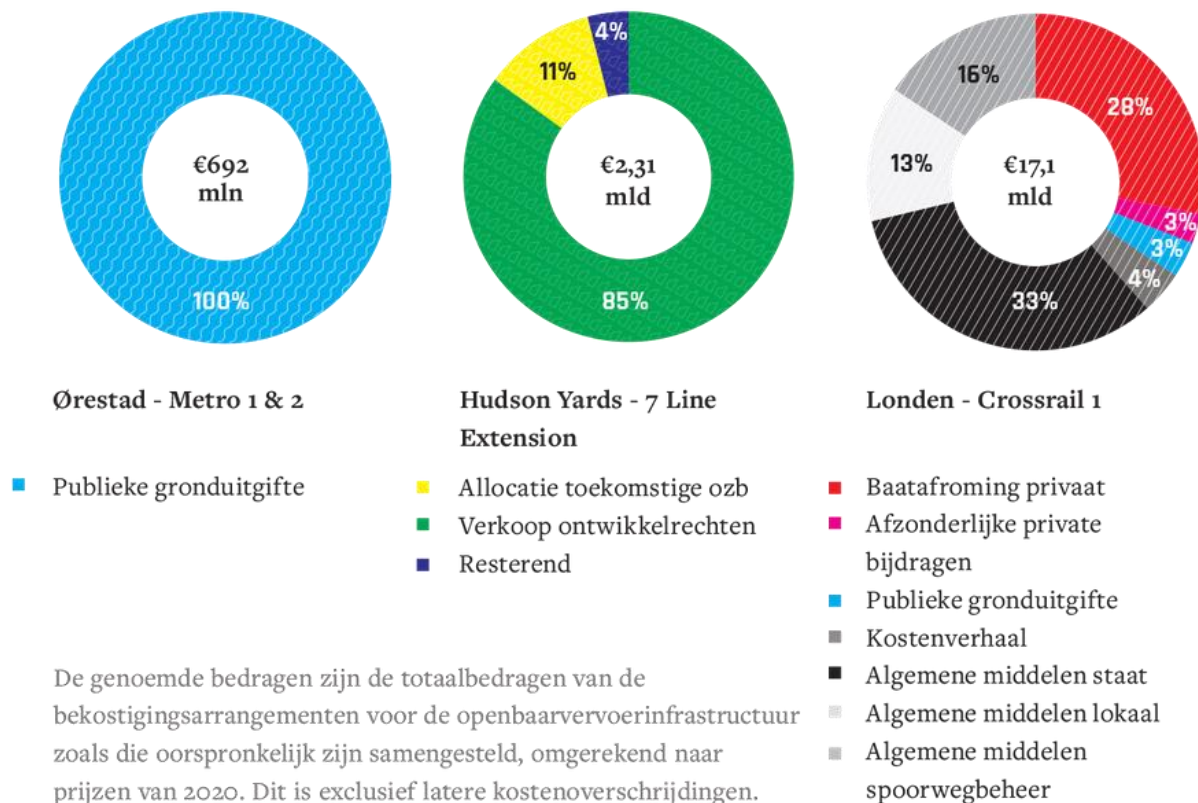
Het invoeren van alternatieve bekostiging is in essentie een herstructurering van geldstromen

Twee zaken vielen daarbij op. Er werd, ten eerste, geen grootscheepse hervorming op touw gezet maar voortgebouwd op de bestaande spelregels van infrastructuurvoorziening en bekostiging. In alle drie de steden hadden de wijzigingen niet enkel betrekking op de waardecreatie die overheden probeerden ‘af te vangen’, maar ook op bestaand beleid, wetgeving en heersende bestuurscultuur. Het betrof daarnaast een institutionele verandering waar al langer over werd nagedacht en waar elders al ervaring mee was opgedaan. Zo betrof de Britse toeslag een maatregel die al enige jaren binnen de politiek rondzong. In New York is de bekostiging in feite een progressieve vorm van *Tax Increment Financing*, zoals dat ook elders in de VS wordt ingezet. In Denemarken introduceerde de bekostigingsstrategie een grotere breuk met het verleden, maar daar kwam de aanpak—geïnspireerd uit toenmalige Londense voorbeelden—voort uit politieke noodzaak gevoed door een ‘wanhopige’ economische situatie in de hoofdstad.

