



**Stedelijke  
Transformatie**  
*Meer ruimte voor wonen*



# Financiering van gebiedstransformatie

Strategieën voor het toepassen van  
verschillende financieringsvormen bij  
binnenstedelijke gebiedsontwikkeling



Erwin Heurkens  
Fred Hobma  
Wouter Jan Verheul  
Tom Daamen

Essay

# Financiering van gebieds- transformatie

Strategieën voor het toepassen  
van verschillende financierings-  
vormen bij binnenstedelijke  
gebiedsontwikkeling



Erwin Heurkens  
Fred Hobma  
Wouter Jan Verheul  
Tom Daamen

## Uitgave

Programma Stedelijke Transformatie/Platform31  
Postbus 30833  
2500 GV Den Haag  
070 - 302 84 84

info@stedelijketransformatie.nl  
www.stedelijketransformatie.nl

info@platform31.nl  
www.platform31.nl

## Ontwerp & opmaak

Roland Huisman, Den Haag

## Druk

Drukland.nl

Juni 2020, © Platform31/TU Delft  
ISBN 978-94-91711-41-1

PLATFORM31



## Over de auteurs


Dr. ir. Erwin Heurkens, mr. dr. Fred Hobma, dr. Wouter Jan Verheul en dr. ir. Tom Daamen zijn verbonden aan de afdeling Urban Development Management en de Leerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft, Faculty of Architecture and the Built Environment. Zij doen vanuit bestuurskundig, vastgoedkundig, planologisch, juridisch, economisch en stedenbouwkundig perspectief onderzoek voor (en met) partijen uit de praktijk van stedelijke ontwikkeling.

Met dank aan Maarten Hoorn (Platform31), Margriet Schepman (NEPROM), Chantal van Rooijen (VNG), Simon van Zoest (TU Delft) en Jeroen van Haaren (EUR) voor hun nuttige feedback op een conceptversie van dit essay.

Meer informatie: [www.stedelijketransformatie.nl](http://www.stedelijketransformatie.nl)

# Inhoudsopgave

5	<b>1. Inleiding: meer inzicht in financieringsmogelijkheden</b>
7	<b>2. Financieringsvormen en financiële haalbaarheid</b>
8	Financiering afhankelijk van de opgave
8	Financieringsvormen
10	Financiële haalbaarheid bij gebiedstransformatie
12	Sturingsstrategieën voor renderende businesscases
16	Conclusies
17	<b>3. Spelers en financieringsrollen bij gebiedstransformatie</b>
18	De waardeketen
21	De spelers
28	Conclusies
29	<b>4. Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen</b>
30	Complexiteit aan geldelijke bijdragen
31	Drie strategieën
31	Strategie 1: Kostenverhaal
35	Strategie 2: Financiële bijdragen
38	Strategie 3: Planbaten
42	Conclusies
45	<b>5. Innovatieve financieringsarrangementen</b>
46	Op zoek naar de kip met de gouden eieren?
47	Revolverende fondsen
49	GebiedsInvesteringsZones
51	Overzicht van innovatieve financieringsarrangementen
52	Conclusies
53	<b>6. Investeringsafwegingen vanuit meervoudige waardencreatie</b>
54	Indirecte effecten meenemen
55	Publieke afwegingen voor een bredere interpretatie
56	Vragen bij publieke besluitvorming
59	Private afwegingen voor een bredere interpretatie
61	<b>7. Slot: de noodzaak van gezamenlijke verkenning en uitvoering</b>
63	Macroperspectief op financiering
63	Gezamenlijke uitdaging
65	Literatuurlijst



# Inleiding: meer inzicht in financierings- mogelijkheden

Wie zich buigt over gebiedstransformaties, moet kennis van financiering in huis hebben. De financiering organiseren en toepassen is namelijk een van de belangrijkste voorwaarden om binnenstedelijke transformatieprojecten te kunnen realiseren. We kunnen immers wel mooie plannen bedenken om verouderde of onderbenutte industrieterreinen of kantorengedebieden te transformeren naar nieuwe woon(-werk)locaties en daarbij allemaal maatschappelijke ambities formuleren of duurzame doelen naja-gen, maar zonder deugdelijke financiering komt niets van dat alles van de grond. In discussies in de (vak)media of op congressen hoor je regelmatig allerlei wensen en ideeën over waaraan de stad en de woningbouwopgave moet voldoen. Van gedachten wisselen over ambities is goed, maar laten we vooral óók nadenken over hoe we die ambities kunnen financieren. Alleen met voldoende kennis van financiering kunnen we realistische transformatieplannen ontwikkelen en sturing geven aan de uitvoering daarvan.

Financiering is zo'n complex en veelomvattend onderwerp, dat het sommigen afschrikt zich hierin te verdiepen. Toch is koudwatervrees niet nodig. Een duik in de financiering helpt meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden én onmogelijkheden van gebiedstransformaties. Daaraan moet dit essay bijdragen. We bespreken zowel vaststaande mechanismen als (recente) veranderingen, waardoor inzicht ontstaat in de financiële kansen en risico's en (dus) in de belangrijkste afwegingen die partijen bij de financiering van stedelijke projecten moeten maken.

Dit essay verkent, schetst en ordent verschillende mogelijkheden voor de financiering van gebiedstransformatie. We besteden aandacht aan de financieringsvormen en financiële haalbaarheid (hoofdstuk 2), financieringsrollen van partijen (hoofdstuk 3), gemeentelijke bekostigingsstrategieën (hoofdstuk 4), innovatieve financieringsarrangementen (hoofdstuk 5) en publiek-private afwegingen bij de financiering van stedelijke transformatieprojecten, gezien vanuit meervoudige waardencreatie (hoofdstuk 6). We sluiten dit essay af met het pleidooi om met elkaar (publiek en private partijen) alle mogelijke bestaande instrumenten te benutten, maar ook te zoeken naar de mogelijkheden die nieuwe innovatieve financieringsarrangementen kunnen bieden (hoofdstuk 7).

# Financierings- vormen en financiële haalbaarheid

**Welke financiële zaken spelen een rol bij gebiedstransformaties? Welke vormen van financiering zijn er? En welke mogelijkheden heb je om dit soort transformatieprojecten financieel haalbaar te maken? Daarover gaat dit hoofdstuk.**

## Financiering afhankelijk van de opgave

Gebiedstransformaties zijn complexe integrale opgaven waaraan meerdere partijen over een langere periode werken. Niet alleen moeten dit soort transformatieprojecten antwoord bieden op de urgente vraag naar woningen en andere functies, ook wordt een koppeling verwacht met andere grote opgaven zoals mobiliteit, gezondheid, sociale cohesie en diversiteit, de energietransitie en klimaatadaptatie. De financiering van integrale opgaven is hierdoor complex, omdat hiervoor bijdragen uit verschillende (publieke en private) potjes nodig zijn welke met risicodragende investeringen moeten worden gecombineerd.

Met gebiedstransformaties proberen we vorm te geven aan de veranderende ruimtebehoefte van de maatschappij en de verschillende partijen die daarvan onderdeel zijn bij het project te betrekken. Het belang van financiering is dus vooral een gezamenlijk belang: het genereert maatschappelijk-economische impact voor bewoners, bedrijven en overheden. Dat partijen binnenstedelijke transformaties mede financieren, houdt dan ook impliciet in dat ze hierbij belang hebben en dat ze hierover iets te zeggen willen hebben. Financiering organiseren is daarmee dus afhankelijk van verschillende partijen die hun eigen voorwaarden stellen aan het wel of niet toekennen van geld. Wanneer je nadenkt over de financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties, moet je dus altijd denken in meerdere belangen, in uiteenlopende voorwaarden en in meervoudig profijt.

Vanuit de integraliteitsgedachte en schaalgrootte van gebiedstransformaties is het niet ongebruikelijk dat een bundeling van middelen plaatsvindt. Bijvoorbeeld door de inzet van gedeelde financieringsarrangementen. In tegenstelling tot vastgoedontwikkeling, waarbij vooral marktpartijen aan zet zijn, is er bij stedelijke gebiedstransformaties namelijk altijd sprake van een zekere vorm van publiek-publieke en publiek-private cofinanciering. Niet alleen op perceelniveau, ook op gebiedsniveau zijn immers investeringen in publieke doelen nodig, zoals infrastructuur, openbare ruimte en andere publieke voorzieningen. Het organiseren en inzetten van financiering is daarom niet uniform: het is zowel partij-, locatie- als opgave-afhankelijk. Daardoor bestaat er geen blauwdruk voor de financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties en zul je meestal meerdere financieringsvormen moeten benutten.

## Financieringsvormen

Om begripsverwarring te voorkomen, hanteren we in dit essay enkele basisbegrippen. Bij financieren gaat het in essentie om 'geld beschikbaar stellen' en deze basisdefinitie hanteren we ook in dit essay. Het beschikbaar gestelde geld moet terugbetaald worden met rente (zoals bij leningen) of niet (zoals bij een subsidie of gift). Ook dragen partijen vrijwillig of juist verplicht bij aan onrendabele onderdelen van een gebiedstransformatie (zoals bij kostenverhaal) zodat het geheel door kan gaan.

Over het algemeen geldt voor alle vormen van financiering van projecten dat voor niets de zon op gaat. Uiteindelijk betaalt de belastingbetaler (indirect) en de koper of huurder (direct) de gemaakte publieke en private kosten terug, inclusief rente en/of (waar van toepassing) een winstmarge. Bekostiging gedurende de looptijd van het project komt ook voor. Publieke en private partijen weten dan bijvoorbeeld additionele subsidies voor het project aan te trekken of schrijven een deel van hun investeringen boekhoudkundig af zodat het project als geheel door kan gaan.

Financieringsinstrumenten en financieringsarrangementen verschillen van elkaar. Financieringsinstrumenten (zonder of met geldelijke terugbetaling) zijn feitelijk alle op zichzelfstaande specifieke financieringsvormen die je kunt inzetten als enkelvoudige interventie voor gebiedstransformaties. Voorbeelden zijn baatbelasting (financieringsinstrument zonder terugbetaling) of een lening (financieringsinstrument met terugbetaling).

Financieringsarrangementen bestaan uit een set van regelingen en afspraken (bestaande uit meerdere onderdelen, soms ook met meerdere partijen). Een arrangement wordt ook gebruikt als overkoepelende term voor constructies waarin meerdere instrumenten worden toegepast. Arrangementen bestaan doorgaans uit juridische, financiële en organiserende principes en instrumenten. We noemen dit ook wel gedeelde vormen van financiering, want het vraagt om een bundeling van publieke en private middelen. Zo hebben Publiek-Private Samenwerking (PPS) en een GebiedsInvesteringsZone (GIZ) het karakter van een arrangement.

Al deze instrumenten en arrangementen scharen we onder de algemene noemer financieringsvormen. We geven enkele voorbeelden van financieringsvormen bij gebiedstransformaties in tabel 1. In hoofdstuk 4, 5 en 6 gaan we dieper in op de werking en mogelijkheden van een aantal van deze financieringsvormen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Een aanbevelingswaardige leestip voor meer gedetailleerde inzichten over financiering bij projectontwikkeling is hoofdstuk 31 Financieringsovereenkomsten (Kemper, 2018) in: G.-J. Peek en E. Gehner, Handboek Projectontwikkeling, pp.408-417.

**Tabel 1**  
**Enkele financieringsvormen bij gebiedstransformaties<sup>2</sup>**

Financieringsinstrumenten zonder terugbetaling	Financieringsinstrumenten met terugbetaling	Innovatieve 'gedeelde' financieringsarrangementen
Subsidies (incl. impuls gelden)	Leningen (bancair)	Investeringszones (e.g. Parkmanagement, BIZ, GIZ)
Toeslagen & heffingen (fiscaal)	Leaseconstructies (sale & lease back)	Revolverende Fondsen (t.b.v. o.a. mobiliteit, energietransitie, bedrijvigheid, sociale doelen)
Baatafoming/belasting (fiscaal)	Beleggingsfondsen (t.b.v. commercieel vastgoed, o.a. gebiedsfondsen <sup>3</sup> )	Publiek-Private Samenwerking constructies (t.b.v. financiering, realisatie, beheer)
Publieke algemene middelen / reserves / voorzieningen	Krediet-ondersteunende maatregelen (garantstellingen)	Beheer- en ontwikkelmaatschappijen
Publieke fondsen (e.g. verevening, bovenwijks, stedelijk investeringsfonds, ruimtelijke ontwikkelingen)	Crowdfunding (indien lening karakter)	Financiële arrangementen Stedelijke Kavelruil <sup>4</sup>

## Financiële haalbaarheid bij gebiedstransformatie

Zeker bij complexe gebiedstransformaties is het noodzakelijk om een goede businesscase te creëren en zo de financieringsmogelijkheden van transformatieprojecten te bepalen. Dit kun je doen door aan de opbrengstenkant zekerheden in te bouwen. Bijvoorbeeld door de interesse van potentiële huurders of kopers (de marktvraag) te inventariseren. Ook helpt het als je een overzichtelijke tijdsplanning maakt voor de realisatie van de (onderdelen van) gebiedstransformatie en sturingsprikkel inbouwt. Aan de kostenkant wil de financier vaak zien dat bouw- en transformatiekosten niet worden overschreden. Duidelijk moet zijn hoe de risico's hierop worden beperkt en beheerst.

Het sturen op (tijdige) opbrengsten en het beperken van risico's is binnen gebiedstransformaties makkelijker gezegd dan gedaan. De financiële haalbaarheid van dit soort transformatieprojecten staat vaak onder druk. Een sluitende businesscase op gebiedsniveau – op basis van de nog steeds gangbare grond- en vastgoedexploitatie (GREX-VEX) methodiek<sup>5</sup> – is niet vanzelfsprekend. De kosten overstijgen doorgaans de baten. Dat wordt in jargon ook wel 'de onrendabele top' genoemd.<sup>6</sup> Onrendabele toppen worden bij de transformatie van binnenstedelijke gebieden vaak gecreëerd door<sup>7</sup>:

- 2 De indeling en inhoud van deze tabel is deels gebaseerd op het werk van APPM & Rebel Group (2018).
- 3 Private gebiedsfondsen worden in Engeland *Urban Development Trusts* genoemd. In feite financieren beleggende partijen middels het gebiedsfonds de ontwikkeling van een gebied met vastgoed, openbare ruimte, en ondersteunden diensten en activiteiten. Dit financieringsinstrument is nog niet toegepast in Nederland, maar biedt misschien mogelijkheden voor transformaties waarbij kantoren een belangrijke commerciële drager zijn, zie Stumpel en Heurkens (2014).
- 4 De Groot et al. (2018). De Handreiking financiële arrangementen voor stedelijke kavelruil richt zich op de financiële aspecten van stedelijke kavelruil in gebiedstransformaties waar deze als grondkavelruil als optie gezien wordt.
- 5 Zie voor een uitleg van deze methodiek bijvoorbeeld De Zeeuw (2018).
- 6 Holt et al. (2018).
- 7 Bokeloh (2020); Peek (2019).

- versnipperd grondeigendom<sup>8</sup> en de daardoor hoge kosten voor grondverwerving
- uitkopen van zittende bedrijven/vastgoedeigenaren (inclusief juridische/proceskosten)
- saneren van verontreinigde grond van (voormalige) industrieterreinen
- uitkeren van planschade (onder de Omgevingswet: nadeelcompensatie) geclaimd door dichtbijgelegen vastgoedbezitters
- de kleinere schaalgrootte van projecten, waardoor risico's beheerst worden, maar schaalvoordelen verdwijnen
- de strengere milieu- en energienormen, bijvoorbeeld gasvrij bouwen en (bijna-) energie-neutrale gebouwen (BENG) die leiden tot oplopende bouwkosten en druk op de betaalbaarheid van vastgoed.

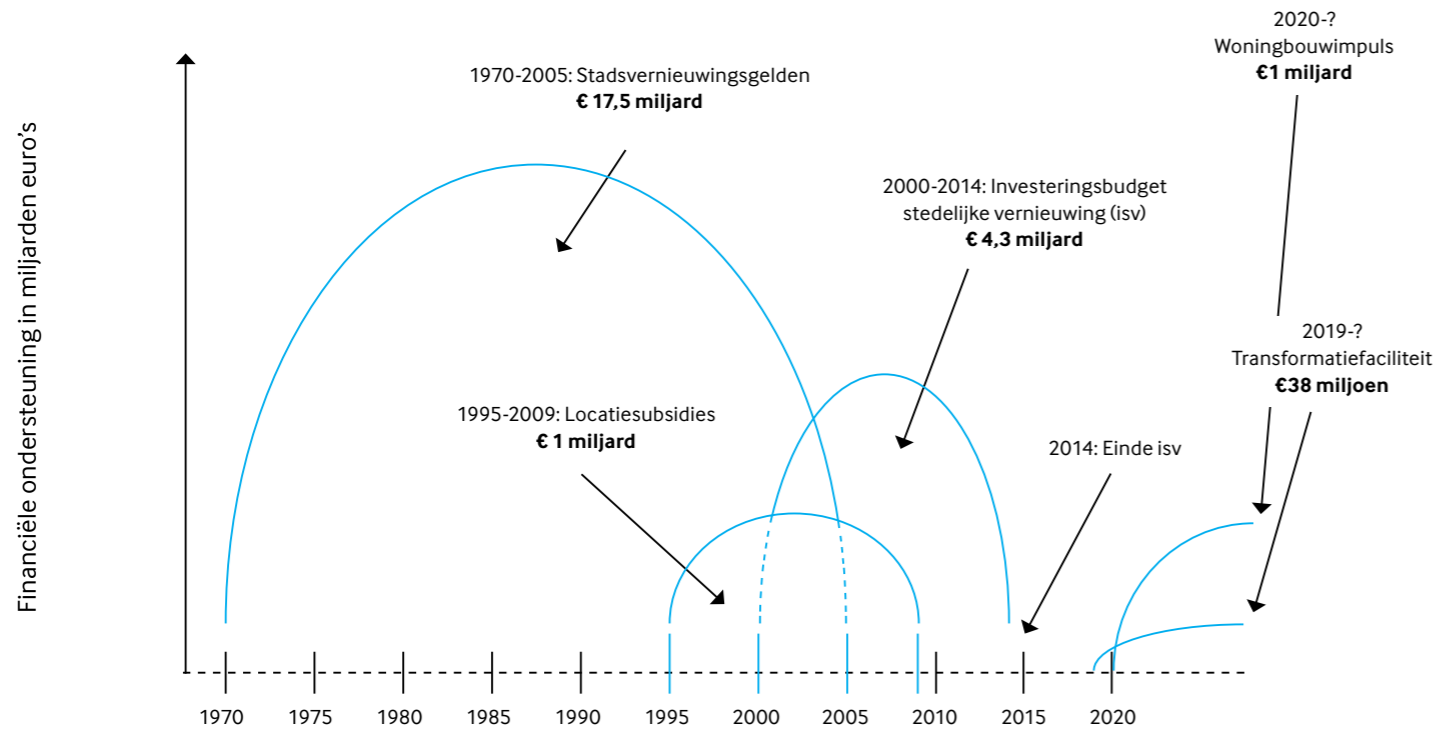
Het terugverdienen van deze en andere kosten wordt in de zogenoemde GREX-VEX methodiek in verband gebracht met de uiteindelijke verkoop of verhuur van gerealisceerd vastgoed. Als al deze kosten moeten worden goedge maakt door vastgoedopbrengsten, komt de betaalbaarheid voor de woonconsumenten en de rendementseisen van vastgoedbeleggers stevig onder druk te staan. De hoge kosten van een gebiedstransformatie leiden zo (bij gelijke aantallen) tot het opstuw van woningprijzen, soms ver voorbij wat mensen ervoor kunnen (of willen) betalen. Als we tevens bedenken dat er steeds strengere eisen gelden voor hypotheekverstrekking en lonen niet evenredig meestijgen, wordt de spanning tussen binnenstedelijk bouwen en betaalbaarheid evident. Volgens het CBS is het percentage dat woonconsumenten van hun besteedbaar inkomen uitgeven aan woonlasten sinds de jaren zeventig ongeveer verdubbeld<sup>9</sup>. Zolang het besteedbaar inkomen niet substantieel stijgt, zijn de mogelijkheden om woningprijzen verder te laten stijgen beperkt, zeker nu al jaren het aantal eenpersoonshuishoudens toeneemt.