Ten tweede ging het er in onze drie steden pragmatisch aan toe. Het was duidelijk dat de waardeontwikkeling die een investering in openbaarvervoerinfrastructuur veroorzaakt vooraf lastig aan te tonen is. De complexiteit daarvan wordt in de wetenschappelijke literatuur niet voor niets aangeduid als een van de grote knelpunten van *value capturing*. Maar betrokkenen bij onze cases hebben zich hierbij neergelegd en zijn daarom vooral op zoek gegaan naar een bekostigingsstrategie die voor alle partijen acceptabel is. Zo heeft de Britse overheid gekozen voor een vaste toeslag op een bestaande huurwaardeheffing: afroming van een beperkt deel van het profijt, die bovendien alleen de grootste baathebbers (in gebouwen met de hoogste huurniveaus) treft. In New York en Kopenhagen weten de autoriteiten bij voorbaat ook niet exact hoeveel ze gaan ophalen, maar hebben ze een adaptieve aanpak met prikkels ingebouwd om ervoor te zorgen dat er op marktcycli kan worden ingespeeld; werkelijke opbrengsten benaderen hierdoor het hoogst haalbare.

5. Maak krachtige investeringsplannen

De aanleg van openbaarvervoerinfrastructuur en de realisatie van een gebiedsontwikkeling nemen vele jaren, soms decennia in beslag. De bekostigingsperiode loopt met gemak 20-30 jaar door en het is aannemelijk dat deze, blijkens onze cases, gedurende de rit wordt verlengd. Omdat projecten daarnaast steeds vaker in ieder geval deels binnen de bestaande stadsgrenzen plaatsvinden, is het niet meer dan logisch dat de vraag op tafel komt of lokale waardeontwikkeling kan worden ingezet. Ons onderzoek laat zien dat het dan cruciaal is om concrete investeringsplannen te maken die in politieke, juridische en financiële zin consistent op een bekostigingsstrategie kunnen worden afgestemd. Uit deze consistente afstemming volgt langdurig commitment van partijen en daarmee de sturende kracht van plannen. Het wil niet zeggen dat deze plannen en strategie in beton gegoten zijn, maar juist dat ze adaptief zijn omdat dit de *relatie tussen* partijen versterkt.



Figuur 3: Bekostigingsarrangementen in New York, Londen en Kopenhagen (zoals vooraf samengesteld)

‘Bekostigingsarrangementen’ door Volta (bron: [Daadkracht en Drang](#))

In de projecten die we hebben bestudeerd gaat veel geld om (zie figuur 3). Het is niet gemakkelijk gebleken om de cijfers en bedragen van onze cases te achterhalen en in vergelijkbare grootheden uit te drukken. Tegelijkertijd is het ook maar zeer de vraag of direct betrokkenen dat wel eenvoudig voor elkaar zouden krijgen. Planwijzigingen en veranderende marktomstandigheden zorgen voor fluctuaties in geldstromen; de effecten hiervan op projecten zijn niet altijd te overzien of te beheersen. Kostenoverschrijdingen en uitlopende plannings zijn volgens experts eerder regel dan incident en ook dat blijkt in onze cases het geval. Toch wordt in alle door ons bezochte steden ook alweer nagedacht over het volgende project, hetgeen een indicatie is dat de opgebouwde bekostigingsarrangementen—die veelal uit een samenstel van verschillende financierings- en bekostigingsinstrumenten bestaan—door de tijd heen veerkrachtig zijn gebleken en hierdoor nog altijd veel vertrouwen genieten.

6. Zorg voor een evenwichtige uitvoering

Het (bij)sturen van een bekostigingsstrategie is, juist als deze institutioneel goed is ingebed en afgestemd is op de kenmerken van de te bekostigen projecten, niet eenvoudig. Dat is ook belangrijk, want veel partijen zullen zekerheden ontlenen aan de investeringsplannen met bijbehorende financiering- en bekostigingsstructuren. Het helpt dan niet als deze plannen en

structuren gemakkelijk weer omgegooid kunnen worden. Een te star systeem is echter ook niet raadzaam; alle betrokkenen zijn gebaat bij een lerend, adaptief systeem dat deels gevoed wordt door objectieve data en deels door overleg en kennis vanuit zowel interne (lokale) als externe (inter)nationale inzichten en gezichtspunten. Een combinatie van monitoren, leren en reflecteren dus, die we in al onze cases zijn tegengekomen.

In alle drie de cases heeft de bekostigingsstrategie de gevolgen van de internationale financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende economische recessie (2008-2013) moeten absorberen. Het is aannemelijk dat de economische effecten van de huidige coronacrisis opnieuw de bekostigingsarrangementen in Londen, New York en Kopenhagen onder druk zetten. Dit zal ongetwijfeld leiden tot aanpassingen, maar de aard en regels van het spel maken de kans op paniekvoetbal in deze steden beperkt. In New York worden ontwikkelingen aan de hand van objectieve indices sterk op de marktcycli van onderliggende vastgoedsegmenten afgestemd, zodat nieuwe projecten tijdig en dus met optimale opbrengsten worden opgeleverd. In Londen wordt met het Crossrail Learning Legacy een online platform gevuld met data, analyses en wetenschappelijke inzichten over de voortgang en resultaten van projecten. In Kopenhagen, tenslotte, wordt het debat over de houdbaarheid van *The Copenhagen Model* niet geschuwd en zal het economische leidmotief van het publieke ontwikkelbedrijf met sociaal-maatschappelijke doelstellingen worden verbreed. Nu ook eisen op het terrein van natuur en milieu de laatste fase van de ontwikkeling van Ørestad hebben stilgelegd, lijkt het bijsturen van de bekostigingsstrategie voor dit gebied onvermijdelijk.

Met monitoren, leren en reflecteren ontstaat voortschrijdend inzicht waarmee investeringsplannen en aannames in het opgebouwde bekostigingsarrangement kunnen worden herijkt. Resultaten of projecten die positiever uitpakken dan verwacht—zoals de waardeestijging rond de stations van Crossrail—kunnen dan worden gebruikt om extra te investeren in gemeenschappelijke doelstellingen. Daartegenover staat dat de rekening van tegenvallers ook moet worden gedeeld, zoals in Londen deels uit de verlengde [Business Rate Supplement \(BRS\)-heffingen](#) zal plaatsvinden. Uit ons onderzoek komt echter nadrukkelijk naar voren dat bekostigingsinstrumenten geen eenvoudige knoppen zijn ‘om aan te draaien’. Ieder instrument is verankerd in een governancestructuur met onderliggende wetten en kaders en functioneert alleen bij specifieke projectkenmerken en marktomstandigheden. Aanpassingen vinden hierdoor plaats in concrete spanningsvelden - zoals inkomsten versus kwaliteit, of zekerheid versus legitimiteit - en zijn hierdoor nooit pijnloos. Het gaat er dan om continu het evenwicht in de uitvoering te blijven bewaren zonder de dynamiek van de werkelijkheid uit het oog te verliezen.

Conclusie: daadkracht en drang

De zes inzichten hierboven geven een beknopte indruk van de ‘kritische succesfactoren’ waar we in dit onderzoek initieel naar op zoek gingen. De internationale wetenschappelijke literatuur en onze drie buitenlandse cases laten zien hoe contextafhankelijk deze factoren zijn. Ondanks de vele verschillen, waaronder die tussen de drie specifieke bekostigingsarrangementen in Londen, New York en Kopenhagen, hebben we echter ook veel overeenkomsten ontdekt. De belangrijkste: het gaat in alle drie de gevallen om strategische stedelijke projecten die er zonder alternatieve bekostiging niet waren gekomen. Er ontstond urgentie - en daarmee daadkracht en drang.

Het gaat in alle drie de cases om strategische stedelijke projecten die er zonder alternatieve bekostiging niet waren gekomen

De overtuiging dat de projecten cruciaal zijn voor de economische voorspoed van stad, regio en zelfs het land als geheel werd in onze cases breed gedeeld. Er zijn in alle gevallen ook bedenkingen over de legitimiteit van ingezette instrumenten of kwaliteiten van gebouwde uitkomsten. Zelfs onder direct betrokkenen werden deze kritisch—soms met veel gevoel voor humor en ironie—met ons besproken. Geen van onze respondenten of kritische bronnen stelt echter dat het beter was geweest als de projecten er niet waren gekomen. Het is daarom eerlijker om niet te spreken van kritische succesfactoren, maar van oprechte inzichten uit drie daadkrachtige doch imperfecte praktijken. Het zijn inzichten uit drie steden waar internationale kapitaalkrachten op een effectieve manier zijn gemobiliseerd om economische ontwikkeling te combineren met maatschappelijke waardecreatie en stedenbouwkundige vooruitgang. En er is gedurende het proces ontstellend veel geleerd.