Rijkssubsidies (zie figuur 1) kunnen helpen bij het financieren van gebiedstransformaties en woningbouw.<sup>10</sup> Gemeenten konden eerder bijvoorbeeld elke vijf jaar geld voor stedelijke vernieuwing aanvragen uit het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Dankzij die ISV-gelden kon je zeker bij binnenstedelijke projecten nog projecten 'rond rekenen' en woningprijzen betaalbaar houden. Na een tijd waarin het leek dat significante overheidssubsidies voor (onrendabele, maar strategische) stedelijke projecten passé waren, is inmiddels een kleine kentering zichtbaar. Vorig jaar werd vanuit het ministerie van BZK een zogenoemde Transformatiefaciliteit beschikbaar gesteld met een bescheiden budget van 38 miljoen euro. Hiermee worden kortlopende geldleningen geboden om de voorfase van woningbouwprojecten te financieren, waardoor initiatiefnemers sneller kunnen starten met de (her)ontwikkeling van deze locaties. Ook kunnen gemeenten gebruikmaken van de Regeling Woningbouwimpuls 2020 van het ministerie van BZK.<sup>11</sup> Het budget van 1 miljard euro is bedoeld om gemeenten te helpen het woningtekort in te lopen en de bouwproductie meerjarig hoog te houden.

- 8 Hobma et al. (2019).
- 9 [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- 10 Verheul et al. (2017).
- 11 Vanaf 1 juni 2020 kunnen gemeenten hun aanvraag indienen. Zie ook: [www.internetconsultatie.nl/woningbouwimpuls](http://www.internetconsultatie.nl/woningbouwimpuls) en [www.internetconsultatie.nl/regelingwoningbouwimpuls](http://www.internetconsultatie.nl/regelingwoningbouwimpuls).

Figuur 1

Tijdlijn publieke financiële ondersteuning stedelijke ontwikkeling in Nederland<sup>12</sup>



## Sturingsstrategieën voor renderende businesscases

Hoe kun je de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke transformatieprojecten vergroten? Globaal gezien kun je de financiële businesscase (vaak gelijk aan de grondexploitatie) op gebieds- of projectniveau optimaliseren óf de businesscase verbreden door te kijken naar de maatschappelijke/meervoudige waardencreatie die met gebiedstransformaties mogelijk gemaakt wordt. Beide strategieën gaan ervan uit dat investeringen uiteindelijk financieel en maatschappelijk renderen. We belichten kort beide strategieën:

### Optie 1 – Businesscases optimaliseren: sturen op kostenreductie en opbrengstverhoging

Het optimaliseren van de businesscase van binnenstedelijke transformatieprojecten gaat in eerste instantie over kosten verlagen en opbrengsten verhogen. Dit is alleszins een goed streven: partijen moeten nadenken in hoeverre bepaalde uitgaven de kwaliteit van een gebiedstransformatie ten goede komen (of juist schaden). Het EIB rekende uit dat ingrepen op projectniveau, met focus op kosten verlagen en opbrengsten verhogen, al enkele duizenden tot tienduizenden euro's per woning financieel-econo-

<sup>12</sup> Gebaseerd op Verheul et al. (2017).

misch voordeel kunnen opleveren.<sup>13</sup> In tabel 2 staat aan welke knoppen je kunt draaien aan de kosten- en opbrengstenkant. Deze 'knoppen' bevatten praktische keuzes, die meer of minder politiek van aard zijn.

Tabel 2

Optimalisatiemogelijkheden businesscases van stedelijke transformatie<sup>14</sup>

Kosten verminderen	Opbrengsten verhogen
Parkeernorm verlagen en slimmer (gebundeld) organiseren van parkeren.	Programma meer marktconform maken (wensen eindgebruikers) wat betreft functiemix, stedenbouw, woningtypologie, vormgeving openbare ruimte en parkeren.
Goedkoper en meer functiegericht bodemvervuiling saneren.	Het aandeel sociale huurwoningen verminderen, eventueel vervangen door sociale koopwoningen.
Bestaande infrastructuur handhaven, waardoor je geen kosten maakt voor het verleggen van kabels en leidingen.	Inventiever omgaan met de waterbergingsopgave kan leiden tot waardencreatie (woningwaarde is hoger aan water door aantrekkelijke openbare ruimte) en efficiënter ruimtegebruik.
Scherper prioriteren bij archeologisch onderzoek, opgravingen en conservering.	(Huur)inkomsten uit tijdelijk of voortgezet gebruik kunnen de exploitatie gunstig beïnvloeden en bijdragen aan waardencreatie door positionering gebied.
(Extra) kwaliteitseisen schrappen of matigen als hiernaar geen of weinig vraag is bij eindgebruikers.	Grondgebruik en programma kritisch doorlichten en zoeken naar de optimale (financiële) balans tussen verdichting (verruimen vastgoedprogramma), hoogbouw en verdunning.
Dure technische milieuvorzieningen vermijden die niet wezenlijk bijdragen aan de omgevingskwaliteit.	
Verder doorvoeren van gefaseerde aanpak, projecten opknippen en anders faseren.	
Inventiever mixen van sloop, behoud en transformatie.	

Binnen het thema onrendabele toppen van het programma Stedelijke Transformatie is veel aandacht besteed aan planoptimalisatie en de verschillende knoppen waaraan je kunt draaien.<sup>15</sup> Volgens ondervraagde gemeenten zijn de belangrijkste oplossingsrichtingen voor het optimaliseren van gebiedstransformatieplannen (van meest naar minst genoemd): gemeentelijke projectbijdrage en subsidies/fondsen aanspreken; parkeernormen aanpassen; programma aanpassen; gemeentelijke investeringen aanpassen; bestaande functies behouden. Deze oplossingsrichtingen of sturingsknoppen hebben een publiek of meer privaat karakter. Opvallend is dat deze oplossingsrichtingen mogelijk kosten verminderen en opbrengsten kunnen verhogen of om een additionele financiële bijdrage vragen. In hetzelfde onderzoek naar onrendabele toppen is daarom een handelingsperspectief voor publieke partijen geschetst om publieke onrendabele toppen te dekken of te verkleinen (zie tabel 3)<sup>16</sup>:

<sup>13</sup> Hoekstra et al. (2011).

<sup>14</sup> Gebaseerd op De Zeeuw (2018).

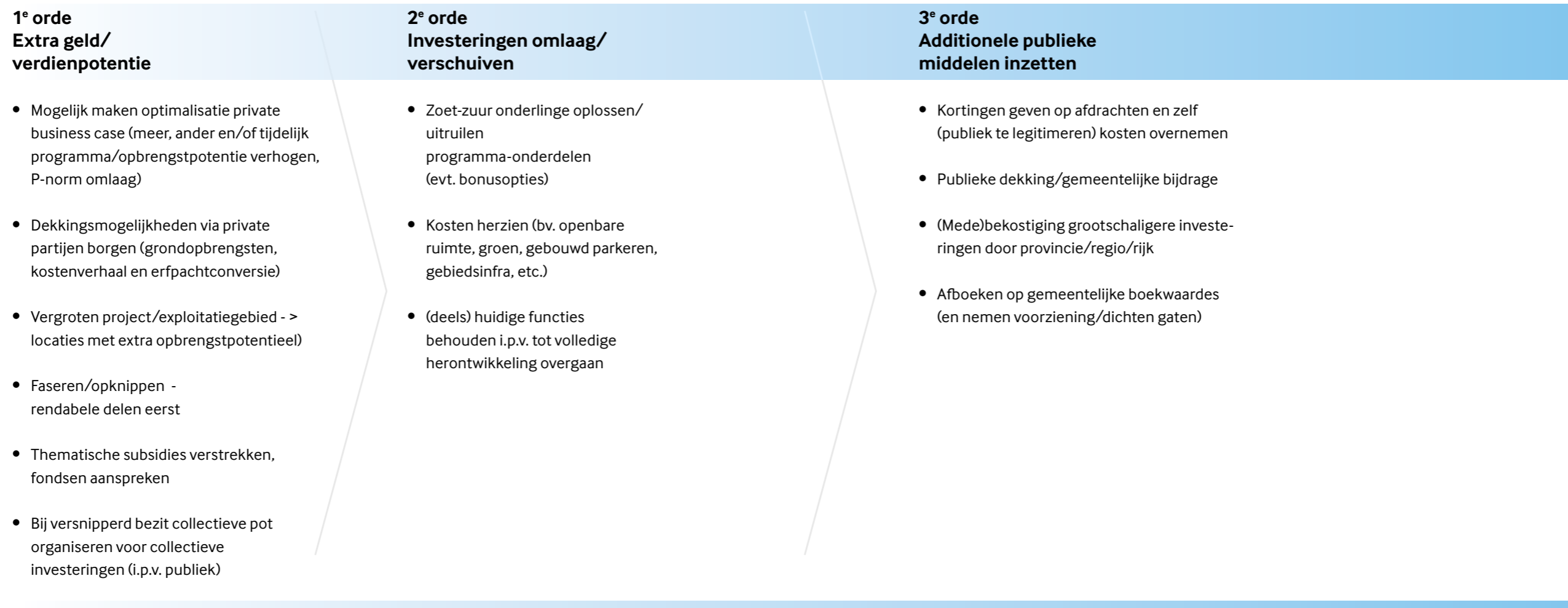
<sup>15</sup> Mulder & Holt (2018)\*Holt et al. (2018); Fernhout et al. (2019).

<sup>16</sup> Het doel van dit essay is echter breder dan inzicht bieden in de mogelijkheden om (onrendabele) stedelijke businesscases haalbaar te maken. Hieraan zijn al een aantal publicaties (Holt et al., 2018; Fernhout et al., 2019) en bijeenkomsten gewijd in het kader van het programma Stedelijke Transformatie.



Tabel 3

**Handelingsperspectief publieke partijen bij publieke onrendabele top<sup>17</sup>**



**Optie 2 – Businesscases verbreden: sturen op meervoudige waardencreatie**

Het lukt niet altijd om de onrendabele top(pen) van projecten weg te werken door kosten te verminderen en opbrengsten te verhogen. Betekent dit dat die projecten dan niet meer haalbaar zijn? Financieel-economisch helaas wel, als je de businesscase alleen bekijkt vanuit de waardeketen van gebiedstransformatie. Volgens het EIB blijft de bekostiging van waardevolle binnenstedelijke gebiedstransformaties en herstructureringen altijd een zorg, omdat de maatschappelijke baten vooral in de sfeer van leefbaarheid liggen. “Vanuit het oogpunt van maatschappelijke kosten en baten kunnen dergelijke projecten zeer rendabel zijn, maar financieel-economisch zijn ze vaak zeer verliesgevend.”<sup>18</sup>

Binnenstedelijke transformaties hebben echter ook breder maatschappelijk nut, al kun je die maatschappelijke meerwaarde niet altijd monetariseren.<sup>19</sup> Deze baten kun

je dus niet altijd in harde euro's uitdrukken – laat staan direct kapitaliseren – maar daarvoor kun je eventueel wél andersoortige financieringsbronnen vinden. Zo zijn er publieke investeringen in allerlei beleidsdomeinen waarop goed functionerende stedelijke gebieden van invloed zijn, waaronder sociale zaken, werkgelegenheid, onderwijs en veiligheid (zie hiervoor hoofdstuk 6 over meervoudige waardencreatie). Waarden zoals gezondheid, veiligheid, duurzaamheid, identiteit en inclusiviteit vertalen naar concrete financieel-economische kostenbesparingen of opbrengstverhogingen, blijft weerbarstig. Dat maakt het integreren van maatschappelijk rendement in gebiedsontwikkeling complex.<sup>20</sup>

Wanneer maatschappelijke meerwaarden mogelijk zijn en een gebiedsontwikkeling bijdraagt aan bepaalde maatschappelijke doelen zijn gemeenten wél eerder bereid om financieel-onrendabele toppen van projecten te dekken. Middelen kunnen dan komen uit andere (publieke) financieringsbronnen, gekoppeld aan beleidsdomeinen als sociale zaken, werkgelegenheid, onderwijs en veiligheid. Daarnaast kunnen door een slimme koppeling van opgaven in binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen ook andere partijen met investeringen de ontwikkeling van een gebied ondersteunen. Zo zijn waterschappen bereid om oplossingen voor slimme (klimaatadaptieve)

<sup>17</sup> Holt et al. (2018).

<sup>18</sup> Hoekstra et al. (2011, p.13).

<sup>19</sup> Zie Fernhout et al. (2019, p.13) voor een uitgebreide behandeling van de Ladder van Bekostiging met de verschillende categorieën instrumenten voor het omzetten van baten naar opbrengsten.

<sup>20</sup> Gietema et al. (2018).

waterberging in bijvoorbeeld de openbare ruimte in het stedelijk gebied (mede) te financieren. Dit soort oplossingen leidt doorgaans tot minder wateroverlast, wat hun waterbeheertaak vergemakkelijkt en de beheerkosten reduceert.

Het is dus verstandig om een bredere benadering te hanteren dan 'slechts' proberen de grondexploitatie sluitend te krijgen. Welke andere partijen kunnen andere waarden inbrengen of toevoegen aan het gebied? Grondexploitaties en gebiedsontwikkelingen zijn immers een middel en geen doel op zich. Stel dus niet alleen de grondopbrengst centraal, maar de maatschappelijke impact op de stad. Dat vergt politiek-bestuurlijke durf en meer integrale besluitvorming. Desondanks vraagt het ook aandacht voor de onrendabele top. De financiële dekking moet wel ergens gevonden worden.<sup>21</sup>

We zien daarom in toenemende mate dat partijen in de gehele waardeketen van gebiedsontwikkeling gezamenlijk zoeken naar financieringsarrangementen die meer doen dan een onrendabele top dekken. Het (financieel) betrekken van partijen die relevante belangen hebben bij een gebiedstransformaties zoals bestaande eigenaren kan daarbij interessant zijn. Ze willen meerwaarde voor publieke, private en maatschappelijke partijen genereren en in steden maatschappelijke impact creëren. Denk hierbij aan GebiedsInvesteringsZones (GIZ)<sup>22</sup> en revolverende fondsen<sup>23</sup>. Juist deze arrangementen zijn interessant omdat de voorwaarden voor financiering vaak gekoppeld zijn aan het bereiken van maatschappelijk-economisch nut. Deze arrangementen maken de financiering van stedelijke transformatieprojecten mede mogelijk, waarbij oplossingen voor bijvoorbeeld de energietransitie, klimaatadaptatie, gezondheid en duurzame mobiliteit worden gekoppeld. De grondexploitatie blijft centraal staan, maar tegelijkertijd wordt de stedelijke impact van dit soort projecten verbreed en vergroot (zie ook hoofdstuk 4 en 5).

## Conclusies

Gebiedstransformaties kun je financieel-economisch haalbaar en mogelijk maken door de businesscases te optimaliseren (kosten verlagen en opbrengsten verhogen) of te verbreden (meervoudige waardecreatie). In dit hoofdstuk is een aantal basisonderdelen van financiering bij gebiedstransformaties de revue gepasseerd. Wezenlijk onderdeel voor de praktijk van stedelijke transformatie is het onderscheid tussen financieringsinstrumenten (met en zonder terugbetaling) en de meer samengestelde financieringsarrangementen. In het vervolg van dit essay diepen we enkele onderdelen verder uit. We besteden eerst aandacht aan (veranderingen) in de financieringsrollen van partijen die betrokken zijn bij gebiedstransformaties.

<sup>21</sup> Franzen et al. (2017).

<sup>22</sup> Daamen et al. (2019).

<sup>23</sup> Boelman et al. (2018).

# Spelers en financieringsrollen bij gebieds- transformatie



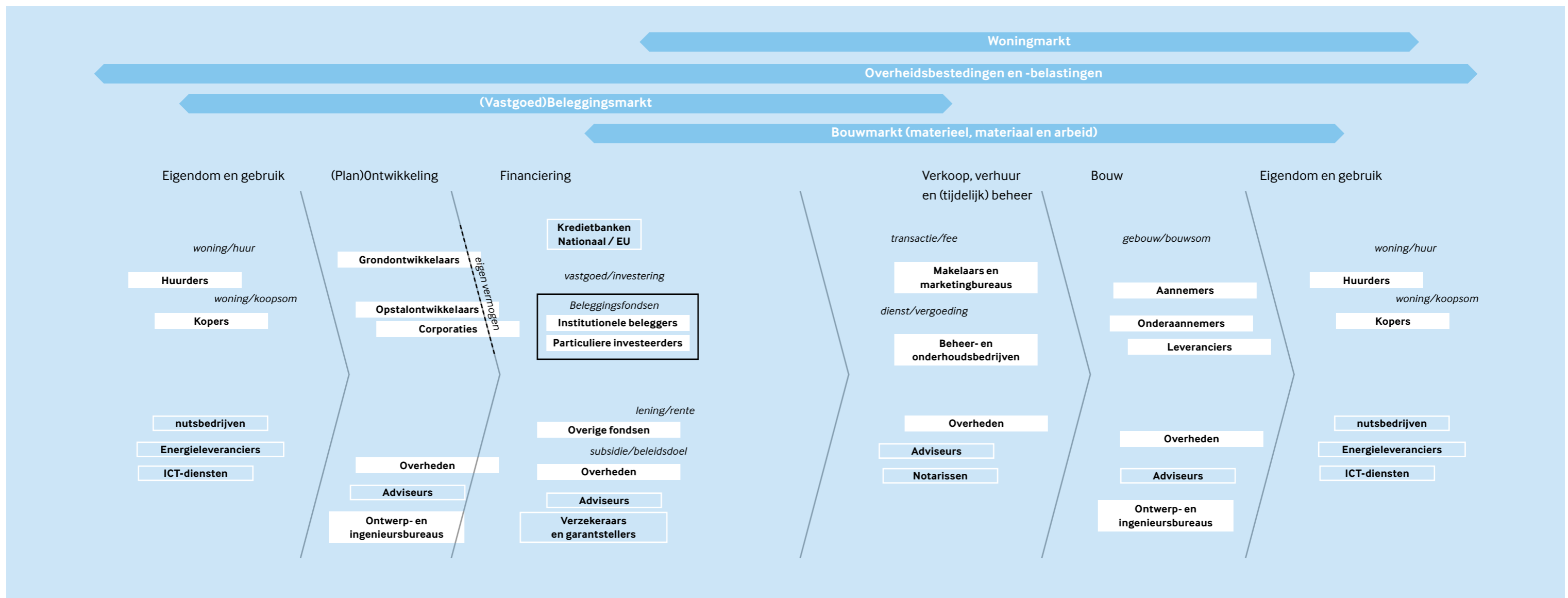
Verschillende spelers zijn betrokken bij de financiering van gebiedstransformaties. In dit hoofdstuk bespreken we de kenmerken, (on)mogelijkheden en veranderingen in de financieringsrollen van deze partijen. Welke rol spelen zij in het financieren van gebiedstransformaties? Met welke condities of restricties moeten zij rekening houden? En welke nieuwe partijen kunnen een rol spelen in de financiering van binnenstedelijke transformatieopgaven?