De marktomstandigheden in Londen, New York en Kopenhagen spelen natuurlijk een grote rol bij het welslagen van de verschillende alternatieve bekostigingsarrangementen. De waardeontwikkeling rond de stations van de nieuwe openbaarvervoerlijnen wordt direct door deze omstandigheden beïnvloedt, maar ook de kosten van het voorbereiden en uitvoeren van de projecten zijn hieraan onderhevig. De impact van marktomstandigheden an sich moet dus niet worden onderschat.



‘De 7 Line en Hudson Yards in New York’ door HY Press (bron: [Hudson Yards New York](#))

'De 7 Line en Hudson Yards in New York' door HY Press (bron: [Hudson Yards New York](#))

Maar wat belangrijker is gebleken, zijn de voorwaarden waaronder overheden en het bedrijfsleven - gesteund door relevante adviseurs en maatschappelijke partijen - besluiten hun middelen, bevoegdheden en competenties aan te wenden en de projecten mogelijk te maken. Vervolgens is essentieel dat het bekostigingsarrangement veranderende marktomstandigheden, financiële tegenvallers, wijzigende plannen en nieuwe politieke wensen weet te absorberen. Het is om deze redenen dat het invoeren van alternatieve bekostiging alle lagen van het institutionele landschap binnendringt. Net als in onze cases zal de democratische legitimatie van de *aard van het spel* - de inzet van lokale waardeontwikkeling voor de bekostiging van collectieve voorzieningen als openbaar vervoer - in Nederland dus van fundamenteel belang zijn dan de *spelregels, speelwijze* of de *spelers en het spel*. Die variabelen zullen in de loop der tijd immers wijzigen, naarmate omstandigheden en voortschrijdend inzicht hierom vragen.

Drie aanbevelingen voor Nederland

De duurzame verstedelijkingsopgave in Nederland kent een structureel bekostigingsprobleem. Dat probleem kent twee oorzaken. Ten eerste blijken de beschikbare publieke middelen voor duurzame verstedelijking - inclusief de bijdragen die vrijwillig of via kostenverhaal van ontwikkelaars worden verkregen - ontoereikend om de opgave het hoofd te bieden. Daarnaast kan er gesteld worden dat de allocatie van publieke middelen voor ruimtelijke investeringsplannen nog te sectoraal en versnipperd plaatsvindt, waardoor samenhangende projecten maar moeizaam van de grond komen. Beide oorzaken leiden er onder andere toe dat het in de praktijk heel lastig is om ruimtelijke investeringen op het snijvlak van infrastructuur en gebiedsontwikkeling op elkaar af te stemmen. De huidige bekostigingssystematiek blijkt bovendien weinig responsief richting steeds sneller opeenvolgende maatschappelijke veranderingen. Voor klimaatverandering en de energietransitie, maar ook voor gezondheid en betaalbaar wonen in de stad, speelt infrastructuur echter een cruciale, verbindende rol. Het is daarom zaak om in Nederland een meer integrale manier van werken mogelijk te maken en hier de bekostigingssystematiek op af te stemmen.

Maak een meer integrale manier van werken mogelijk en stem hier de bekostigingssystematiek op af

De Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk heeft behoefte aan veerkrachtige bekostigungsstrategieën waarin niet alleen de kosten, maar ook de brede opbrengsten van duurzame verstedelijking worden inbegrepen. De waarde van innovaties die zich in de transitie naar een gezonde, duurzame leefomgeving in de economie ontwikkelen kunnen bijvoorbeeld in economische impact- of maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBAs) worden onderzocht en meegenomen. Zo komt de meervoudige waardecreatie die bij samenhangende ruimtelijke ingrepen ontstaat completer in beeld. De bekostigungsstrategieën die hieruit volgen, moeten er vervolgens voor kunnen zorgen dat zo weinig mogelijk van die waarde uit de keten 'ontsnapt', maar dat die duurzaam aan de Nederlandse samenleving ten goede komt.