## De waardeketen

Het organiseren van voldoende financiering bij gebiedstransformaties is een van de belangrijkste voorwaarden om te kunnen starten met stedelijke transformatieprojecten. In figuur 2 wordt de waardeketen van gebiedsontwikkeling geschetst. Gemakshalve en vanwege de noodzaak om zo'n 1 miljoen woningen in stedelijk gebied te realiseren, richten we ons in dit schema op woningen. Bij de financiering daarvan spelen verschillende partijen een rol.

Figuur 2  
Waardeketen van gebiedsontwikkeling.

Figuur 2 geeft een overzicht van de meest zichtbare partijen in de waardeketen van woningen in gebiedstransformaties. Hierin staan zowel de opdrachtgevende partijen (witte kaders) als de partijen die doorgaans wel waarde toevoegen maar zelden een opdrachtgevende, risicodragende rol spelen in gebiedstransformaties, zoals adviseurs (blauwe kaders). Boven in de figuur staan welke markten betrekking hebben op de verschillende fases in de waardeketen. Overheidsbestedingen en -belastingen die in de gehele keten een rol spelen staan hier ook tussen, onder andere omdat zij op alle genoemde markten een belangrijk effect hebben. De figuur geeft een overzicht van de belangrijkste krachten en spelers die de financiering en bekostiging van woningen in Nederlandse gebiedstransformaties beïnvloeden. Het laat bijvoorbeeld zien dat een crisis op de (vastgoed)beleggingsmarkt een effect heeft op de gehele keten, en uiteindelijk ook de inkomsten van uiteenlopende partijen, inclusief nutsbedrijven, adviseurs en notarissen zal raken. De figuur is niet compleet of alomvattend, maar is in dit essay bedoeld om de verwevenheid tussen partijen en markten, en daarmee de complexiteit van het financieringsvraagstuk in gebiedstransformaties, in beeld te brengen.



In binnenstedelijke gebiedstransformatie kunnen maar weinig ontwikkelende partijen die compleet met eigen vermogen of bedrijfsfinanciering een gebiedstransformatie voorfinancieren. Bij bedrijfsfinanciering wordt de vermogensbehoefte van bedrijven op de lange termijn gefinancierd met een 'interne lening' waarbij de rekenrente voor het project wordt doorbelast.<sup>24</sup> Voor overheden, en dan vooral gemeenten, bestaan wel project specifieke budgetten voor de publieke onderdelen van een gebiedstransformatie (denk aan wegen, openbare ruimte en riolering), maar gemeenten moeten hiervoor regelmatig ook geld lenen van een financier. Woningcorporaties zijn voor ontwikkelende activiteiten in de sociale huur dan weer gewend om andere financieringsbronnen aan te spreken.

Kortom: financiering van derden, vreemd vermogen of projectfinanciering, afkomstig van verschillende partijen, is nodig bij gebiedstransformaties. Dat komt ook terug in de waardeketen in figuur 2. Ontwikkelende marktpartijen hebben doorgaans zo'n 50 tot 80 procent vreemd vermogen of projectfinanciering nodig van andere partijen, zoals banken, beleggers en/of particulieren, om de voorinvesteringen in projecten te kunnen dekken. Dit percentage is afhankelijk van de kenmerken van de geldgever, geldnemer, maar ook de economische omstandigheden (in onzekere tijden vragen geldgevers hogere inbreng van eigenvermogen). Dit is een belangrijk onderdeel van het cyclische karakter van gebiedsontwikkeling. De projectfinanciering komt uiteraard met een prijskaartje. Bij de projectfinanciering beoordeelt een financier voor een specifiek gebiedsontwikkelingsproject of de kasstromen en winsten van het project genoeg opbrengstzekerheid en terugbetaalgaranties geven om daadwerkelijk een lening te verstrekken.<sup>25</sup> Daarbij geldt: hoe hoger het risicoprofiel, hoe hoger de rente op de lening.



24 Kemper (2018).

25 Kemper (2018).



## De spelers

### Ontwikkelaars

Ontwikkelende partijen in gebiedsontwikkeling stellen doorgaans zo'n 20 tot 50 procent van de project financiering beschikbaar vanuit hun eigen vermogen als voorinvestering in projecten.<sup>26</sup> Ze vervullen daarmee een substantiële financieringsrol in binnenstedelijke gebiedstransformaties. Ontwikkelaars moeten vaak vreemd vermogen aantrekken voor de financiering van gebiedsontwikkelingsprojecten en daarvoor gaan zij doorgaans financiële leningen aan met banken of beleggers. Het financieringsmodel van ontwikkelaars is veelal gestoeld op het 'herkapitaliseren' van vrijgekomen inkomsten uit het ene gebiedsontwikkelingsproject of -fase als (voor)financiering van een ander project of fase. Het behalen van een degelijke winst door vastgoedontwikkeling tegen een beheersbaar risicoprofiel is het voornaamste doel van deze partij. We zien steeds vaker dat door ontwikkelaars de scope van financiering en risicomanagement beperkt wordt tot deelgebieden van binnenstedelijke transformatieprojecten. Ontwikkelen op een kleinere schaal met een beheersbare fasering geeft namelijk

26 De Zeeuw (2018).

meer financiële (opbrengst)zekerheid. Ook zien we sporadisch verschuivingen in de waardeketen en activiteiten van ontwikkelaars. Zo hebben sommige ontwikkelaars hun activiteiten inmiddels verbreed naar beleggen, bijvoorbeeld in het middenhuursegment van de woningmarkt.

Uiteraard zijn er vele typen projectontwikkelaars<sup>27</sup>, ieder met hun eigen kenmerken, doelen en financieringsbron:

- Zelfstandige ontwikkelaars zijn ontwikkelaars pur sang, aan niets of niemand gebonden, het kan om een eenpersoonsonderneming gaan, maar ook om grotere (familie)bedrijven.
- Ontwikkende bouwers ontwikkelen meer kwantiteit- en productie-gedreven, ze zijn gestoeld op het constant genereren van cashflow met kleine marges, met als belangrijk streven bedrijfscontinuïteit.
- Ontwikkende beleggers ontwikkelen (deels) voor een eigen vastgoedportfolio en/of -fonds, met lange termijn rendement als drijfveer.
- Ontwikkelaars gelieerd aan banken treden op als financiers, waardoor de ontwikkelaar meer directe toegang heeft tot projectfinanciering en andere middelen.
- Ontwikkelaars gelieerd aan niet-vastgoed bedrijven ontwikkelen vastgoed voor de eigen kernactiviteit (detailhandel, distributie).
- Gedelegeerd of fee-ontwikkelaars nemen een betaalde opdracht aan, waarbij een deel van de fee afhankelijk is van het bereikte resultaat.

Al deze ontwikkelende partijen participeren in meer of mindere mate risicodragend, met een deel eigen vermogen, in binnenstedelijke gebiedstransformaties.

### Banken

Bancaire leningen aan ontwikkelende partijen met een looptijd tot ongeveer 5 jaar zijn een belangrijke financieringsbron voor binnenstedelijke gebiedstransformaties. Ondanks het verscherpte toezicht dat banken ervaren voor het verstrekken van kredieten aan externen (als gevolg van Europese afspraken onder de noemer Basel I, II, III, IV), zijn (vastgoed)banken in de vastgoedfinancieringsmarkt actief. Het doel van deze partijen is om financieel(-maatschappelijk) rendement te halen uit hun investeringen. Voor banken en toezichthouders hebben de investeringen in vastgoed- en (vooral) gebiedsontwikkeling doorgaans een hoog risicoprofiel. De rente die betaald moet worden op de lening is daarmee ook relatief hoog. Interessant is ook dat banken vooral conservatieve financieringsstrategieën hanteren,<sup>28</sup> waarbij de risico's worden afgedekt door de ontvanger van de lening.

### Beleggers

Diverse beleggers zijn actief in de Nederlandse vastgoedmarkt. Voor de financiering van binnenstedelijke transformatieprojecten is het noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen institutionele beleggers en vastgoedbeleggers. Meerdere onderzoeken<sup>29</sup> concluderen dat institutionele beleggers, zoals pensioenfondsen, geen actieve

27 Nozeman (2018); Franzen et al. (2017).

28 Kemper, A. (2018).

29 Steigenga, (2015); Franzen et al. (2017); Acosta (2020).

investeringen in de ontwikkeling van vastgoed en gebieden mogen doen vanwege hun 'FBI-status' (Financiële Beleggingsinstelling). Kortom: in de actieve (plan)ontwikkeling van gebieden spelen institutionele beleggers geen rol. Wel beleggen zij zo'n 10 procent van hun totale investeringsportfolio in bestaand vastgoed (woningen, kantoren en winkels) via vastgoedfondsen. Institutionele beleggers investeren dus niet direct in binnenstedelijke transformatieprojecten (en dan met name het vastgoed), maar doen dat indirect via vastgoedfondsen waarin mogelijk een vastgoedobject in een bepaald transformatiegebied opgenomen is. Ze vormen een interessante co-financieringsbron voor ontwikkelende beleggers en banken, omdat ze gezamenlijk in een vastgoedfonds kunnen investeren.

Vanuit beleggers is de financiering en ontwikkeling van stedelijke transformatieprojecten voorbehouden aan ontwikkelende vastgoedbeleggers, de zogenaamde forward funding.<sup>30</sup> Deze partijen beleggen in (en beheren en exploiteren) vastgoed namens institutionele beleggers, pensioenfondsen en verzekeraars. Centraal doel is financieel rendement te realiseren tegen een relatief laag risico. Vastgoedbeleggers hebben soms zowel een ontwikkelings- als beleggingstak binnen de gelederen. Ze kunnen in dat geval actief betrokken zijn als financiers van gebiedstransformaties. Hun financierings- en ontwikkelactiviteiten stellen ze daarmee in dienst van het rendement van een bepaald eigen vastgoedfonds<sup>31</sup>, vaak gespecificeerd naar vastgoedverhuurmarkt zoals woningen, kantoren of winkelvastgoed, maar ook die van leisure-, logistiek- en/of (lichte) industriegebouwen.

Particuliere vastgoedinvesteerders spelen ook een rol bij de financiering van stedelijke transformatieprojecten. Zij investeren in het (her)ontwikkelen van (bestaand) vastgoed door deze te kopen en te verhuren. Allerhande particuliere vastgoedinvesteerders kunnen onderdelen van binnenstedelijke gebiedstransformaties financieren. Een deel doet dat met eigen vermogen, maar soms is er ook geleend kapitaal (doorgaans banken) voor nodig. Sommige particuliere beleggers kiezen voor een agressieve financieringsstrategie<sup>32</sup>, waarbij ze als financier mede de risico's dragen én meedelen in het rendement van de projectontwikkeling.

Kortom: als financieringsbron voor nieuw (verhuurbaar) vastgoed in gebiedstransformaties (met een redelijk risicoprofiel) is een aantal beleggende partijen te werven. Voor investeringen in de (verduurzaming, transformatie en exploitatie) van bestaand vastgoed in gebiedstransformaties (via vastgoedfondsen) komen institutionele beleggers in beeld. Maar deze institutionele beleggers plegen zelf geen (grootschalige) risicodragende (voor)financieringen voor de actieve ontwikkeling van stedelijke gebieden op zich. Dat is voorbehouden aan ontwikkelende en particuliere vastgoedbeleggers. Beleggers vormen als financieringsbron van stedelijke projecten dus een interessante partner, zeker omdat hun verdienmodel gericht is op het genereren van rendement op de lange termijn.<sup>33</sup>

30 Kemper, A. (2018).

31 Sturm et al. (2015); Huijbregts et al. (2019).

32 Kemper, A. (2018).

33 Heurkens, E. (2019).

## Overheden

Gemeenten (en provincies en Rijk) kunnen mogelijk (deels) bijdragen aan de financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties. Overheden kunnen op verschillende manieren een financieringsrol spelen:

- directe publieke investeringen doen in de vorm van infrastructuur en voorzieningen
- bepaalde subsidies (bekostiging) voor specifieke opgaven aanvragen en bestemmen
- specifieke fondsen (financiering) direct of indirect oprichten en toepassen

Hiermee kunnen ze een deel van de financiering van publieke of maatschappelijke onderdelen van gebiedstransformaties op zich nemen. Ook kunnen ze hiermee vastgoed- en gebiedsinvesteringen met een duurzaam of maatschappelijk karakter stimuleren. Overigens verlopen veel subsidieaanvragen vanuit private partijen via gemeenten of andere overheden. Hierdoor is er altijd overleg over hoe uiteindelijk verkregen subsidies besteed kunnen worden in ieders belang.

Overheden kunnen zelf geld lenen bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Soms gaat het om gereserveerde bedragen in publieke begrotingen of vanuit andere financierings- of bekostigingsbronnen (zie hoofdstuk 4). Aangezien overheden solide debiteuren zijn, kunnen zij vaak onder gunstige voorwaarden (tegen een lage rente) geld lenen. BNG bijvoorbeeld financiert decentrale overheden, woningcorporaties en zorg- en onderwijsinstellingen in de vorm van leningen of fondsen (bijvoorbeeld het BNG Duurzaamheidsfonds<sup>34</sup>). Doel van deze financieringen is om financieel-maatschappelijk rendement te generen, waarbij looptijden van kredietverleningen kort- of langlopend zijn.

Gemeenten worden meer en meer gebonden aan wetgeving die hun rol als financier beperken. De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOF) gaat bijvoorbeeld uit van een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven. De Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO) verplicht tot 'schatkistbankieren'.<sup>35</sup> Ook moeten gemeenten een Meerjarerenbalansprognose opnemen in hun begroting.<sup>36</sup> We zien wel dat er vanuit het Rijk meer ruimte komt voor fondsen, zoals de Woningbouwimpuls<sup>37</sup> die (onder voorwaarden) een mogelijke financieringsbron vormen voor onderdelen van transformatieprojecten (zie hoofdstuk 4).

## Woningcorporaties

Woningcorporaties realiseren, beheren en exploiteren sociale woningbouw. Zij financieren investeringen met eigen vermogen voortvloeiend uit de huurinkomsten (kas-

stroom) van hun vastgoedportefeuille. Ook kunnen corporaties (on)geborgde leningen/financiering aantrekken vanuit het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Woningcorporaties moeten zich toeleggen op hun 'kerntaak', namelijk het realiseren en onderhouden van betaalbare sociale huurwoningen. Daardoor zijn zij te beschouwen als financieringsbron voor het sociale woningbouwonderdeel van gebiedstransformaties. Daarnaast zijn hun investeringen gericht op het verbeteren van de leefbaarheid in wijken. Er zijn echter ook een aantal woningcorporaties actief als ontwikkelaar. Dit doen ze in de eerste plaats voor de bouw van sociale huurwoningen, maar ook in de vrijesectorhuur of (sociale) koop; al dan niet voor de eigen portefeuille. Woningcorporaties nemen de rol van ontwikkelaar op zich als private partijen geen interesse hebben, maar dat moet dan wel blijken uit een markttoets die door gemeenten wordt uitgevoerd.<sup>38</sup>

## Maatschappelijk ondernemende partijen

Diverse soorten maatschappelijke organisaties gaan steeds vaker financieel participeren in binnenstedelijke gebiedstransformaties. Denk aan stichtingen, sociaal-maatschappelijke organisaties en sociale ondernemers of individuele of collectieve groepen burgers. Regelmatig initiëren zij binnenstedelijke transformatieprojecten bottom-up, waarbij geïnvesteerd wordt in placemaking, de realisatie van collectieve voorzieningen die de lokale economie en sociale doelen dienen. Als financieel instrument hiervoor wordt soms crowdfunding ingezet. Bij verschillende vormen van crowdfunding worden relatief kleine individuele bijdragen vanuit een groot netwerk van mensen (en bedrijven) verzameld om een project te financieren<sup>39</sup>:

- leningen voor een beperkte periode aan een particulier of bedrijf tegen een rentevergoeding
- investeren in een particulier of bedrijf, in ruil voor zeggenschap en winstdeling
- donaties ondersteunen goede delen, in ruil voor een immateriële tegenprestatie
- voorverkoop van productontwikkeling, in ruil voor een materiële tegenprestatie

Crowdfunding is op zichzelf niet afdoende om gebiedstransformaties te financieren. Deze financieringsbron kan wél bijdragen aan bepaalde fysieke en programmatische onderdelen van transformatieprojecten met een duurzaam, sociaal-cultureel karakter. Recent is hiertoe ook het zogenoemde Stadmakersfonds opgericht, dat (met steun van o.a. Triodos Bank en de Provincie Utrecht) leningen verstrekt aan initiatiefnemers die voor hun project niet voldoende geld kunnen aantrekken bij reguliere financiers, maar met hun initiatief veel maatschappelijke én financieel-economische waarde kunnen genereren in een gebied.<sup>40</sup>

34 [www.bngduurzaamheidsfonds.nl](http://www.bngduurzaamheidsfonds.nl).

35 <https://www.dsta.nl/schatkistbankieren>: Schatkistbankieren is bedoeld voor instellingen die een wettelijke of publieke taak uitvoeren en hiervoor gelden van het Rijk ontvangen. Dit houdt in dat zij de publieke gelden aanhouden bij het ministerie van Financiën. Publiek geld verlaat de schatkist niet eerder dan noodzakelijk is voor de uitvoering van die publieke taak.

36 De Zeeuw (2018).

37 Hoorn (2020b).

38 Nozeman (2018).

39 Robbe et al. (2018).

40 Zie <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/nieuw-fonds-koppelt-investeerd-aan-stadmakers/> en <https://stadmakersfonds.nl>.

Sinds kort zijn ook filantropische organisaties geïnteresseerd in het investeren in steden en gebieden.<sup>41</sup> Stichting de Verre Bergen en Stichting Droom en Daad<sup>42</sup> bijvoorbeeld arrangeren de financiering voor publiek vastgoed (waaronder musea en andere culturele instellingen), openbare ruimten (zoals parken en pleinen) of activiteiten en programma's (denk aan gezondheid of duurzaamheid stimuleren) met maatschappelijk rendement als kerndoel. Deze maatschappelijk georiënteerde filantropische partijen zijn vaak gebonden aan bepaalde steden en soms gedreven door gefortuneerde families. Ze zoeken naar een betekenisvol nalatenschap in steden waarmee zij binding hebben. Deze out of pocket financieringsbron is een mogelijke toevoeging op financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties door gebruikelijke partijen in gebiedsontwikkeling.