Hoewel de huidige bekostigingssystematiek in Nederland niet de focus was van onze internationale studie, hebben we lopende het onderzoek een aantal relevante rapporten

bestudeerd. Daarnaast hebben we vanuit de Leerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft verschillende experts uit de wetenschap en praktijk betrokken bij ons onderzoek, om zo de vertaalslag van de buitenlandse inzichten naar ons eigen institutionele landschap adequaat te maken. De volgende drie aanbevelingen komen hieruit het meest concreet naar voren:

1. Werk met daadkracht en drang aan duurzame bekostiging voor de Nederlandse verstedelijkingsopgave.

Het institutionele landschap is er in Nederland op ingericht publieke regie te voeren over de financiering, bekostiging en uitvoering van openbaarvervoeraanleg. Dat landschap is echter aan een herinrichting toe. De claim die de huidige pandemie op de staatsfinanciën heeft gelegd zal naar verwachting zorgen voor bezuinigingen. Een economische recessie lijkt daarnaast onafwendbaar, hetgeen rijkssteun in andere domeinen dan de ruimtelijke naar verwachting politiek pregnanter zal maken. Hoewel er sinds de zomer van 2019 voor de woningbouwopgave en openbaar vervoer miljarden zijn vrijgemaakt, lijkt het er daarom sterk op dat het hier gaat om een eenmalige impuls. Het louter bekostigen van de Nederlandse verstedelijkingsopgave vanuit een fonds gevuld met vele miljarden aan staatsleningen ligt niet (meer) voor de hand.

Toegenomen verschillen in de mate van verstedelijking tussen regio's zorgen in Nederland voor vele bestuurlijke en financiële uitdagingen. De bekostiging van openbaarvervoeraanleg en gebiedsontwikkeling is daarvan een cruciale. Waar deze in een aantal stedelijke regio's via publiek-publieke afspraken en publiek-private investeringen opgelost kan worden, zal de bekostiging van ingrepen op het snijvlak van ruimte en infrastructuur in andere gebieden in Nederland afhankelijk blijven van rijkssteun. De manier waarop 'we' gewend zijn openbaar vervoer ten behoeve van verdergaande verstedelijking te bekostigen, kan en moet dus gevarieerder worden aangepakt. De zes inzichten hierboven laten zien welke variaties hierin denkbaar zijn en wat er bij de voorbereiding, samenstelling en toepassing ervan komt kijken.



‘Crossrail en Canary Wharf in Londen’ door mkos83 (bron: [Shutterstock](#))

‘Crossrail en Canary Wharf in Londen’ door mkos83 (bron: [Shutterstock](#))

Onze studie toont aan dat nieuwe of verbeterde openbaarvervoerlijnen de ruggengraat kunnen vormen waaraan meerdere publiek-private gebiedsontwikkelingen én andere, meer lokale bouwinitiatieven gekoppeld kunnen worden. Een duurzame, deels alternatieve bekostiging van deze ruggengraat impliceert echter dat er in brede coalities nieuwe instituties moeten worden ontworpen óf dat bestaande moeten worden aangepast. We hebben laten zien dat hiervoor afstemming tussen *projectkenmerken*, *marktomstandigheden* en het *institutionele landschap* noodzakelijk is. Lokale waardeontwikkeling kan dan benut worden om (een deel van) de bekostiging van projecten te dekken. Het gemeenschappelijk belang van geslaagde projecten en renderende investeringen kan dan, met constante (bij)sturing, langjarig worden verankerd.

Onze aanbeveling tot coalitievorming en het ontwerpen van een gezamenlijke bekostigungsstructuur wil niet zeggen dat wij pleiten voor private deelnames in publieke infrastructuur. Ons onderzoek laat onomstotelijk zien dat de risico's die met de aanleg van complexe voorzieningen als openbaar vervoer samenhangen, vragen om publieke regie, bekostiging en eigenaarschap. In gesprekken met experts die nauw bij onze cases betrokken zijn werd dit onderschreven - óók in het marktgedreven New York. Er werd in onze casestudies groot besef geuit over de druk die de investeringen in het openbaar vervoer veroorzaakten op de balans tussen inkomsten en kwaliteit van de gebiedsontwikkelingen. Maar tegelijkertijd werd ons ook

duidelijk dat het gekozen bekostigingsarrangement cruciale prikkels uitdeelde aan partijen om de langjarige, gezamenlijke inspanning vol te houden en te laten slagen.

De focus moet verlegd worden van het nieuwe naar het bestaande

In de huidige Nederlandse bekostigingssystematiek ontbreekt een aantal van de in onze studie gevonden prikkels. Duurzame bekostiging van openbaarvervoeraanleg en gebiedsontwikkeling vraagt om meer dan geld of instrumenten alleen. Er is ook uitvoeringskracht nodig, bij voorkeur op het regionale schaalniveau. Vergeleken met onze buitenlandse cases is het in Nederland nog onduidelijk hoe (a) de aanleg van openbaarvervoerlijnen en andere infrastructuren in samenhang met ruimtelijke projecten zal worden georganiseerd en (b) deze door betrokken ministeries zal worden ondersteund. Onze volgende twee aanbevelingen gaan hierop in.

2. Zorg voor meerlaagse uitvoeringskracht

De Leerstoel Gebiedsontwikkeling heeft zich de afgelopen jaren samen met publieke en private initiatiefnemers ingezet om te verkennen of de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) op regionale schaal tot uitvoering kan worden gebracht. Hierbij is gebleken dat in verschillende regio's samenwerkingsverbanden en gezamenlijke investeringsstrategieën mogelijk zijn; een aanpak die ook in de landelijke politiek op steun kan rekenen. Deze inzet en steun komt voort uit een belangrijk sturingsdilemma, dat ontstaat doordat het schaalniveau waarop de belangrijkste investeringen in mobiliteit—maar ook in duurzame energie en klimaatadaptatie—de bestuursgrenzen van gemeenten en soms zelfs van provincies overstijgt. In Londen, New York en Kopenhagen hebben vergelijkbare dilemma's in uiteenlopende vorm en mate tot autoriteiten met metropolitane uitvoeringskracht geleid, zoals de oprichting van de Greater London Authority (GLA) en de opschaling van het Deense publieke ontwikkelbedrijf By & Havn.

Grens- en sectoroverschrijdende samenwerkingsverbanden en ontwikkelmaatschappijen zijn in Nederland geen onbekend fenomeen. De effectiviteit van deze entiteiten is wisselend en het debat over de democratische legitimiteit ervan is een voortdurende. Ons onderzoek wijst uit dat Nederland hierin zeker niet alleen staat: de behoefte aan zelfstandige, veelal publieke uitvoeringsorganisaties die door bestuurslagen en sectoren heen kunnen werken is als gevolg van doorgaande verstedelijking internationaal sterk toegenomen. In ieder land worden dergelijke *meerlaagse* autoriteiten volgens de eigen contouren in het institutionele landschap ingepast.

In lijn met onze bevindingen bevelen we hier aan om op rijksniveau interdepartementaal de samenwerking te zoeken met regionale of metropolitane coalities en allianties. Integrale planvorming moet hier met uitvoeringskracht beloond kunnen worden, waarvoor zowel bestaande organen als (een) nieuw op te richten organisatie(s) in aanmerking kunnen komen. Voor de samenwerking op rijksniveau anticiperen we hier op het terugbrengen van de 'R' in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, dat met competenties en middelen—bijvoorbeeld uit een revolverend Ruimtelijk Ontwikkelingsfonds—bestaande en nieuwe meerlaagse samenwerkingsverbanden in den lande kan gaan ondersteunen. Ook hierbij volgen we onze bevinding dat het raadzaam is zoveel mogelijk bestaande instituties ongemoeid te laten en vanuit de inhoud van de opgave pragmatische toevoegingen te doen die partijen prikkelen om

tot integrale plannen en investeringen te komen. Onze derde en laatste aanbeveling sluit hierop aan.