### 'Nieuwe' partijen

De laatste jaren is verondersteld dat nieuwe partijen een belangrijke actievere rol gaan spelen in gebiedsontwikkelingen.<sup>43</sup> Denk aan energiebedrijven, waterschappen, zorginstellingen en technologiebedrijven. Toch is tot op heden hun rol beperkt gebleven. Ze treden eerder op als partners die vooral in de gebruiksfase van stedelijke gebieden en vastgoed een rol spelen.<sup>44</sup> Ze worden uiteraard eerder betrokken in het planontwikkelingsproces, met oog op de gebruiks- en exploitatiefase van gebieden en gebouwen. Gebieden worden hiermee klimaatadaptief, energieneutraal, gezonder of slimmer gemaakt. Zeker met het oog op de belangrijke transitie en veranderingen in de gebouwde omgeving zijn deze partijen met hun expertise nuttige partners voor stedelijke transformatieprojecten en is de verwachting dat zij hierin een grotere rol zullen gaan spelen legitiem. Deze 'nieuwe' partijen nemen vooralsnog echter niet de (voor)financiering en realisatie van vastgoed en gebieden voor hun rekening. Zij zorgen wel voor de integratie van andere systemen gekoppeld aan de opgave van stedelijke transformatie.



41 Heurkens, (2018); Klerk & Sennema (2020).

42 Een concreet voorbeeld van een stedelijke transformatie initiatief van Stichting Droom en Daad is de financiering en realisatie van een Landverhuizersmuseum middels het project 'de FENIX' in de Fenix 2-Loodsen op Katendrecht in Rotterdam: [stichtingdroomendaad.nl/nl/wat-we-doen/de-fenix/](https://stichtingdroomendaad.nl/nl/wat-we-doen/de-fenix/); [https://fenixrotterdam.nl/nl/\\_de-fenix/](https://fenixrotterdam.nl/nl/_de-fenix/).

43 Peek & Van Remmen (2014).

44 Potters & Heurkens (2015).

## Conclusies

Verschillende partijen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling en stedelijke transformatie kunnen een financieringsrol spelen. Maar één partij is zelden in staat om deze financiering in zijn geheel op zich te nemen. Er is altijd samenwerking tussen en cofinanciering van publieke, private en maatschappelijke partijen nodig om binnenstedelijke gebiedstransformaties te realiseren. Bepaalde partijen dragen in meer of mindere mate financieel bij aan weer verschillende onderdelen van binnenstedelijke gebiedstransformaties. Daarbij geldt dat veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling niet heel rigoreus zijn: de meeste partijen houden zich bij hun leest. Wel verschuiven meer partijen naar de voorkant van het transformatie- en ontwikkelingsproces, zodat zij niet buiten de boot vallen en invloed kunnen uitoefenen op het eindresultaat van binnenstedelijke gebiedstransformaties. Kortom: elke gebiedstransformatie heeft zijn eigen constellatie van partijen nodig, waarbij een slimme bundeling en inzet van financieringsrollen en -bronnen het succes van de transformatie bepaalt. In het volgende hoofdstuk belichten we in meer detail welke strategieën overheden, en dan vooral gemeenten, hebben om de bekostiging van gebiedstransformaties te regelen.

# Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen



**Bestaande gebieden transformeren vereist fysieke ingrepen met hoge kosten. Denk aan bodemsanering, sloop van verouderde gebouwen, de aanleg van riole- ring en nutswerken, de aanleg van pleinen, wegen en parkeerplaatsen, enzo- voorts. Hoe kun je deze publieke voorzieningen financieren en private partijen laten meebetalen als zij daar voordeel aan hebben? Welke strategieën hebben gemeenten daartoe? En welke beperkingen gelden daarbij?**

## Complexiteit aan geldelijke bijdragen

Publieke voorzieningen zijn een belangrijk onderdeel van stedelijke transformatiepro- jecten. Daarmee is ook veel geld gemoeid. Soms vormen de hoge kosten een barrière, waardoor gebiedstransformaties niet van de grond komen. Doorgaans financieren gemeenten de publieke voorzieningen. Ze proberen die beschikbare geldmiddelen (deels) te verhalen op partijen die baat hebben bij de voorzieningen. Gemeenten kun- nen verschillende strategieën hanteren om private partijen te laten bijdragen aan pu- blieke voorzieningen.

Geldelijke bijdragen door private partijen hebben misschien voor sommigen een nega- tieve connotatie, maar zonder deze bijdragen komen publieke voorzieningen niet van de grond. De voorzieningen hebben bovendien gemeenschappelijk profijt, dus óók voor private partijen. Tegelijkertijd is de ruimte om private partijen te laten meebetalen natuurlijk niet onbegrensd.

Gemeenten hebben verschillende mogelijkheden en onmogelijkheden – en dus keu- zes – bij het financieren van publieke voorzieningen. Ze kunnen zich beperken tot kostenverhaal of verder gaan en ook financiële bijdragen en baatafoming inzetten. Wie goed de mogelijkheden gebruikt, draagt bij aan de bekostiging van benodigde voorzieningen in en buiten het exploitatiegebied én draagt bij aan stedelijke transfor- matie ten gunste van uiteenlopende partijen.

Als de gemeentelijke overheid kosten maakt voor de aanleg van publieke voorzienin- gen, zoals openbare ruimte en infrastructuur, dan wil (en moet) de gemeente die kos- ten verhalen op degenen die hiervan profijt hebben. Dat principe is in de Wet ruimtelij- ke ordening (en in de Omgevingswet) vastgelegd. Verplicht meebetalen geldt voor dus alleen voor initiatiefnemers van nieuwe ontwikkelingen. Degenen die profijt hebben, zijn de ontwikkelaars van vastgoed in het exploitatiegebied – het gebied waar vast- goedontwikkeling(en) plaatsvinden.

Het financieel-juridisch kader voor geldelijke bijdragen voor publieke voorzieningen is tamelijk complex. Dat komt onder meer doordat je het zowel privaatrechtelijk als pu- bliekrechtelijk kunt insteken en doordat er verschillende 'niveaus' van kosten zijn. Dat betekent dat gemeenten bepaalde kosten 'altijd' (dus relatief gemakkelijk) kunnen verhalen, maar andere kosten alleen onder bepaalde voorwaarden. Nog meer com- plexiteit wordt veroorzaakt doordat in de praktijk bepaalde begrippen een andere be- tekenis en inhoud krijgen, zoals fondsen en value capturing. Dat komt later in dit hoofdstuk aan bod.

## Drie strategieën

Globaal heeft de gemeente drie strategieën om private partijen te laten bijdragen: systeem kostenverhaal, financiële bijdragen en baatafoming. Het verschil daartussen is de relatie met het exploitatiegebied. Figuur 3 laat zien hoe groot het verband is tus- sen de opbrengsten en bekostiging van publieke voorzieningen in een exploitatiege- bied.

Figuur 3

### De drie strategieën en de relatie met het exploitatiegebied.



Bij kostenverhaal worden de opbrengsten gebruikt voor de bekostiging van publieke voorzieningen die een sterk verband hebben met een bepaald exploitatiegebied. Bij financiële bijdragen worden de opbrengsten gebruikt voor bijdragen aan publieke voorzieningen die een zwakker verband hebben met een bepaald exploitatiegebied. En bij planbaatafoming is er geen juridisch verband tussen de opbrengsten en de be- kostiging van publieke voorzieningen in een bepaald exploitatiegebied.

## Strategie 1: Kostenverhaal

Bepaalde kosten die de gemeente maakt voor de exploitatie van een gebied kan de gemeente verhalen op degenen die daarvan profiteren. Met het systeem kostenver- haal kan een gemeente de door haar gemaakte kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen verhalen. Deze kosten moeten een sterk verband hebben met de publieke voorzienin- gen in het exploitatiegebied. Voorbeelden zijn de plankosten van de gemeente en de kosten van boven- en ondergrondse infrastructuur in het te (her)ontwikkelen gebied. Daarbij behoren ook het bouw- en woonrijp maken, de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen, bodemsanering en compensatie van in het gebied verloren gegane natuurwaarden en groen. Deze kosten kan een gemeente privaatrechtelijk of publiek- rechtelijk verhalen. Als een ontwikkelende partij zelf de genoemde voorzieningen aanlegt, is er geen aanleiding om kosten te verhalen. Gemeenten hebben vier hande- lingsopties om exploitatiekosten te verhalen op de ontwikkelende partijen:

### Optie 1 – Grond uitgeven

Als een gemeente een actief grondbeleid voert, dan zijn de gemeentelijke kosten die direct samenhangen met de exploitatie van een gebied te verhalen via gronduitgifte. De gemeente kan kiezen voor gronduitgifte in eigendom (verkoop) of in erfpacht. De kosten die de gemeente heeft gemaakt, zijn dan onderdeel van de verkoopprijs (ca- non). In beide gevallen gaat het om kostenverhaal via het privaatrecht.

### **Optie 2 – Anterieure overeenkomst sluiten**

Als een gemeente geen grond verkoopt, omdat de ontwikkelaar de grond al in eigendom heeft, maakt de gemeente toch vaak kosten voor planvorming, riolering, parkeren in de openbare ruimte enzovoort. Die kan de gemeente verhalen op de partij die baat heeft bij deze voorzieningen. Ofwel: de ontwikkelaar. Om de kosten te verhalen, moeten de gemeente en ontwikkelaar een zogeheten anterieure overeenkomst sluiten. De overeenkomst vereist, zoals elke overeenkomst, wilsovereenstemming en is vormvrij (tenzij er een exploitatieverordening van kracht is, dan kunnen er toch bepaalde regels zijn). Is er geen wilsovereenstemming, dan kan de gemeente de kosten publiekrechtelijk verhalen via een exploitatieplan (op basis van art. 6.12 Wro).

De overeenkomst heet 'anterieur', omdat deze wordt gesloten vóór het vaststellen van het planologisch kader voor de ontwikkeling. Dat is doorgaans een (wijziging van een) bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan.

In de praktijk blijkt dat zowel gemeenten als ontwikkelaars in ongeveer 95 procent van de gevallen de voorkeur geven aan kostenverhaal via een anterieure overeenkomst boven kostenverhaal via een exploitatieplan. Voor de ontwikkelaar geldt namelijk dat via een overeenkomst sturing op de inhoud mogelijk is. Met andere woorden: er is ruimte voor maatwerk. Dat is bij een exploitatieplan niet het geval. Voor de gemeente geldt dat het opstellen van een exploitatieplan een gedetailleerd en vrij kostbaar proces is. Dat kunnen ze met een anterieure overeenkomst vermijden.

Via een anterieure overeenkomst kunnen partijen overeenkomen dat de ontwikkelaar ook kosten vergoedt voor voorzieningen die niet publiekrechtelijk verhaald kunnen worden. Dat wil zeggen: de ontwikkelaar betaalt meer dan publiekrechtelijk via het exploitatieplan zou moeten. Dat gebeurt in de praktijk ook met regelmaat. Doorgaans bevat een anterieure overeenkomst daarom ook allerlei andere afspraken over de inhoud van de ruimtelijke ontwikkelingen op de grond van de ontwikkelaar. Vaak gaan die afspraken over het programma en de kwaliteitsniveaus.

### **Optie 3 – Exploitatieplan (kostenverhaalregels) opstellen**

Een exploitatieplan (op basis van art. 6.12 e.v. Wro) is de publiekrechtelijke wijze van kostenverhaal (Afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening bevat de regels voor de inhoud en procedure van het plan). Het exploitatieplan staat in de Omgevingswet bekend als de 'kostenverhaalsregels'. Dit exploitatieplan past, net als de anterieure overeenkomst, bij facilitair grondbeleid. Een exploitatieplan kan betrekking hebben op:

- de kosten die een direct verband hebben met de exploitatie van het gebied
- financiële bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen
- financiële bijdragen voor bovenplanse verevening.

Een exploitatieplan wordt in de praktijk vooral gebruikt als het niet mogelijk is om een anterieure overeenkomst te sluiten doordat er geen wilsovereenstemming is. Meestal is dat het geval als de ontwikkelaar vindt dat de gemeente te veel kosten in rekening wil brengen. Ook wordt een exploitatieplan gebruikt als een bestemmingsplan wordt vastgesteld en er nog geen concrete ontwikkelaars in beeld zijn waarmee de gemeente een anterieure overeenkomst kan sluiten.

Het feitelijke kosten verhalen gebeurt wanneer de ontwikkelaar een omgevingsvergunning aanvraagt voor zijn bouwproject. Bij de verlening van de vergunning krijgt de ontwikkelaar 'de rekening'.

Welke kosten de gemeente precies kan verhalen via een exploitatieplan en een (anterieure of posterieure) overeenkomst, is gelimiteerd tot de kostensoorten op de zogeheten kostensoortenlijst (zie artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening.) Het gaat dan om zaken als de kosten van bodemsanering, onderzoekskosten, egalisering, aanleg van voorzieningen enzovoort. Deze kostensoorten gelden dus voor de publiekrechtelijke wijze van kostenverhaal via het exploitatieplan. Kies je als gemeente voor een anterieure overeenkomst? Dan hebben deze kostensoorten ook een schaduwwerking op de onderhandelingen met de ontwikkelaar.

Bij kostenverhaal geldt ook het principe van macro-aftopping; er geldt een maximum aan de hoogte van de te verhalen kosten. Het totaal aan te verhalen kosten mag dus niet hoger zijn dan de totale baten die de ontwikkelaar heeft bij de ontwikkeling. Het principe beschermt ontwikkelaars tegen te hoge grondexploitatiekosten en tegen verlieslatende ontwikkeling. Dit betekent ook dat een eventueel tekort voor rekening van de gemeente moet komen. Wel kan de gemeente dit tekort dekken door de inzet van subsidies of (indien mogelijk) middelen uit de algemene reserve.

### **Optie 4 – Baatbelasting innen**

Gemeenten kunnen ook baatbelasting heffen (op grond van art. 222 Gemeentewet). De heffing komt voor rekening van bestaande vastgoedeigenaren (niet ontwikkelaars). Baatbelasting heffen is mogelijk als in een gebied (nieuwe of verbeterde) voorzieningen zijn gerealiseerd door of met medewerking van het gemeentebestuur, waarbij eigenaren (en bezitters en beperkt rechthebbenden) van onroerende zaken baat hebben. Een voorbeeld is de aanleg van een nieuw fietspad, waardoor fietsers niet meer samen met auto's de rijbaan gebruiken. Als de waarde van het vastgoed in de omgeving van het fietspad stijgt, dan kan de gemeente de kosten voor deze voorziening in principe via baatbelasting verhalen op bijvoorbeeld de eigenaren van het vastgoed.

De naam van de belasting doet vermoeden dat het om baatafoming gaat, maar dat is niet het geval. Baatbelasting is een vorm van kostenverhaal, want er is een sterk verband met de kosten van de voorzieningen. Hiervoor moet de gemeenteraad een 'bekostigingsbesluit' nemen, dat aangeeft in welke mate de lasten voor de gerealiseerde voorzieningen met een baatbelasting worden verhaald. Bij baatafoming worden de opbrengsten daarentegen niet gebruikt voor de bekostiging van de infrastructuur of andere voorzieningen.

Als het kostenverhaal via de Wro van toepassing is (de Afdeling Grondexploitatie uit de Wro), kun je als gemeente voor de voorzieningen geen baatbelasting heffen (art. 222 lid 1 Gemeentewet). Breng je verbeteringen aan in een reeds ontwikkeld gebied? Dan kun je in principe wel baatbelasting inzetten.

In de praktijk zijn de mogelijkheden om baatbelasting te heffen (zeer) klein door strikte jurisprudentie van de belastingrechter. Ook is het instrument arbeidsintensief en brengt het dus hoge apparaatskosten met zich mee. Deze manier van kostenverhaal is daardoor weinig effectief noch efficiënt. Baatbelasting wordt in de huidige praktijk dus ook niet vaak toegepast, maar er zijn door experts wel verbetervoorstellen gedaan waardoor dit kan veranderen.<sup>45</sup>



<sup>45</sup> Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt nagedacht over het revitaliseren van de baatbelasting, (zie bijv. het recent verschenen rapport (1 mei 2020) van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied, onderdeel van het rapport 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel'.

## Value capturing

*Value capturing* is een Angelsaksische term die met regelmaat ook in Nederland wordt gebruikt. Het is goed vergelijkbaar met Nederlandse instrumenten voor het verkrijgen van geldelijke bijdragen voor publieke voorzieningen. In die zin levert het geen nieuwe mogelijkheden op voor financiering of bekostiging. Wel geven Angelsaksische *value capturing* instrumenten wellicht in de toekomst wel mogelijkheden voor financiering die we in Nederland nog niet kennen.

Er bestaat geen eenduidige definitie van *Value capturing*, wel zijn er ruime en beperktere begripsomschrijvingen. Een ruime definitie is dat *Value capturing* elke vorm omvat van positief effect van een publieke investering. We kunnen dan spreken van 'meervoudige waardencreatie' (zie ook hoofdstuk 6). Meervoudige waardencreatie kan bijvoorbeeld de stijging van werkgelegenheid zijn in een gebied als gevolg van een publieke investering. De waardencreatie (in dit voorbeeld meer werkgelegenheid) wordt bij een ruime definitie niet in verband gebracht met de bekostiging van de publieke investering.

Andere definities van *Value capturing* zijn beperkter en leggen de nadruk op het afnemen van waardeverhoging, juist om de opbrengsten te gebruiken voor de bekostiging van de publieke investering die de waardeverhoging veroorzaakt. De beperkte definitie maakt het goed mogelijk om *value capturing* te onderscheiden van andere bekostigingsvormen van gebiedsontwikkeling. *Value capturing* omvat de drieslag kostenverhaal, financiële bijdragen en baatbelasting, maar omvat niet baatafoming (daarbij wordt de opbrengst niet direct aangewend voor de bekostiging van de publieke investering). Zo bezien is *Value capturing* geen nieuw verschijnsel voor Nederland, maar iets wat we al langere tijd doen onder een andere benaming.

## Strategie 2: Financiële bijdragen

Bij 'financiële bijdragen' worden de opbrengsten door de gemeente gebruikt voor bijdragen aan publieke voorzieningen die een zwak verband hebben met een bepaald exploitatiegebied. Deze bijdragen komen bovenop de verhaalde kosten vanuit kostenverhaal; deze bijdragen staan dus los van de te verhalen kosten die een sterk verband hebben met het gebied. Er zijn drie typen financiële bijdragen, afhankelijk van de doeleinden:

### Type 1 – Voor bovenwijkse voorzieningen

Bij 'bovenwijkse voorzieningen' gaat het om kosten die gemaakt worden voor meerdere locaties. Een te bouwen weg en brug kunnen bijvoorbeeld meer gebieden bedienen. Het exploitatiegebied wordt gebaat door de weg en brug, maar andere gebieden ook. In dergelijke gevallen kunnen de kosten van de weg en brug voor een deel in rekening worden gebracht bij de ontwikkelaars van het exploitatiegebied (op basis van art. 6.2.4 Besluit ruimtelijke ordening).

De bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen wordt privaatrechtelijk vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Is er geen overeenkomst? Dan kunnen gemeenten dit publiekrechtelijk opleggen via een exploitatieplan. Dat kan alleen als wordt voldaan aan de PPT-criteria:

- Profijt: een ruimtelijke ontwikkeling profiteert van de te treffen voorzieningen.
- Proportionaliteit: een ruimtelijke ontwikkeling die nut heeft van een bovenwijkse voorziening moet evenredig bijdragen in de kosten van die voorziening.
- Toerekenbaarheid: tussen een ruimtelijke ontwikkeling en een voorziening moet er een causaal verband bestaan. De voorziening kan dus niet gerealiseerd worden zonder de ruimtelijke ontwikkeling.