3. Voeg bekostiging uit de afroming van baathebbers toe aan het Nederlandse bekostigingspalet

We bevelen aan om, in lijn met onze bevindingen en een veelheid aan eerder gepubliceerde rapporten, in Nederland een nieuw bekostigingsinstrument te introduceren. Deze Ruimtelijke Ontwikkelingsbijdrage (ROB) kunnen gemeenten toepassen en zal met name in de grote stedelijke regio's toegevoegde waarde hebben. Het gaat hier om een afromingsinstrument dat zich primair richt op baathebbers van niet-woningen en - zoals het geval bij de Londense *Business Rate Supplement* - nadrukkelijk in overleg met het relevante bedrijfsleven en koepels moet worden ontworpen. Daarnaast wijzen onze bevindingen erop dat het raadzaam is het instrument waar mogelijk in de bestaande wetgeving in te passen. Hoewel in dat licht nog steeds meerdere instrumenten denkbaar zijn, lijkt een ROB als toeslag op de onroerende zaakbelasting (ozb) het meest passend en uitvoerbaar. Voor draagvlak voor de toepassing van een dergelijk instrument is het raadzaam de waardeontwikkeling gedurende en na realisatie van voorgenomen projecten transparant en in samenspraak te prognosticeren en onderzoeken.

Onze aanbeveling tot het ontwerpen van een baatafromingsinstrument past naadloos in een lange lijn van adviezen voor het lokale belastinggebied van Nederlandse gemeenten. In rapporten van onder meer de Raad voor de financiële verhoudingen, het CPB en de commissie Financiële ruimte voor gemeenten wordt al meer dan 30 jaar voor de verruiming ervan gepleit. Uiteraard gaat het in die rapporten niet alleen om de bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling. De genoemde adviesorganen wijzen erop dat een grotere lokale belastingbevoegdheid tot versterking van de lokale democratie en meer eigenaarschap van bekostigde projecten zal leiden. Ook ontstaat er zo meer vermogen om lokale verschillen het hoofd te kunnen bieden, zoals problematiek op het snijvlak van het fysieke en het sociale domein.

Naast het vergroten van het lokale belastinggebied sluit onze aanbeveling voor een Ruimtelijke Ontwikkelingsbijdrage aan op adviezen die een verschuiving bepleiten van belasting op arbeid naar belasting op vermogen. Diverse knelpunten moeten dan nog worden opgelost, bijvoorbeeld als het gaat om het hanteren van drempelwaardes en tariefdifferentiatie of een specifieke geografische afbakening waarbinnen de bijdrage van toepassing is. De bekostigingspotentie moet bovendien lokaal altijd tegen de maatschappelijke meerwaarde van de beoogde publieke-publieke en/of publiek-private ruimtelijke ontwikkelingsingrepen kunnen worden afgewogen. Deze en andere aspecten van het instrument moeten in nader onderzoek worden uitgewerkt.

Hoe stel je een effectieve bekostigingsmix samen?

Het toevoegen van baatafroming aan het Nederlandse bekostigingspalet maakt het mogelijk om de zekerheden die door publieke partijen worden geboden in duurzame verstedelijking langjarig te laten doorwerken in de uitvoering van projecten. Het gaat dus in essentie om het prikkelen van coalities en allianties om, dwars door verschillende politieke en economische cycli heen, gestaag

aan gezamenlijk geformuleerde doelstellingen te werken. Het kan daarbij om meer gaan dan de aanleg of verbetering van openbaarvervoerlijnen alleen. Duurzame verstedelijking vraagt om een samenhang van concrete infrastructures (mobiliteit, klimaat, energie en/of natuur) en gebiedsontwikkelingen. Een bekostigingsmix is effectief als het ervoor zorgt dat de hiertoe benodigde voorinvesteringen kunnen worden gedaan én hiervoor vervolgens langjarig een tegenprestatie wordt geleverd. Na het wegnemen van financiële barrières ‘aan de voorkant’ zullen publieke, private en maatschappelijke betrokkenen gedurende alle hierop volgende fases geprikkeld worden de meest duurzame prestatie te leveren. Dit noemen wij duurzame bekostiging van de Nederlandse verstedelijkingsopgave.