### Type 2 – Voor bovenplanse verevening

Met 'bovenplanse verevening' wordt bedoeld dat vanuit winstgevend exploitatiegebieden financieel wordt bijgedragen om tekorten op andere locaties te verevenen. Het ene exploitatiegebied draagt dus bij aan een ander exploitatiegebied. Ontwikkelaars dragen bovenplans bij via een zogeheten fondsbijdrage. Privaatrechtelijk kan fondsvorming onderdeel zijn van een anterieure overeenkomst. De bijdrage is dan vrijwillig, terwijl een fondsbijdrage die deel uitmaakt van een exploitatieplan verplicht is (op basis van artikel 6.13 lid 7 Wro).

Voor bovenplanse verevening via een exploitatieplan is een aantal voorwaarden opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening. Tussen het winstgevend exploitatiegebied en de investeringen in het verliesgevend gebied moet een ruimtelijke en functionele relatie bestaan. Dat moet blijken uit een structuurvisie waarin beide gebieden zijn opgenomen. Ook moet voor zowel de winstlocatie als de tekortlocatie een financiële onderbouwing aanwezig zijn. Deze voorwaarden maken bovenplanse verevening via een exploitatieplan lastig, maar niet onmogelijk. Anders kun je als gemeente ook proberen de financiële bijdragen voor bovenplanse verevening op te nemen in een anterieure overeenkomst.

### Type 3 – Voor ruimtelijke ontwikkelingen op basis van een overeenkomst

De afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening (Artikel 6.24 lid 1) geeft aan dat het college van burgemeester en wethouders in een anterieure overeenkomst bepalingen kan opnemen over financiële bijdragen (van ontwikkelaars) aan de grondexploitatie. Dat kan gaan over kostenverhaal en de kostensoortenlijst, maar volgens het artikel kunnen ook in de anterieure overeenkomst bepalingen gaan over financiële bijdragen aan 'ruimtelijke ontwikkelingen'. Zulke bijdragen zijn mogelijk op basis van een vastgestelde structuurvisie. Zo kunnen gemeenten dus ook een geldelijke bijdrage van ontwikkelaars vragen.

In de praktijk worden de bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen met grote regelmaat overeengekomen tussen gemeenten en ontwikkelaars. Vaak gaat dat op basis van formules voor bijdragen die in een gemeentelijke Nota kostenverhaal of Nota bovenwijkse voorzieningen (of een nota met een andere naam, maar met soortelijke strekking) zijn neergelegd. Bijvoorbeeld drie procent van de vrij op naam-prijs van een rijwoning. Of een vast bedrag van enkele duizenden tot tienduizenden euro's voor een vrijstaande woning. Dergelijke financiële bijdragen worden doorgaans 'exploitatiebijdragen' genoemd.

Uit diezelfde praktijk blijkt dat de bijdragen voor geheel verschillende doeleinden (dan ruimtelijke ontwikkelingen) worden gebruikt. Op basis van recent onderzoek<sup>46</sup> gaat het om:

- nieuwe natuur- en recreatiegebieden
- bestemmingsreserve stedelijke voorzieningen, van waaruit sociaal, cultureel en maatschappelijk vastgoed wordt betaald (bijv. een school of bibliotheek)
- grond- en bouwkosten van een dorpshuis
- multifunctionele sporthal
- realisatie van sociale huurwoningen, wanneer de gemeente een minimaal percentage sociale huur heeft vastgelegd. Als blijkt dat het niet gewenst of mogelijk is dat de initiatiefnemer dit percentage zelf realiseert (in zijn plan), dan is als alternatief een geldelijke bijdrage bespreekbaar. De gemeente gebruikt deze bijdrage om elders, op gemeentelijke locaties, de ontstane lacune aan sociale huur te realiseren.

Uit het onderzoek blijkt ook dat de bestedingen vaak buiten het exploitatiegebied worden gedaan dan waaruit de bijdrage wordt gegenereerd.

## Betaalplanologie niet toegestaan

Ook belangrijk is dat bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen vrijwillig zijn, die contractueel worden overeengekomen. De redenering achter een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling is dat een bouwproject, bijvoorbeeld nieuwe woningen, ten koste gaat van bijvoorbeeld open ruimte. Met de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling worden de negatieve effecten (open ruimteverlies) elders gecompenseerd. Het is niet de bedoeling dat de bijdragen een voorwaarde zijn voor planologische medewerking van de gemeente aan het initiatief van de ontwikkelaar. Dan kun je namelijk spreken van betaalplanologie (het 'kopen' van planologische medewerking van de gemeente). In de parlementaire stukken van de Aanvullingswet grondeigendom (onderdeel van de Omgevingswet, zie ook volgende paragraaf) staat nogmaals duidelijk dat betaalplanologie niet is toegestaan. Ook moet in een structuurvisie (op basis van art. 2.1 Wet ruimtelijke ordening) helder zijn vastgelegd wat het bestedingsdoel van de opbrengsten van de vrijwillige bijdragen is.

### Revolverende fondsen voor financiering van publieke voorzieningen

Zeer regelmatig richten gemeenten gebiedsfondsen (of fondsen met een soortgelijke naam) op. Met gebiedsfondsen wordt de bouw of aanleg van publieke voorzieningen in een gebied gefinancierd (en dus voorzien van de benodigde geldmiddelen). Het gebiedsfonds is geen wettelijke term en kent geen wettelijke regeling en wordt gevuld door (een combinatie van):

- Gemeentelijke gelden: alle bijdragen die in deze paragraaf zijn besproken. De 'inkomsten' uit financiële bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen en/of bovenplanse verevening en/of ruimtelijke ontwikkelingen worden daarmee in één fonds gebundeld. Regelmatig wordt een gebiedsfonds ook nog gevoed door een deel van de inkomsten uit 'gemeentelijke exploitaties', dus vanuit de positieve resultaten van grondverkoop door de gemeente.

<sup>46</sup> Muñoz Gielen (2019).

- Subsidies: provincies en anderen stellen soms subsidies beschikbaar voor een gemeentelijk gebiedsfonds. Dat gebeurt bijvoorbeeld als het gemeentelijke gebiedsfonds ook provinciale doelen ondersteunt.
- Leningen: sommige provinciale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen bijdragen aan (lokale) gebiedsfondsen. Dat zijn in essentie leningen.

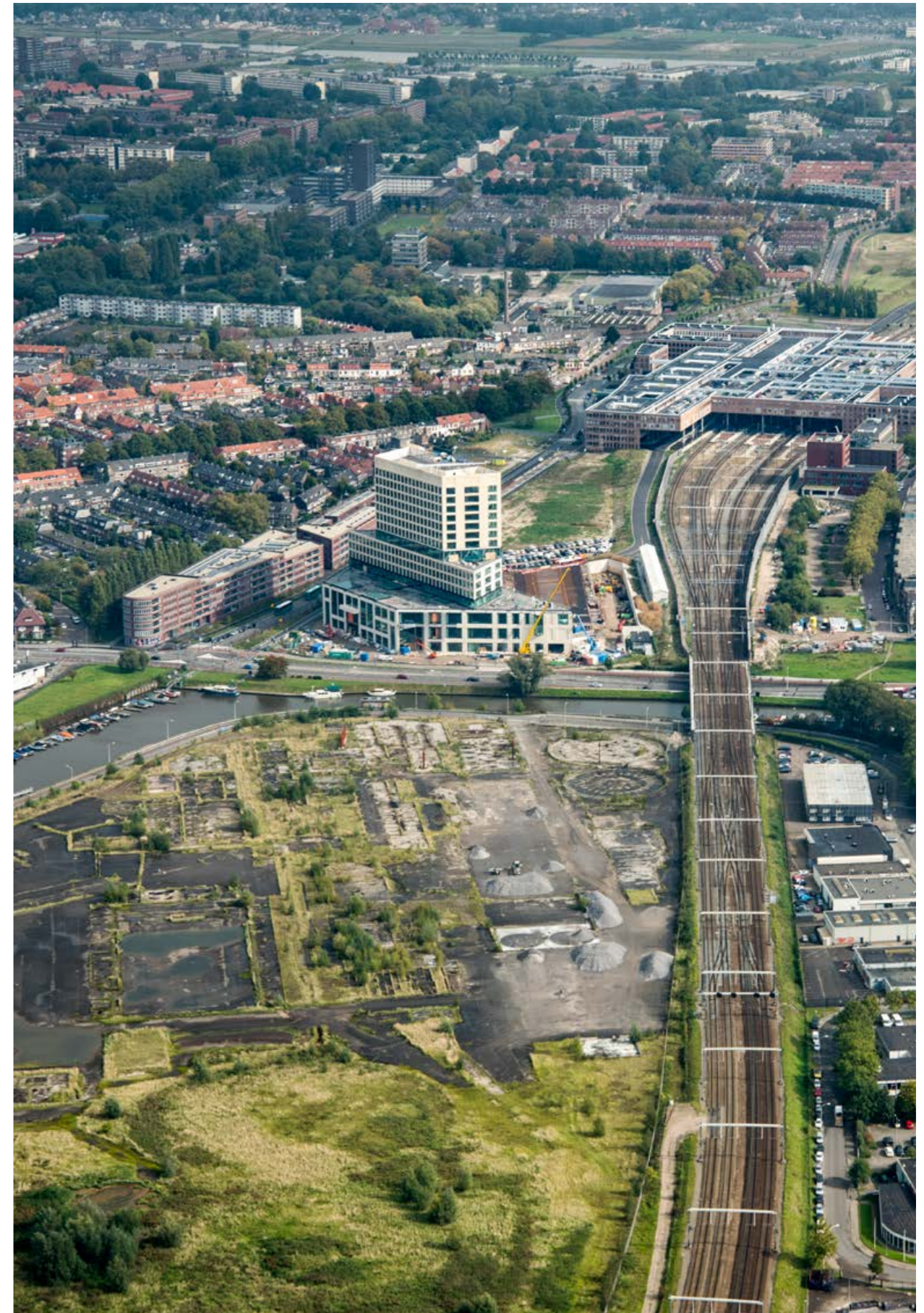
Het gebiedsfonds wordt door de gemeente gebruikt voor gebiedsinvesteringen, zoals in infrastructuur, ruimtelijke kwaliteit en meer. Private partijen die actief zijn in het gebied waar het fonds betrekking op heeft en daar vastgoed ontwikkelen of transformeren, betalen een exploitatiebijdrage (ook wel: gebiedsbijdrage). De exploitatiebijdrage komt in het gebiedsfonds. Het fonds wordt zo weer gevuld, waarna het geld opnieuw gebruikt kan worden, namelijk voor andere publieke voorzieningen in het gebied. Zo heeft een gebiedsfonds in principe een revolverend (omlopend) karakter. Het gebiedsfonds Rijnhuizen in Nieuwegein is een voorbeeld van deze werkwijze. Dit monofunctionele en verouderde kantorenpark wordt getransformeerd naar een aantrekkelijk gebied om te wonen, werken en recreëren. De Gemeente Nieuwegein, Provincie Utrecht, Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht en vastgoedeigenaren in het gebied dragen allen bij aan het fonds.

### Strategie 3: Planbaatafoming

Planbaatafoming wordt in de praktijk zeer zelden gebruikt, om verschillende redenen, maar we noemen deze strategie hier voor de volledigheid wel. Baatafoming vindt niet plaats bij ontwikkelaars, maar bij eigenaren die baat hebben bij de infrastructuur of andere publieke voorzieningen. Er bestaat geen vastomlijnde definitie van baatafoming, maar we gaan uit van de volgende kenmerken:

- de overheid krijgt (een deel) van de waardevermeerdering van een (on)bebouwd perceel
- die waardevermeerdering is ontstaan na planologische besluitvorming door de overheid of na aanleg van infrastructuur of andere publieke voorzieningen
- het perceel is op het moment van waardevermeerdering geen onderdeel van een exploitatiegebied
- daardoor kan er geen sprake zijn van kostenverhaal door de overheid of financiële bijdragen door een ontwikkelaar
- de opbrengsten worden niet direct gebruikt voor de bekostiging van de infrastructuur en andere publieke voorzieningen.

Bij baatafoming is er dus geen verband tussen de opbrengsten en de bekostiging van infrastructuur of andere voorzieningen in een bepaald exploitatiegebied. Dat maakt baatafoming anders dan kostenverhaal en financiële bijdragen. Deze hebben een sterk of minder sterk verband tussen hun opbrengsten en de bekostiging van infrastructuur en andere publieke voorzieningen in een exploitatiegebied. Het verhalen van feitelijke kosten van infrastructuur en andere voorzieningen op ontwikkelaars is daarmee wezenlijk iets anders dan het (geheel of gedeeltelijk) wegnemen van de waardevermeerdering door planologische maatregelen of de aanleg van infrastructuur en andere voorzieningen. Bij baatafoming komen dan ook de inkomsten ten goede aan de algemene middelen en niet per se aan het ruimtelijke domein – of aan transformaties. Er is dus geen bestedingsplicht, maar vrije bestedingsruimte.



### Directe en indirecte planbaten

De waardevermeerdering bij baatafoming kun je ook 'planbaten' noemen en die bestaan in twee varianten: directe en indirecte planbaten. Directe planbaten hebben betrekking op waardevermeerdering van grond en gebouwen op een perceel, als gevolg van planologische besluitvorming over dat perceel. Denk aan een bedrijfsperceel in een bestemmingsplan dat de nieuwe bestemming 'woondoeleinden' krijgt in een gebied met grote druk op de woningmarkt. De eigenaar verricht dan geen activiteiten die de meerwaarde creëren. Het is een planologische maatregel van de gemeente die de waardestijging veroorzaakt. Veel gemeenten vragen zich dan ook af of zij de planbaten geheel of gedeeltelijk kunnen afromen.

Directe planbaten kunnen gemeenten privaatrechtelijk afromen bij de gronduitgifte als de grond door de gemeente wordt uitgegeven in eigendom (als kwalitatieve verplichting of kettingsbeding bij verkoop) of in erfpacht (in de voorwaarden). Een aantal gemeenten in Nederland past deze vormen van baatafoming toe.<sup>47</sup> Directe planbaten kun je niet privaatrechtelijk afromen als de grond is uitgegeven door de gemeente zonder contractuele voorziening voor baatafoming.

Bij indirecte planbaten gaat het om waardevermeerdering van grond en gebouwen als gevolg van planologische besluitvorming of ontwikkelingen in de omgeving van dat perceel. Denk aan de aanleg van een ondergrondse metrolijn, waardoor een straat beter bereikbaar en verkeersluw wordt. De nabijheid van hoogwaardig openbaar vervoer en verbeterde verblijfskwaliteit kan de waarde van bestaande woningen laten stijgen. Dan zijn de woningeigenaren planbaathebbenden. De gebouwen zijn geen deel van een exploitatie en daardoor gaat kostenverhaal of een financiële bijdrage door ontwikkelaars hier niet op. De eigenaar onderneemt ook bij indirecte planbaten geen activiteiten die meerwaarde tot gevolg hebben en ook hier geldt de vraag of de gemeente de baten helemaal of deels kan afromen.

Indirecte planbaten kunnen gemeenten publiekrechtelijk afromen in de vorm van een onroerendezaakbelasting (op grond van de Wet waardering onroerende zaken), een eigenwoningforfait (op grond van de Wet inkomstenbelasting) voor eigenaren van woningen of een overdrachtsbelasting (op grond van de Wet op belastingen van rechtsverkeer) voor degenen die eigenaar worden van onder andere een woning, bedrijfspand of stuk grond. Het belastingtarief voor overdrachtsbelasting is vastgelegd op 2 procent voor woningen en 6 procent voor andere onroerende zaken. De afroming van indirecte planbaten vinden door de belastingwetgeving al 'automatisch' plaats en vereisen geen specifieke besluitvorming door gemeenten.

47 Deloitte (2019).

## Omgevingswet implicaties voor de strategieën

Naar verwachting treedt op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. Globaal leidt dat tot drie grote wijzigingen voor de geldelijke bijdragen door private partijen voor de grondexploitatie:

### 1. Strategie kostenverhaal: kostenverhaalsregels met én zonder tijdvak

De huidige Wet ruimtelijke ordening kent één type exploitatieplan. Daarbij worden op één moment de kosten bepaald en omgeslagen over de verschillende ontwikkelaars. De komende Omgevingswet kent twee soorten publiekrechtelijk kostenverhaal via kostenverhaalregels (op basis van de art. 13.14 en 13.15 Omgevingswet). In de Omgevingswet wordt niet meer gesproken over het exploitatieplan omdat dit plan als zelfstandig rechtsfiguur vervalt. Het wordt vervangen door kostenverhaalsregels als onderdeel van het omgevingsplan. Twee systemen publiekrechtelijk kostenverhaal zijn straks mogelijk:

- Voor gebiedsontwikkeling met een tijdvak: dit systeem is geschikt voor de 'klassieke' integrale gebiedsontwikkeling met een vastomlijnd eindbeeld. De kosten (en verwachte opbrengsten) kunnen dan al 'aan de voorkant' worden berekend.
- Voor gebiedsontwikkeling zonder tijdvak: dit systeem is geschikt voor organische gebiedsontwikkeling. Omdat hier geen vastomlijnd eindbeeld is, is het lastig om op voorhand al de hoogte van de kosten te bepalen. De kostenverhaalsberekening gebeurt dan wanneer de ontwikkelaar een bouwplan indient en op basis van kostenverhaalsregels die al eerder in het omgevingsplan zijn opgenomen.

### 2. Strategie financiële bijdragen: financiële bijdragen op grond van een verplichting

Met de Omgevingswet wijzigt het vrijwillige karakter van de financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen. Deze wijziging is een gevolg van een aangenomen amendement bij de behandeling van de Aanvullingswet grondeigendom in de Tweede Kamer (amendement Ronnes c.s.). Dat amendement leidt tot twee nieuwe artikelen: 13.23 en 13.24. Hierdoor wordt de financiële bijdrage verplicht 'voor specifieke en uitzonderlijke situaties'. Wel gaan de indieners van het amendement ervan uit dat als de gemeente grond verkoopt, ook de eigen gemeentelijke grondexploitatie evenredig wordt belast met financiële bijdragen als de verkoop tot waardevermeerdering leidt.

De verplichte financiële bijdrage moet wel voldoen aan een aantal voorwaarden:

- De bijdrage is beperkt tot 'categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving' die bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden aangewezen.
- In het omgevingsplan moet zijn bepaald dat voor dergelijke ontwikkelingen een financiële bijdrage wordt verhaald.
- Er moet een functionele samenhang zijn tussen de activiteit (waarvoor planologische medewerking van de gemeente nodig is) en de ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.
- De bekostiging van de ontwikkelingen ter verbetering van de leefomgeving is niet op een andere manier (zoals door een overeenkomst) verzekerd.
- Het in rekening brengen van een financiële bijdrage, bovenop het kostenverhaal, mag in de som niet leiden tot een verlies voor de ontwikkelaar.

De AMvB in de eerste voorwaarde moet ten tijde van het verschijnen van dit essay nog worden gemaakt. Volgens de indieners van het amendement gaat het om de volgende categorieën:

- kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans die functioneel samenhangen met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling
- aanleg of aanpassing van wegen die functioneel samenhangen met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling
- de aanleg van een park of recreatiegebied
- de realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied, als binnen het plangebied minder sociale woningbouw wordt gerealiseerd dan op grond van gemeentelijk beleid wenselijk is
- een bijdrage voor de sloop van woningen als dat (bijvoorbeeld wegens krimp) gewenst is
- de sloop van (verouderde) stallen bij realisatie van nieuwe stallen elders

Met de Omgevingswet kunnen gemeenten dus in plaats van een vrijwillige privaatrechtelijke bijdrage onder voorwaarden een verplichte publiekrechtelijke bijdrage eisen.

### 3. Voorwaardelijke verplichting en gebod

De Omgevingswet kent, net als het huidige omgevingsrecht, de mogelijkheid om een 'voorwaardelijke verplichting' op te leggen. Wordt een toegelaten functie (bijvoorbeeld een gebouw) gerealiseerd? Dan moet de vergunninghouder dankzij die verplichting ook een bepaalde maatregel uitvoeren (bijvoorbeeld de aanleg van waterberging). De bijdrage is dus niet in geld, maar het gaat wel om een op geld waardeerbare activiteit. Gemeenten kunnen ter bevordering van stedelijke transformatie gebruikmaken van voorwaardelijke verplichtingen. In de toekomst kan dit zich verder ontwikkelen tot een systeem waarbij extra (vierkante meters) vastgoedontwikkeling gekoppeld worden aan voorwaarden voor investeringen in publieke voorzieningen. Die hoeven dan niet door de overheid te worden gefinancierd.

De Omgevingswet maakt het verder mogelijk (anders dan de Wro) om gebodsbepalingen in een omgevingsplan op te nemen. Daarvan wordt waarschijnlijk minder gebruikgemaakt dan van voorwaardelijke verplichtingen, vanwege de grenzen die het eigendomsrecht stelt.

## Conclusies

De gemeente is doorgaans de partij die publieke voorzieningen in een stedelijk transformatiegebied financiert. Deze kosten proberen ze geheel of gedeeltelijk te verhalen op partijen die baat hebben bij de voorzieningen – de ontwikkelaars en eigenaren (van grond en vastgoed).

De strategie 'kostenverhaal' moet op grond van de wet standaard toegepast worden. Hiermee kan de gemeente de gemaakte kosten voor publieke voorzieningen verhalen. Wel geldt hierbij een begrenzing in de vorm van een macro-aftopping, waardoor een ontwikkelaar niet kan worden gedwongen tot een verlieslatende ontwikkeling. Bij kostenverhaal kan de gemeente kiezen privaatrechtelijk kostenverhaal via de anterie-

eure overeenkomst en publiekrechtelijk kostenverhaal via het exploitatieplan. De anterieure overeenkomst is voor gemeenten aantrekkelijker omdat ze hiermee vergoeding van ontwikkelaars kunnen vragen die ze niet publiekrechtelijk kunnen verhalen. Voor ontwikkelaars is de snelheid en de mogelijkheid tot onderhandelen over de inhoud hierbij aantrekkelijk. Baatbelasting is ook mogelijk om publieke voorzieningen bij stedelijke transformaties te laten bekostigen door eigenaren van vastgoed. Strikte jurisprudentie van de belastingrechter heeft deze (tevens arbeidsintensieve) route bijna onmogelijk gemaakt.

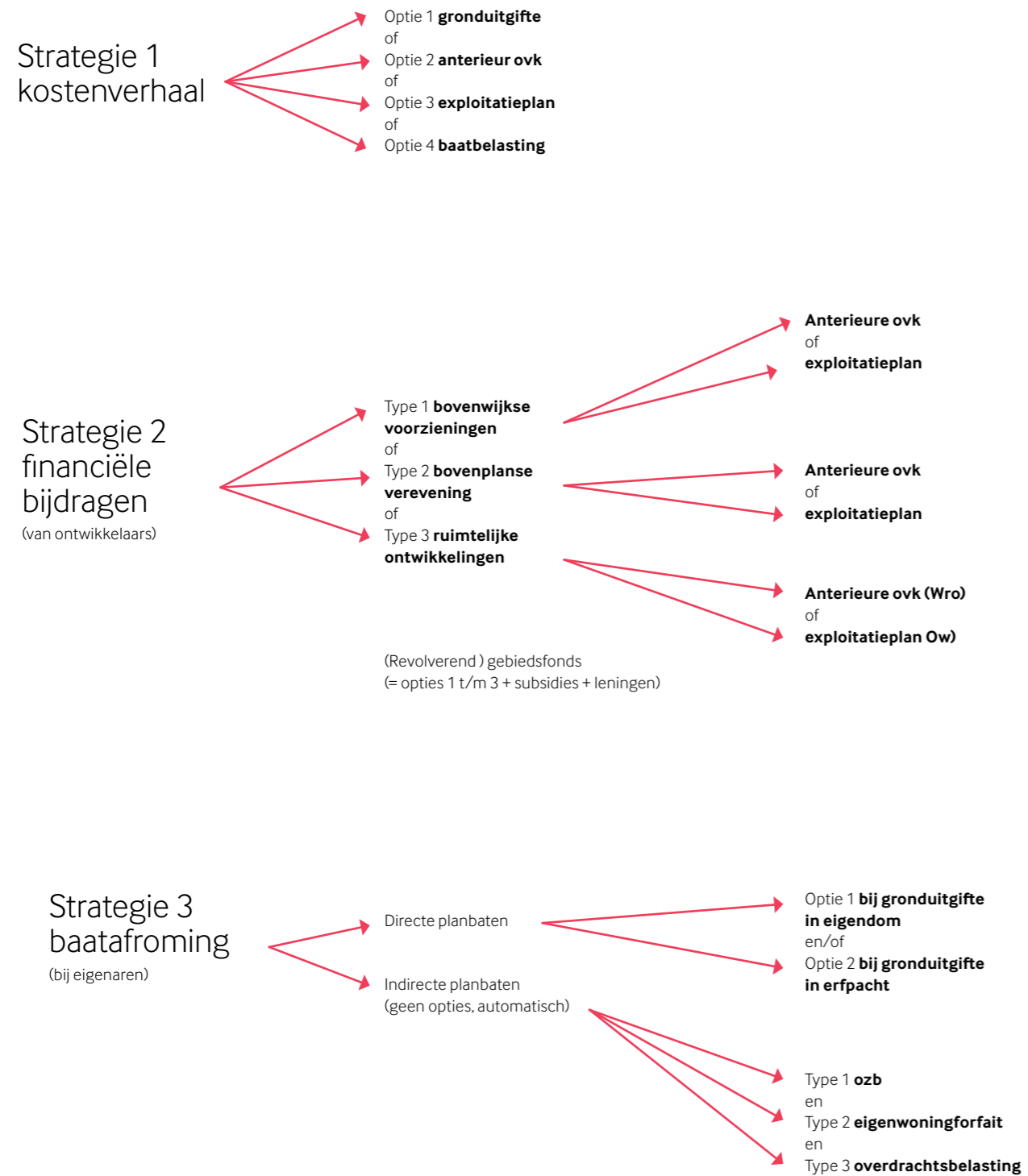
Gemeenten kunnen ook bewust kiezen voor de strategie 'financiële bijdragen' (door ontwikkelaars). De strategie kostenverhaal is wettelijk verplicht, maar financiële bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening en bijdragen ruimtelijke ontwikkeling zijn vrijwillig. Voor de laatste twee moet de gemeente dit tijdig vastleggen in een structuurvisie.

De strategie 'baatafoming' moeten gemeenten ook bewust en tijdig kiezen en gebeurt bij gronduitgifte in eigendom of erfpacht. Afroming van indirecte planbaten gebeurt al 'automatisch' door belastingheffing bij eigenaren van vastgoed (en niet bij ontwikkelaars). Deze bijdragen komen terecht in de algemene middelen, en kunnen daarom maar deels direct worden ingezet voor gebiedstransformaties.

Revolverende gebiedsfondsen zijn een kans voor financiering van publieke voorzieningen. Een aantal gemeenten maakt hiervan reeds gebruik. Value capturing (in de beschreven beperkte definitie) biedt geen nieuwe mogelijkheden voor financiering of bekostiging. De Omgevingswet kent, voor een beperkt aantal gevallen en onder voorwaarden, een nieuwe mogelijkheid voor bijdragen van ontwikkelaars aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Een doelbewuste inzet van deze mogelijkheden kan helpen om stedelijke transformatieprojecten financieel haalbaar te maken. Een overzicht van de verschillende strategieën, keuzes en combinaties staat in figuur 4.

Figuur 4  
**Strategieën geldelijke bijdragen.**



# Innovatieve financieringsarrangementen





**Wie zoekt naar 'nieuwe' of 'alternatieve' instrumenten of arrangementen van financiering, als bruikbare aanvulling op of alternatief voor het bestaande financieringsinstrumentarium, komt vaak uit bij fondsen en GebiedsInvesterings-Zones. In dit hoofdstuk onderzoeken we de mogelijkheden van deze nieuwe financieringsarrangementen. Uit welke set van regelingen, afspraken en instrumenten bestaat dit soort arrangementen?**

## Op zoek naar de kip met de gouden eieren?

In het afgelopen decennium en in de huidige praktijk van stedelijke transformatie zien we dat partijen zoeken naar 'nieuwe' of 'alternatieve' instrumenten of arrangementen van financiering.<sup>48</sup> Ze zoeken een mogelijk bruikbare aanvulling op of alternatief voor het bestaande financieringsinstrumentarium, wanneer deze niet toereikend blijken om projecten haalbaar te maken. Zeker bij stedelijke transformatieopgaven is de wens naar nieuwe financieringsarrangementen groter. Dat komt doordat deze opgaven maatschappelijk veeleisender, inhoudelijk complexer en financieel lastiger haalbaar zijn door:

- hogere en andersoortige kosten
- nieuwe investerings- en financieringseisen voor partijen
- teruglopende financieringsbronnen (afgelopen ISV-gelden en invoering verhuurdersheffing, teruglopende gemeentelijke budgetreserveringen door hogere kosten in andere domeinen)
- discrepantie tussen kostenverhaalmogelijkheden en type kosten van gebiedstransformaties
- beperkte wettelijke mogelijkheden om baathebbers van overheidsinvesteringen te laten meebetalen<sup>49</sup>

Steeds vaker beseffen partijen dat een slimme gezamenlijke bundeling en een meer doelgerichte inzet van publieke, private en/of maatschappelijke middelen noodzakelijk is om stedelijke transformatie te realiseren. "Meer doen, meer samen doen" is dan het adagium.<sup>50</sup> Daarom wordt bij 'innovatieve' financieringsarrangementen gezocht naar slimme manieren waarop je publieke waarden kunt koppelen aan privaat rendement. De basisgedachte daarachter is dat ruimtelijk-kwalitatief goede gebieden zowel voor publieke als private partijen meerwaarde hebben, en dat slim gezamenlijk investeren uiteindelijk leidt tot gezamenlijk oogsten.

De nieuwe financieringsarrangementen streven dus doorgaans een gezamenlijke meerwaarde na. Het kan dan gaan om zowel individuele als collectieve belangen, doelen en ambities. De manier waarop de geldelijke middelen beschikbaar worden gemaakt en de gekoppelde voorwaarden, verschilt per arrangement.

48 Zie o.a. Heurkens (2012); Peek & Van Remmen (2014); Mackaaij & Nozeman (2014); Robbe (2015); Verheul et al. (2017); APPM & Rebel Group (2018); Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling (2020).

49 Daamen et al. (2020).

50 Fernhout et al. (2019).

Belangrijk om te benadrukken is dat innovatieve financieringsarrangementen proberen recht te doen aan het feit dat bij stedelijke transformatieprojecten ontwikkeling en beheer vaak door elkaar lopen. Nieuwe financieringsarrangementen bieden mogelijk een oplossing om de 'harde knip' tussen ontwikkeling en beheer op te heffen door te zoeken naar slimme verbindingen om toekomstige exploitatie-inkomsten te gebruiken als financieringsbron. We moeten deze innovatieve arrangementen echter niet beschouwen als 'de kip met de gouden eieren', want tot op heden blijken nog niet veel voorgestelde instrumenten en arrangementen levensvatbaar. Het vergt in sommige gevallen aanpassing van beleidskaders en/of wet- of regelgeving aan de zijde van de overheid.<sup>51</sup> Daarnaast vraagt het aan private zijde om (meer) kapitaal over lange(re) termijn aan een gebiedstransformatie te committeren, hetgeen zich moeizaam verhoudt tot de beperkte houdbaarheid van beleidsafspraken met het openbaar bestuur. Hoewel dit spanningsveld (en de hiermee samenhangende risico's) effectief beheerst kan worden in publiek-private ontwikkelorganisaties, zien we in de huidige Nederlandse praktijk terughoudendheid omtrent dergelijke joint ventures, of verzelfstandigde overheidsorganisaties.<sup>52</sup>

We bespreken alleen innovatieve financieringsarrangementen waarmee al in de praktijk wordt gewerkt en/of serieus wordt geëxperimenteerd.<sup>53</sup> Revolverende fondsen en GebiedsInvesteringsZones (GIZ) zijn innovatieve financieringsarrangementen die daadwerkelijk concreet worden toegepast in stedelijke transformatie en gebiedsontwikkeling. Soms gaat het vooralsnog om een experiment, vaak ondersteund door onderzoeksinitiatieven van bijvoorbeeld het Ministerie van Binnenlandse Zaken en enkele grote steden.

### Revolverende fondsen

In hoofdstuk 3 worden publieke revolverende fondsen al behandeld. Deze fondsen zijn bedoeld voor de financiering van publieke voorzieningen. De essentie van dit financieringsarrangement is dat hier, anders dan bij een subsidie, een 'claw back' plaatsvindt: het uitgekeerde geld komt in (vrijwel alle gevallen) weer terug in het fonds. Een revolverend fonds is van belang als tussenvorm; het is een optie als een overheid geen subsidie mag of kan verstrekken en een alternatief voor situaties waarin private banken te hoge eisen, te korte terugbetaaltermijnen en te hoge rentetarieven aan hun leningen koppelen.

Een revolverend fonds wordt gevuld met verschillende publieke financieringsbronnen (gemeentelijke gelden, subsidies of leningen). De publieke gelden worden gebruikt voor publieke gebiedsinvesteringen, zoals infrastructuur, openbare ruimte of duurzaamheidsambities. Private partijen in het gebied betalen een exploitatie- of gebiedsbijdrage aan het fonds. Zo krijgen andere (private) partijen dus de mogelijkheid om

51 Een bondige verkenning van mogelijke wettelijke (systeem)beperkingen van veronderstelde kansrijke instrumenten staat ook in het rapport van de Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling (2020) en Daamen et al. (2020).

52 Denk aan de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen (zoals de GEM Wateringse Veld in Den Haag) of Ontwikkelingsmaatschappijen (zoals de BV Paleiskwartier in Den Bosch).

53 Een uitgebreidere verkenning van nieuwe/buitenlandse financieringsinstrumenten staat ook in Verheul et al. (2017).



voorinvesteringen in stedelijke transformatieprojecten te doen.<sup>54</sup> Eigenaren en ontwikkelende partijen kunnen het revolverend fonds aanspreken als hun project past bij de gestelde sociaaleconomische beleidsdoeleinden van het fonds.<sup>55</sup>

Gedurende of na de uitvoering van het project wordt de fondsfinanciering terugbetaald. De uitbetaalde middelen (een lening, risicodragend kapitaal of garantie) keren in principe terug naar het fonds via de exploitatiebijdrage (aflossing, rente of dividenduitkering). Op deze manier kunnen de teruggekeerde middelen met hetzelfde doel opnieuw worden ingezet.<sup>56</sup> Een revolverend fonds werkt potentieel stimulerend als het gaat om het realiseren van private (en publieke) investeringen in binnenstedelijke gebiedstransformaties die ook een publiek belang vertegenwoordigen. De publieke investering werkt mogelijk als een hefboom om andere investeringen van marktpartijen en eigenaren uit te lokken.<sup>57</sup>

Op dit moment bestaan er al meerdere revolverende gebiedsfondsen op verschillende niveaus en voor specifieke (transformatie)doeleinden. Revolverende fondsen richten zich met name op (binnen)stedelijke bedrijfs- of winkellocaties waar plannen zijn voor verduurzaming, functiemening met wonen en voorzieningen, upgrading van de openbare ruimte of voor de introductie van slimme duurzame mobiliteit.<sup>58</sup> Een aantal andere provinciale revolverende fondsen richt zich specifiek op de herstructurering van bedrijventerrein (en niet op woningbouw), zoals de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij Bedrijfslocaties (BOM), Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO), en Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU). Daarnaast zijn er lokale gebiedsfondsen, zoals het Stadshavens Ontwikkelingsfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE).

#### GebiedsinvesteringsZones

Een GebiedsinvesteringsZone (GIZ) is een arrangement waarmee eigenaren en/of gebruikers van onroerende zaken binnen een bepaald gebied voor een bepaalde periode afspraken maken over de realisatie van collectieve voorzieningen. Zij doen hiertoe een financiële bijdrage; vrijwillig of, als dit wettelijk mogelijk wordt gemaakt, als verplichte heffing. Voor zowel kleine investeringen (zoals inrichting openbare ruimte of placemaking) als grotere investeringen (bijvoorbeeld collectieve energie-, klimaatadaptatie- of afvalverwerkingsvoorziening) kan een GIZ interessant zijn, omdat de collectieve voorzieningen het gebied een kwaliteitsimpuls kunnen geven die zonder het arrangement niet van de grond komt. Bij grotere investeringen kan echter nog steeds sprake zijn van een financieringsprobleem: de hoogte van de financiële bijdrage van partijen en de looptijd van de afspraken zijn in de huidige praktijk meestal nog (te) beperkt.

<sup>54</sup> Van Adrichem et al. (2018).

<sup>55</sup> Boelman et al. (2018).

<sup>56</sup> Boelman et al. (2018) gaan in op de mogelijkheden en werking van revolverende fondsen.

<sup>57</sup> Verheul et al. (2017).

<sup>58</sup> Een overzicht van diverse soorten (revolverende) fondsen staat op [www.svn.nl/overheden/onze-dienstverlening/#Onze%20fondsen](http://www.svn.nl/overheden/onze-dienstverlening/#Onze%20fondsen). Zeker aan te bevelen is de Transformatiefaciliteit: [www.svn.nl/transformatiefaciliteit](http://www.svn.nl/transformatiefaciliteit).

De oprichting van een BedrijvenInvesteringsZone (BIZ) is al mogelijk onder de huidige wetgeving. Een BIZ is vooral toepasbaar op bedrijventerreinen voor bijvoorbeeld parkmanagement en in winkelgebieden voor winkelcentrum- en straatmanagement. Ook gaat het bij een BIZ om bestaande gebieden die blijven functioneren in dezelfde bestemming. Een GIZ is gericht op binnenstedelijke locaties, die meestal transformeren naar woon-werkgebieden.<sup>59</sup> Vergeleken met een revolverend fonds ligt de focus bij een GIZ dus niet primair op kantoorgebieden waar geïnvesteerd wordt in publieke voorzieningen en diensten door louter beleggende partijen. Bij een GIZ leveren idealiter alle verschillende eigenaren, huurders en gebruikers een bijdrage naar rato.