Naast bestaande vormen van bekostiging uit *algemene middelen* en *kostenverhaal*, moet het voor een effectieve bekostigingsmix mogelijk worden om *vrijwillige bijdragen*, *baatafoming* en *modaliteitsbeprijzing* toe te voegen aan de maatschappelijke business case van samenhangende verstedelijkingsopgaven. Hoewel de beprijzing van openbaar vervoer of andere modaliteiten niet de focus was van onze studie, zijn we deze bekostigingsvorm in Kopenhagen wel tegengekomen en weten we dat deze ook in Nederland wordt verkend. Vrijwillige bijdragen en baatafoming zijn daarnaast twee bekostigingsstromen die niet alleen *na* de ingebruikname van de (her)ontwikkelde infrastructures en gebieden worden gegenereerd. Ook *gedurende* de planvorming en uitvoering van werken komt - met name in bestaand stedelijk gebied - immers al een waardeontwikkeling op gang. Hiervan kan een deel op vrijwillige basis en/of als verplichte bijdrage voor de bekostiging worden ingezet.

Bij de samenstelling van de bekostigingsmix zijn de volgende drie vragen behulpzaam:

1. Wat zijn de kenmerken van de beoogde samenhangende projecten in termen van plek, omvang en ontwikkelpotentie?
2. Wie zijn de baathebbers van de publieke investeringen in de beoogde projecten en wat is de opbrengstpotentie van de mogelijke bekostigingsinstrumenten?
3. Zorgen de instrumenten voor een duurzame inspanning van partijen om tot samenhangende uitvoering van projecten te komen?



‘Figuur 4: Het toevoegen van modaliteitsbeprijzing en baatafoming aan het Nederlandse bekostigingspalet’ door Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (bron: Gebiedsontwikkeling.nu)

Figuur 4: Het toevoegen van modaliteitsbeprijzing en baatafoming aan het Nederlandse bekostigingspalet (bron: Daadkracht en drang)

Aan de slag met duurzame bekostiging

Met de publicatie *Daadkracht en drang* hebben we met een gelaagde, interdisciplinaire blik inzicht willen verschaffen in het financiële raderwerk achter drie toonaangevende internationale praktijken op het snijvlak van infrastructuur en gebiedsontwikkeling. We kunnen deze praktijken in Nederland niet simpelweg kopiëren. Maar als we een stukje van de *pro-development*-cultuur uit New York, het financieel-juridische vernuft van de Londenaren en de publieke daadkracht van de Kopenhagenaren overnemen, kunnen we de verstedelijkingsopgave in ons land een belangrijke impuls geven. Die opgave ligt grotendeels in bestaande stedelijke gebieden, waar steeds meer mensen en bedrijven zich graag willen (blijven) vestigen en waar tegelijkertijd de slag moet worden gemaakt naar een duurzame, gezonde en veerkrachtige leefomgeving. De noodzaak om de Nederlandse bekostigingssystematiek aan te passen is dan ook hierin gelegen. De huidige is nog altijd primair gericht op nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, terwijl de maatschappelijke uitdagingen zich vooral in de bestaande gebouwde omgeving concentreert. De focus moet verlegd worden van het nieuwe, naar het bestaande. Onze oproep is daarbij pragmatisch, maar ook met daadkracht en drang meerlaags te werk te gaan met arrangementen die partijen langjarig met elkaar laat investeren in een duurzame toekomst. De Leerstoel Gebiedsontwikkeling staat klaar om met kennis en inspiratie de slag naar deze duurzame bekostiging te ondersteunen.

Cover: 'Daadkracht en drang publicatie' door Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (bron: [Daadkracht en drang](#))

Verder lezen:

[20 jan 2021 Goed ov vraagt om meer dan overheidsgeld alleen Uitgelicht](#)

[23 dec 2020 Alternatieve bekostiging van openbaar vervoerinfrastructuur: lessen uit het buitenland Uitgelicht](#)

[8 feb 2021 'Nederland, kijk naar Denemarken voor financiering infrastructuur'](#)

[1 dec 2021 Brede welvaart belangrijk bij grote integrale projecten Uitgelicht](#)

[25 okt 2021 Ecorys: slimme en duurzame verstedelijking levert Nederlandse steden miljarden op](#)
[9 sep 2021 Waarom wetenschap en praktijk in gebiedsontwikkeling uit elkaar gegroeid zijn en aan hun relatie moeten werken](#)

Auteurs



[Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft



[Simon van Zoest](#)

Onderzoeker bij SKG TU Delft