Bij binnenstedelijke gebiedstransformaties is het onderscheid tussen de ontwikkelfase of de exploitatie-/beheerfase moeilijk te maken. Het is daarom belangrijk dat gemeenten ontwikkelende partijen, eigenaren en gebruikers die zich georganiseerd hebben ondersteunen om 'collectief eigenbelang' om te zetten in meetbare doelen en de kans op freerider-gedrag te verkleinen. In de toekomst zal hiertoe mogelijk een wettelijke GIZ-regeling worden gecreëerd. Daarin kan, net als bij de bestaande BIZ-regeling, een vaste drempel aan vrijwillige deelnemers (bijvoorbeeld 70 procent) opgenomen worden waardoor een verplichte heffing mogelijk wordt.<sup>60</sup>

GIZ-achtige voorbeelden waarin private partijen in collectieve functies investeren zijn de Beurs-traverse (Koopgoot) in Rotterdam, het Beatrixkwartier in Den Haag en de Golf Residentie Dronten. Bij al deze voorbeelden investeren eigenaren in gebiedsvoorzieningen die zowel hun individuele als de collectieve belangen dienen. Een GIZ levert de mogelijkheid deze investeringen te bekostigen en zo de gebruiks- en belevingswaarde van het gebied voor eigenaren, huurders, gebruikers en bezoekers te vergroten. De (extra) aantrekkelijkheid van het gebied genereert daarbij mogelijk meer beleggingswaarde voor het (met name commerciële) vastgoed in het gebied.<sup>61</sup>

Er zijn momenteel een aantal gebieden waar partijen een GIZ-achtige constructie overwegen, zoals Rijnhuizen in Nieuwegein, De Hoef in Amersfoort, Rivium in Capelle aan den IJssel, Rotterdam Central District, Schieoevers Noord in Delft, Osdorppele en omgeving in Amsterdam en Merwedekanaalzone in Utrecht.<sup>62</sup> De Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling heeft het kabinet aanbevolen om GIZ-experimenten mogelijk te maken en de mogelijkheid van lokale heffingen te onderzoeken.<sup>63</sup>

59 Stauttner (2019).

60 Daamen et al. (2020, p.23).

61 Daamen et al. (2020, p.7).

62 Zie Daamen et al. (2020, p.11).

63 Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling (2020).

## Overzicht van innovatieve financieringsarrangementen

In tabel 4 staan de belangrijkste kenmerken van kansrijke financieringsarrangementen voor stedelijke transformatieopgaven. De uitleg over de financieringsbronnen, voorwaarden, meerwaarde en gebiedstypologie helpt bepalen of en welke financieringsarrangementen toepasbaar zijn voor specifieke stedelijke transformatieopgaven.

Tabel 4

### Overzicht van kansrijke innovatieve financieringsarrangementen.

Arrangement	Bronnen	Voorwaarden	Meerwaarde	Gebiedstypologie <sup>64</sup>
Revolverend fonds	Gemeentelijke gelden, subsidies, leningen.  Private exploitatie-/ gebiedsbijdrage (indien eigendom in gebied).	Geld bestemd voor publieke investeringen in het gebied.  Private exploitatie-bijdrage vloeit in gebiedsfonds t.b.v. publieke investeringen.	Doelgerichte bundeling van diverse publieke geldelijke middelen.  Private partijen betalen mee aan publieke zaken waarvan ze direct profijt hebben.  Werkt als hefboom voor private (voor-) investeringen.	Transformatie van stedelijke werkgebieden: bedrijfs- en winkellocaties met sociaaleconomische of duurzaamheidsdoelen en -ambities.
Gebieds Investerings Zone	Publieke GIZ-heffing bij private eigenaren en ontwikkelende partijen, in de vorm van proportionele private afdrachten aan GIZ-fonds (o.b.v. WOZ-waarde of vast bedrag per vierkante meter).	GIZ-bijdragen van ontwikkelende partijen moeten niet bovenop bestaande gebiedsafspraken, zoals kostenverhaal, komen.  Collectieve doelen waarvoor GIZ-middelen bestemd zijn, zijn onomstreden en moeten alle partijen profijt opleveren.  Wettelijke regeling GIZ-voorwaarde om juridisch afdwingbaar afdrachten te regelen.	Gebieden krijgen met collectieve voorzieningen een kwaliteitsimpuls.  Georganiseerde verzameling, verdeling en inzet van middelen is voordelig voor belanghebbenden.  Procesinnovatie mogelijk doordat eigenaarschap en zelforganisatie wordt gestimuleerd.	Transformatie van stedelijke werkgebieden: bij uitstek geschikt voor gebieden met een (collectieve) ambitie voor woningbouw, duurzaamheid en mobiliteit.

64 Naar gebiedstypologieën zoals vermeld door de Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling (2020): 1) knooppuntontwikkeling XL; 2) stedelijke verdichting; 3) transformatie werkgebieden; 4) stedelijk agglomeraat; 5) nationaal infraproject.

## Conclusies

Revolverende fondsen en GebiedsInvesteringsZones zijn kansrijke arrangementen voor de financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties. Kenmerkend voor deze arrangementen is het gedeelde karakter, waarbij collectief handelen van partijen wordt gestimuleerd en/of afgedwongen. Het financiële doel is veelal om collectieve investeringen in een gebied financierbaar te maken door de financieel-economische waarde die ermee gecreëerd wordt 'naar het heden te halen'. Maar zoals we al eerder in dit essay naar voren brachten, kunnen collectieve investeringen veel meer vormen van waarde creëren. Bij bestaande BIZ-regelingen in Nederland behoort gedeeld eigenaarschap, netwerkvorming en versterkte gebiedsidentiteit bijvoorbeeld ook tot de spin-off van dit arrangement.

In de praktijk spelen, naast een kritische blik op de toepasbaarheid van de arrangementen in gebiedstransformaties, bij de beoordeling van nieuwe arrangementen vaak diverse afwegingen en dilemma's een rol.<sup>65</sup> Politieke wil en institutionele (tegen) krachten zijn daarin meestal doorslaggevend. Welke aanpassingen in wet- en regelgeving zijn bijvoorbeeld nodig? Om welke organisatorische en budgettaire maatregelen vraagt het? Formele wijzigingen, maar ook de cultuur en gewoontes beïnvloeden de innovatiekracht van partijen in stedelijke transformatie. Innovatie is desondanks nodig. Dat vraagt om kordaat leiderschap en bestuurlijk lef, maar ook om een ondernemende en onderzoekende houding bij alle partijen. In het volgende hoofdstuk gaan we daar verder op in.

<sup>65</sup> Zie voor een uitgebreide studie naar sturingsdilemma's in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling het essay 'Leren van stedelijke transformaties' door Verheul et al. (2019) geschreven in opdracht van het programma Stedelijke Transformatie.

# Investerings- afwegingen vanuit meervoudige waardencreatie



**Welk breder perspectief is van belang om voorbij de 'smalle' businesscase van gebiedstransformatie te handelen? Hoe verdeel je de kosten en baten, als de kostendragers niet altijd de batendragers zijn en andersom? Hoe zorg je voor een 'waardensynergie' tussen spelers, zodat zij tot een gezamenlijke financieringsstrategie komen? In dit hoofdstuk kijken we naar welke afwegingen mogelijk zijn vanuit meervoudige waardencreatie. Ofwel: hoe zorg je dat alle opbrengsten worden meegenomen in de investeringsafwegingen?**

## Indirecte effecten meenemen

Een belangrijke essentie van integrale gebiedstransformaties is dat gedacht wordt in termen van meervoudige gemeenschappelijke waarden. Gebiedstransformaties dienen immers lang niet altijd een enkel belang, zoals woningwaarde of verdien capaciteit. Een transformatie moet juist meerdere belangen en waarden tegelijkertijd (be)dienen. Denk aan culturele waarden die bijdragen aan een prettige leefomgeving. Of bijvoorbeeld waarden op het gebied van sociale mobiliteit. Zo kunnen door een gebiedstransformatie kansen en ontwikkeling ontstaan, evenals nieuwe mogelijkheden op het gebied van werkgelegenheid en ondernemerschap.

Daarnaast bieden gebiedstransformaties korte- én lange termijn opbrengsten, naast opbrengsten binnen én buiten het transformatiegebied. We spreken dan ook wel over spin-offs en spill-overs. Een spin-off is bijvoorbeeld dat er wordt geïnvesteerd in gemeenschappelijke voorzieningen die naast de eigenlijke functies (zoals recreatie en schonere lucht) een stijging van de vastgoedwaarde in het omliggend vastgoed veroorzaken als afgeleid of neveneffect. Een spill-over is bijvoorbeeld dat er in een getransformeerd gebied werkgelegenheid ontstaat die niet in het gebied zelf wordt vervuld, maar door mensen elders in de stad, waardoor de stedelijke werkloosheid en de overheidskosten van werkgelegenheidsprojecten dalen.

De spin-offs en spill-overs van investeringen in gebiedstransformaties moeten eigenlijk onderdeel zijn van het afwegingskader van betrokken partijen bij het maken van investeringsbeslissingen. Dat is best ingewikkeld, want niet alle spill-overs en spin-offs laten zich altijd even precies kwantificeren, laat staan in geld uitdrukken. Voor de boekhouder is het wijzen op de indirecte en vooral de immateriële effecten dus een ingewikkelde boodschap. Daarbij is een evenwichtige benadering van meervoudige waardencreatie bij het maken van financieringsbeslissingen van belang. Er moet oog zijn voor het feit dat de inspanningen en investeringen van een doorgaans klein aantal partijen bij velen tot meerwaarde leidt. Hoe een deel van de spin-offs en spill-overs financieel terug laten vloeien naar de partijen die ze mogelijk maakten, is bij stedelijke gebiedstransformaties een essentieel vraagstuk.

## Publieke afwegingen voor een bredere interpretatie

Vanuit publiek belang en goed rentmeesterschap is het zaak om bij investeringen in gebiedstransformaties een sluitende businesscase te hebben, maar ook om zicht te krijgen op de meervoudige waarde van gebiedstransformatie zodat te smalle interpretaties van de businesscase worden voorkomen. Uiteindelijk zijn er vaak kosten gemoeid met gebiedstransformaties die een breder doel dienen en daarmee (extra) investeringen rechtvaardigen. Bovendien kunnen sommige uitgaven juist op een ander beleidsterrein kosten besparen. Met andere woorden: als door een gebiedstransformatie overheidskosten op bijvoorbeeld het gebied van leefbaarheid, veiligheid en de werkloosheidsaanpak worden bespaard, dan is het 'penny wise, but pound foolish' als we vasthouden aan een smalle interpretatie van de businesscase en daardoor de gebiedstransformatie niet tot stand laten komen.

Diverse waarden (financieel en niet-financieel) zijn onderdeel van een bredere collectieve afweging, waarvan de kosten en opbrengsten deels of heel lastig te moneteriseren zijn. Niet-financieel betekent hier: elementen waar in eerste instantie geen 'prijskaartje aan hangt', omdat het bijvoorbeeld gaat om duurzaamheid en sociaal-ruimtelijke doelen. Dat neemt niet weg dat deze elementen soms uiteindelijk in geld uitgedrukt kunnen worden, al is dit vaak ingewikkeld exact te berekenen.<sup>66</sup> Daarnaast kun je aan de niet-financiële elementen andere kengetallen hangen, die onderdeel kunnen vormen van de financieringsafweging en monitoring, zoals een leefbaarheidsindex.<sup>67</sup> De meervoudige waarde van investeringen kan dus verder worden gespecificeerd en genormeerd, zodat een meer overwogen afweging en monitoring kan plaatsvinden.<sup>68</sup>

De volgende functies en waarden zijn potentiële onderdelen van een bredere collectieve afweging:

- **Leefbaarheid & gezondheid** – Door gebiedstransformaties kan de verloedering van gebieden worden voorkomen en worden kosten op het terrein van leefbaarheid (schoon, heel en veilig) en gezondheid bespaard. Daarnaast kunnen meekoppelkansen ontstaan voor omliggende kwetsbare wijken: door de toevoeging van woningen in transformatiegebieden kunnen meer mensen een wooncarrière maken in hun eigen omgeving. Ook kunnen scholen, sport- en zorgvoorzieningen samen met de omliggende (kwetsbare) buurten worden gedeeld en kun je uitwisseling tussen mensen stimuleren. In zijn geheel kan dat kosten beperken op het vlak van leefbaarheid en gezondheid.

<sup>66</sup> Er bestaan bijvoorbeeld diverse MKBA-studies waarvan de nauwkeurigheid en validiteit niet door iedereen wordt gedeeld. Zie daarvoor o.a. het werk van Mouter (2014). De planbureaus PBL, CPB en het College van Rijksadviseurs (CRA) hebben daarnaast nuttige bijdragen geleverd waarin allerlei waardes van verstedelijking in kengetallen en euro's worden uitgedrukt. Die studies moeten we op hun merites beoordelen: ze zijn gebaseerd op veel grove aannames en onzekerheden en brengen vooral de beschikbare data in kaart. Ze zijn daarom eerder een indicatie en aansporing tot vervolgonderzoek, dan dat ze harde cijfers leveren over de precieze waarde van verstedelijkingsprojecten.

<sup>67</sup> Zo is het de laatste jaren steeds vaker gangbaar om met de 'leefbarometer' te werken (waarin kengetallen over schoon, heel en veilig zijn verwerkt) die destijds is ontwikkeld door het voormalige ministerie van VROM, maar tegenwoordig ook wordt gebruikt door andere ministeries en rekenkamers.

<sup>68</sup> Voor de nationale en regionale schaal hebben de auteurs (Daamen en Verheul) met het College van Rijksadviseurs een bijdrage geleverd aan het ontwikkelen van het 'Dashboard verstedelijking' (College van Rijksadviseurs, 2018) dat meerdere waarden in kaart brengt ten behoeve van publieke besluitvorming.

- **Werkgelegenheid & innovatiekracht** – Door verstedelijking mogelijk te maken, ontstaat meer nabije werkgelegenheid: het aantal banen dat een inwoner ter beschikking heeft, neemt toe. Dat is het principe van agglomeratiekracht door kortere afstanden en uitwisseling van kennis en andere productiemiddelen, wat tot innovaties en efficiëntie leidt. Dit bevordert de economische groei van een stad en regio en voorkomt uitgaven aan werkgelegenheidsbeleid en sociale voorzieningen (voor bijvoorbeeld werklozen). Besef wel dat als een bedrijventerrein wordt getransformeerd, en bedrijven worden uitgekocht die hierdoor stoppen, ook werkgelegenheid kan verdwijnen. Gebiedstransformatie kan zo ook met de transformatie van de arbeidsmarkt samenhangen.
- **Betaalbaarheid & economische groei** – Met behulp van gebiedstransformaties kun je verstedelijking mogelijk maken en meer woningen opleveren. Zo voorkom je deels dat huizenprijzen nog verder stijgen en dat daarmee het besteedbaar inkomen van burgers verder afneemt.<sup>69</sup> Een dalend besteedbaar inkomen heeft immers negatieve gevolgen voor de economische ontwikkeling van een stad (en land) als geheel.
- **Bereikbaarheid & nabijheid (infrastructurele kwaliteit)** – Door stedelijke gebiedstransformaties kun je eerder aangelegde infrastructuur (wegen en openbaar vervoerslijnen) beter benutten, infrastructuurle uitgaven (elders) beperken en verkeersbewegingen verkorten doordat afstanden mogelijk kleiner worden.
- **Culturele & recreatieve waarde (kwaliteit en aanbod voorzieningen)** – Door stedelijke gebiedstransformaties kan het draagvlak (het aantal gebruikers) van culturele voorzieningen, zoals bioscopen, theaters, sportaccommodaties, worden vergroot en kun je daarmee op de kosten voor het totaalaanbod van deze voorzieningen (elders) besparen.
- **Vergroening & verduurzaming** – Door bestaande groene gebieden (green fields) binnen en buiten de stad te behouden, omdat voor de transformatie van bestaand bebouwd gebied (brownfields & greyfields) wordt verkozen, worden kosten beperkt die anders nodig zijn om voldoende groen aan te bieden voor recreatie, waterberging, biodiversiteit en luchtkwaliteit. Wel is het van belang te beseffen dat bij verdere verdichting van bebouwing er in transformatiegebieden ook voldoende groen in die gebieden moet zijn, eveneens gedurende het transformatieproces.

#### Vragen bij publieke besluitvorming

Deze voorbeelden van mogelijke waarden vragen om een bredere afweging dan de beoordeling van een smalle businesscase op projectniveau. Hoe ga je om met meervoudige waarde bij het maken en beoordelen van plannen en bij het besluiten over (en hoeveel) middelen je in een gebiedstransformatie steekt? Daarbij kunnen de volgende vragen helpen:

- *In hoeverre moet meervoudige waarde een rol spelen in de ontwikkeling van de stad?* De keuzes en weging van die waarden zijn deels politiek van aard: ze vragen dus ook om publieke deliberatie en democratische besluitvorming, en uiteindelijk planvorming.

<sup>69</sup> Sinds de jaren '70 is het percentage van ons besteedbaar inkomen dat we aan wonen besteden volgens het CBS zelfs verdubbeld (zie: statline.cbs.nl).



- *Hoe kwantificeer je die waarden, zodat ze een mogelijke benchmark vormen in besluitvorming en monitoring? Zijn MKBA's, dashboards verstedelijking of andere kwantitatieve methoden behulpzaam? Zo ja, ga daar evenwichtig mee om: niet alles is tot cijfers achter de komma uit te rekenen (pogingen daartoe zijn vaak een kostbare exercitie en kunnen een schijnzekerheid oproepen). Benchmarks helpen wel om keuzes beter te onderbouwen, de ontwikkeling (mate van doelbereiking) te blijven volgen, en strategieën voor doelbereiking, waar nodig, bij te stellen.<sup>70</sup>*
- *In hoeverre hangen uitgaven en opbrengsten in andere gebieden, beleidsterreinen en begrotingssystematiek hiermee samen? Net zoals bijvoorbeeld uitgaven in de zorgsector vanwege welvaartsziekten gereduceerd kunnen worden door de belastingen op gezond voedsel te verlagen (de landbouwsector), zo kunnen ook binnen gebiedstransformatie meer uitgaven in het ene domein, de benodigde uitgaven op het andere beleidsdomein beperken. Kun je bijvoorbeeld 'overheidspotjes' voor uitgaven aan eerdergenoemde waardes verbinden en aan de (breder) businesscase van de gebiedstransformatie? Denk aan subsidieregelingen voor de energietransitie, vergroening en verduurzaming van gebieden en gebouwen. Kijk ook naar gemeentelijke of maatschappelijke fondsen die zich richten op maatschappelijke uitdagingen, zoals een gezondere levensstijl, voeding of de bevordering van sociale cohesie. Dit is een publiek-publiek coördinatievraagstuk dat zich steeds verder opdringt. Inherent aan stedelijke gebiedsontwikkeling is de integraliteit van beleidsopgaven, daarbij vormt een meer ontkokerde financiële systematiek de uitdaging.<sup>71</sup>*
- *Wat zie je terug aan meervoudige waarden in private plannen? De private partijen die willen beleggen, kopen en ontwikkelen in de transformatiegebieden kun je beoordelen op basis van de vraag in hoeverre hun plannen bijdragen aan meervoudige waarde (zoals werkgelegenheid, leefbaarheid of culturele ontwikkeling). Ook hier is evenwicht van belang: overheden moeten oppassen voor een stapeling van eisen en ambities<sup>72</sup> en het overvragen van partijen<sup>73</sup>. Tegelijkertijd mag je private partijen ook uitdagen creatiever te denken over hoe zij kunnen bijdragen aan de gemeenschappelijke waarden van gebiedstransformatie: ook zij kunnen hun redenen hebben om een stapje extra te doen. De noodzaak hiertoe wordt ook steeds vaker verankerd in wetgeving.*

70 Voor een overzicht van mogelijkheden en valkuilen daarbij: zie Verheul (2013).

71 Ondanks de breed erkende integraliteit van stedelijke gebiedsontwikkeling kennen de verkokerde beleidsdomeinen echter nog altijd hun eigen begroting en financiële systematiek. Wil dit worden doorbroken, dan wordt de bewijslast doorgaans gelegd bij het financieel hardmaken van de spin-offs en spill-overs. Maar als gebiedstransformatie een integrale opgave is, dan zou de bewijslast ook vaker omgedraaid kunnen worden: wanneer is de financiële afbakening van een beleidsdomein noodzakelijk? Als dat niet het geval is, is het zaak te zoeken naar meer financiële integratie van stedelijke beleidsdomeinen.

72 Duurzaamheidseisen in tenders bijvoorbeeld kun je overigens niet alleen zien als een stapeling van ambities, maar ook als een uitdaging voor marktpartijen om te innoveren, zie ook Van Bueren (2020). De eisen moeten echter ook enigszins realistisch zijn en scherpe duurzaamheidskeuzes in tenders helpen de kwaliteit van gebieden te vergroten.

73 In hoofdstuk 4 wordt ook gewezen op het principe van macro-aftopping: kostenverhaal mag niet de private winst overstijgen.

Deze vragen voor publieke besluitvorming staan niet noodzakelijkerwijs in een bepaalde volgorde. Je kunt beginnen met de politieke waardebeoordeling, om vervolgens die waarden te kwantificeren en daarna in de financiële besluitvorming een plek te geven, maar je kunt ook voorafgaand aan de politieke waarde-afweging starten met waardenmeting en de beoordeling van de private plannen.

## Private afwegingen voor een bredere interpretatie

Net als overheden kunnen ook private partijen verder kijken dan de smalle businesscase van hun plannen binnen gebiedstransformatie. Het is ook een structurele trend dat private partijen in stedelijke ontwikkeling het belang van de koppeling tussen publieke waarden en privaat rendement inzien en hun rolopvatting en werkwijzen hierop aanpassen.<sup>74</sup> Of ze nemen zelf het initiatief en de verantwoordelijkheid om een eigen perspectief op verstedelijking en ruimtelijke ontwikkeling uiteen te zetten.<sup>75</sup>

De volgende overwegingen kunnen voor private partijen een rol spelen om investeringen buiten de businesscase te rechtvaardigen, niet primair zozeer vanuit maatschappelijke solidariteit, maar vanuit welbegrepen eigenbelang<sup>76</sup>:

- *Private investeringen in gemeenschappelijke waarden en publieke functies brengen private partijen profijt in de vorm van hogere vastgoedwaarden en economische activiteit. Op zichzelf kunnen de private investeringen tekorten aan overheidsmiddelen beperken of compenseren. Daardoor worden integrale gebiedstransformaties op korte termijn eerder mogelijk, terwijl op lange termijn eigenaren en ontwikkelende partijen kunnen profiteren van een versterking van vastgoedwaarden en de lokale economie.*
- *Private investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen kunnen bijdragen aan de gezondheid, het welzijn en de welvaart van de lokale gemeenschap van gebruikers, waardoor ook het financiële succes van het project wordt versterkt. Er is een toenemende vraag waarneembaar bij mensen en organisaties om geassocieerd te worden met, gebruik te maken van, en te betalen voor producten, activiteiten en diensten die de gezondheid of duurzaamheid bevorderen. Vanuit imagopectief én vanuit de financiële businesscase kan het waardevol zijn om te investeren in publieke ruimten en andere gemeenschappelijke functies op gebiedsniveau. Bijkomend effect is, wanneer daarmee publieke beleidsdoelen zijn gediend, dat gemeenten soms bereid zijn om bij dit soort initiatieven financieel bij te springen omdat ze publieke waarde vertegenwoordigen en maatschappelijke impact genereren<sup>77</sup>. Ook kunnen maatschappelijk organisaties (zoals zorgverzekeraars of lokale maatschappelijke partijen) in beeld komen om projecten te ondersteunen.*
- *Maatschappelijke/burgerinitiatieven die in gebiedstransformaties door private partijen financieel worden ondersteund, verhogen de marketingwaarde van projecten. Deze initiatieven — zoals het inrichten van broedplaatsen of het organiseren van evenementen — kunnen sociale interactie stimuleren, partijen bij elkaar brengen, imago's van private partijen verbeteren, en daarmee het gebied of project op de kaart zetten. Dat niet alleen, want transformatieplannen worden vaak aantoonbaar interessanter omdat ze lokale kennis en creativiteit gebruiken, wat leidt tot een eigen onderscheidende gebiedsidentiteit.*

74 Heurkens (2019).

75 Zie bijvoorbeeld NEPROM (2018).

76 Zie voor dit overzicht onder meer het Urban Land Institute (2018).

77 Hoorn (2020); Gietema et al. (2018).

- *Het ontwikkelen of co-financieren van publieke voorzieningen kan private ontwikkelaars helpen om overheidssteun en vertrouwen te winnen. 'Going the extra mile' betekent dat samenwerkingsprocessen tussen gemeenten en ontwikkelende partijen vaak soepeler verlopen. Ook kun je als private partij mogelijk elders in de stad andere ontwikkelopties verkrijgen, wat de bedrijfscontinuïteit bevordert.*
- *Private investeringen in de ontwikkeling en integratie van maatschappelijke en duurzame doelen vormen concrete toepassingen van een private bedrijfsvoering die meer en meer gebaseerd is op maatschappelijk verantwoord en duurzaam ondernemen en 'impact investment'. Private partijen in allerlei sectoren voeren bedrijfskundige veranderingen door waarbij sociaal en duurzaam ondernemerschap onderdeel worden van het businessmodel. Bij beleggende en ontwikkelende partijen groeit het besef dat ze daarmee ook bredere maatschappelijk impact kunnen genereren met stedelijke transformaties, die tegelijkertijd voldoen aan hun eigen bedrijfsdoelen en -ambities.*



# Slot: de noodzaak van gezamenlijke verkenning en uitvoering





Dit essay laat zien dat er diverse mogelijkheden zijn om met de lastige financiële barrières van stedelijke gebiedstransformaties om te gaan. We hebben de mogelijkheden beschreven om de ingewikkelde businesscase rond te krijgen en vanuit welke strategieën financiering toe te passen is. De opgave is bovenal om te kijken naar de optimalisering en/of verbreding van de businesscase zelf: hoe krijg je de kosten lager? En hoe verhoog je de opbrengsten? Er zijn allerlei instrumenten die de kosten helpen verminderen en de opbrengsten helpen verhogen.

Ook is het belangrijk te kijken naar welke financieringsrollen de verschillende partijen kunnen spelen. Kunnen overheden op een verstandige manier hun instrumentarium benutten om gebieden kwalitatief te verrijken? Of moeten we zoeken naar alternatieve financieringsarrangementen, zoals een revolverend fonds of GebiedsInvesteringsZone (GIZ). Het woord 'zoeken' is hier zeker op zijn plaats, want veel van deze financieringsarrangementen zijn niet altijd direct toepasbaar: ze vragen om een nadere verkenning tussen betrokken partijen, een nadere uitwerking van afspraken, een aanpassing in lokale of nationale regelgeving, en soms ook een culturele omslag in ons denken.

Dit neemt niet weg dat innovatieve arrangementen het experimenteren waard zijn: nieuwe arrangementen kunnen net dat beetje extra middelen opleveren en de businesscase ernstig verbeteren. Ook hebben ze dikwijls een katalysatorwerking, doordat ze andere innovaties en investeringen uitlokken. Ze creëren bijvoorbeeld een gemeenschappelijke voorziening die een plek op de kaart zet, waardoor het vertrouwen in het transformatiegebied groeit bij investeerders en (toekomstige) gebruikers<sup>78</sup>.

Experimenten hebben vaak belangrijke neveneffecten: zo brengt het zoeken naar en organiseren van financieringsarrangementen partijen bij elkaar om gezamenlijk te werken aan plan- en visievorming voor een gebied. Daardoor weten partijen elkaar ook voor andere zaken gemakkelijker te vinden.<sup>79</sup> We eindigen dit essay daarom met het pleidooi om vooral samen verder te zoeken naar optimalisaties van de businesscase: hoe kunnen we gangbare instrumenten beter benutten? Hoe kunnen we innovatiever werken? En met welke nieuwe arrangementen en meervoudige waarde kunnen we experimenteren – en welke condities en welk verwachtingsmanagement hoort daarbij?

Verwachtingsmanagement is van groot belang bij het zoeken naar optimalisatie van de businesscase en het zoeken naar nieuwe verdienmodellen. Het toepassen van nieuwe financieringsvormen vraagt om inzet, ruimte voor experiment en de wil tot innovatie bij betrokken partijen. Daarnaast moet je waken voor al te hoge verwachtingen. De zoektocht naar nieuwe verdienmodellen in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, zoals regelmatig aan de orde gesteld in congressen, symposia, artikelen en weblogs, heeft de afgelopen jaren nog niet tot dé grote vondst geleid. Er zijn geen grote, niet

<sup>78</sup> Verheul (2013).

<sup>79</sup> In onderzoeken naar een BIZ (de modelvorm voor een GIZ) is dit vaak aangetoond: partijen in winkelgebieden en bedrijventerreinen die aan de opzet van zo'n financieringsarrangement werkten, doen ook aan netwerkvorming en samenwerking voor zaken buiten de directe financiële kwesties om.

eerder ontdekte financieringsbronnen boven water gekomen. Met andere woorden: we broeden er allemaal op, maar de kip met de gouden eieren blijkt (nog) niet te bestaan.

## Macroperspectief op financiering

Dit essay is primair geschreven om de mogelijkheden te duiden die partijen op lokaal niveau hebben om aan gebiedstransformaties te werken. Vanuit een macro (nationaal) perspectief is het van belang om te constateren dat de zoektocht naar instrumenten en oplossingen voor de financiering van gebiedstransformaties voortkomt uit maatschappelijke veranderingen en hieruit voortvloeiende politieke keuzes. Zonder hierover een oordeel te vellen, hebben we in hoofdstuk 2 laten zien dat overheidsbestedingen in het ruimtelijk domein zijn teruggelopen en dat taken en (deels) bevoegdheden in dit domein de afgelopen twintig jaar zijn gedecentraliseerd. Het is zo bezien niet verwonderlijk dat we bij het ontbreken van grote rijkssubsidies, in de zoektocht naar voldoende middelen voor gebiedstransformaties uitkomen bij private partijen of de burger als eigenaar/huurder of als belastingbetaler. Als overheden financieel niet thuis (kunnen) geven zijn er weinig of geen andere wegen voorhanden.

Sinds het najaar van 2019 is er echter sprake van een (lichte) trendbreuk. Het kabinet Rutte III maakte na jaren van interne discussie bekend dat grote overheidsinvesteringen, mede in het ruimtelijk domein, niet langer taboe zijn. Binnen de ministeries wordt gesproken over het inrichten van verschillende fondsen en impulsen (zoals de Woningbouwimpuls) die betrekking hebben op de gebouwde omgeving. Hoe deze fondsen worden gevuld en op basis van welke afwegingen<sup>80</sup> zij aangesproken worden, vormen een actueel vraagstuk. Fiscale hervormingen, zoals het verruimen van het gemeentelijk belastinggebied, behoren tot de mogelijkheden. Sinds de coronacrisis is bovendien op een ongekende schaal aanspraak gedaan op de staatsfinanciën, waardoor grote investeringen nadrukkelijker in verband moeten worden gebracht met structurele bekostigingsbronnen (zoals heffingen). Het laten oplopen van de staatsschuld, zoals aangekondigd in het najaar van 2019, lijkt voor gebiedstransformaties niet langer een uitkomst te bieden.

## Gezamenlijke uitdaging

De uitdaging voor het financieel mogelijk maken van complexe gebiedstransformaties is om gezamenlijk (gemeente en rijk, publiek en privaat) op te trekken in het zoeken naar en afstemmen van verschillende financieringsvormen. Gemeenten zijn afhankelijk van het Rijk en omgekeerd. Publieke partijen hebben private partijen nodig om aan gedeelde financieringsarrangementen te werken – en omgekeerd geldt hetzelfde. Om de businesscase – smal of breed geïnterpreteerd – mogelijk te maken, moeten ook beleidsafdelingen onderling samenwerken. Gebiedstransformaties raken immers alle beleidsdomeinen. Je kunt dus niet het denken over de kosten en baten alleen neerleggen bij een afdeling stedelijke ontwikkeling, grondzaken, vastgoed of planeconomie.

<sup>80</sup> Zo hebben wij enkele afwegingskaders voor fondsen geformuleerd in opdracht van Agenda Stad van het Ministerie BZK, zie Verheul et al. (2017).

En ook private partijen kunnen onderling van elkaar leren en zo tot nieuwe oplossingen komen. Een bundeling van investeringskracht middels privaat-private of privaat-maatschappelijke samenwerking is ook mogelijk als ze er alleen niet uitkomen.

Ten slotte heb je kennis nodig om alle mogelijke financieringsinstrumenten en -arrangementen te begrijpen en in te zetten. Aan die behoefte hoopt deze publicatie bij te dragen. Kennisuitwisseling, kennisontwikkeling en voortdurende interactie tussen praktijk en wetenschap is daarbij essentieel. Binnenstedelijke gebiedstransformaties zijn hele complexe opgaven, en daarvoor bestaan geen simpele oplossingen. Het blijft mensenwerk, waarbij kennis, experimenteren en voortdurend evalueren noodzakelijke elementen zijn. De nodige initiatieven voor alternatieve financieringsvormen voor stedelijke transformaties zijn al in gang gezet. De heilige graal voor de financiering van stedelijke gebiedstransformaties is helaas niet te vinden, maar een meer reflexieve praktijk - met bestaande én nieuwe financieringsvormen - gelukkig wel!

# Literatuur

Acosta, D. 2020. *Investing in inner-city developments: Exploring the conditions for long-term investment strategies in inner-city developments for Dutch institutional investors*. CME Master Thesis TU Delft.

APPM & Rebel Group. 2018. *Alternatieve bekostiging en financiering: Toekomstbeeld OV*.

Boelman, A., Vriens, R., Van Eldonk, A. 2018. *Revolverend Fonds Stedelijke Transformatie: Katalysator en versneller voor projecten van overmorgen*. Rotterdam: Fakton Consultancy, in opdracht van Stuurgroep Stedelijke Transformatie.

Bokeloh, P. 2020. "Bouwkosten drijven prijs nieuwbouwwoning omhoog." *Insights ABN Amro*, 10 januari 2020. [insights.abnamro.nl/2020/01/bouwkosten-drijven-prijs-nieuwbouwwoning-omhoog/](https://insights.abnamro.nl/2020/01/bouwkosten-drijven-prijs-nieuwbouwwoning-omhoog/).

Daamen, T., Heurkens, E., Verheul, W.J. 2020. *GebiedsInvesteringsZone: Naar een praktijkexperiment*. Delft: TU Delft Leerstoel Gebiedsontwikkeling, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Groot, A., Holt, D., Stauttner, T. 2018. *Handreiking financiële arrangementen voor stedelijke kavelruil: in het kader van het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & het Kadaster.

Deloitte. 2019. *Onderzoek Planbatenheffing Naar aanleiding van de Motie Nijboer d.d. 13 maart 2019*. Amsterdam, 30 september 2019, p.13.

De Zeeuw, F. 2018. *Zo werkt Gebiedsontwikkeling: Handboek voor studie en praktijk*. Delft: Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

College van Rijksadviseurs. 2018. *Dashboard Verstedelijking: Hoe de woningbouwopgave maatschappelijke meerwaarde levert en waarom het Rijk hier belang bij heeft*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.

Fernhout, G.-J., De Groot, A., Holt, D. 2019. *Meer doen. Meer samen doen. Hoe betalen we betere en mooiere gebieden*. Rotterdam: Rebel Group.

Franzen, A., Ten Have, F., Uitzetter, D., De Zeeuw, F. 2017. *Track changes: Veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling*. Delft: Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Deloitte & BPD.

Gietema, S., Gastkemper, N., Gadellaa, M., De Boer, L., Schreuders, H., Crooy, I. 2018. *De nieuwe werkelijkheid: Creëren van maatschappelijke meerwaarde*. Den Haag: Platform31.

Huijbregts, R., Heurkens, E., Hobma, F. 2019. "Real estate investors' maturity in using corporate social responsibility to develop sustainable properties." In: 26th Annual European Real Estate Society Conference, ERES 2019, 3-6 July, Cergy-Pontoise, France. [eres.architexturez.net/doc/oai-eres-id-eres2019-270](https://eres.architexturez.net/doc/oai-eres-id-eres2019-270).

Heurkens, E. 2012. *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships and Effects in the Netherlands and the UK*. Delft: A+BE, Delft University of Technology.

Heurkens, E. 2018. "Private sector-led urban development: Characteristics, typologies and practices." In: Squires, G., Heurkens, E. & Peiser, R. (eds.) *Routledge Companion to Real Estate Development*. London, Routledge, pp. 107-122.

Heurkens, E. 2019. "De rol van private partijen in duurzame stedelijke ontwikkeling." *Service Magazine*, 9 december 2019. [www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-rol-van-private-partijen-in-duurzame-stedelijke-ontwikkeling/](http://www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-rol-van-private-partijen-in-duurzame-stedelijke-ontwikkeling/).

Holt, D., Mulder, K., Van Walsum, L. 2018. *Analyse onrendabele toppen*. Den Haag: Platform31 & Rebel Group.

Hoorn, M. 2020a. "Mikken op maatschappelijke meerwaarde bij gebiedsontwikkelingen." *Ruimte+Wonen*.

Hoorn, M. 2020b. "Zicht op succesvolle aanvraag Woningbouwimpuls." *Stedelijketransformatie.nl*, 31 maart 2020. [www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/zicht-op-succesvolle-aanvraag-woningbouwimpuls](http://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/zicht-op-succesvolle-aanvraag-woningbouwimpuls).

Kemper, A. 2018. "Financieringsovereenkomsten." In: G.-J. Peek en E. Gehner, *Handboek Projectontwikkeling*, pp.408-417. Voorburg/Rotterdam: NEPROM/Nai010 uitgevers.

Klerk, M., Sennema, H. 2020. "Filantropie in gebiedsontwikkeling: een kans met een schaduw." *Gebiedsontwikkeling.nu*, 3 februari 2020. [www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/filantropie-gebiedsontwikkeling-een-kans-met-een-schaduw/](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/filantropie-gebiedsontwikkeling-een-kans-met-een-schaduw/)

Kooistra, S. 2020. "Directeur BZK: Woningbouwimpuls voor "waar de nood het hoogst is"." *Gebiedsontwikkeling.nu*, 19 maart 2020. [www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/directeur-bzk-woningbouwimpuls-voor-waar-de-nood-het-hoogst/](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/directeur-bzk-woningbouwimpuls-voor-waar-de-nood-het-hoogst/)

Mouter, N. 2014. *Cost-Benefit Analysis in Practice: A study of the way Cost-Benefit Analysis is perceived by key individuals in the Dutch CBA practice for spatial-infrastructure projects*. Dissertatie. Delft: TU Delft.

Muñoz Gielen, D., Nijland, H., Van der Heijden, T. 2019. *Rapportage naar het gebruik van art. 6.24, lid 1 onder a24, lid 1 onder a Wro (financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen)*. Rotterdam: IHS, 19 juni 2019.

NEPROM. 2018. *Thuis in de Toekomst: Investeringsstrategie voor duurzame verstedelijking*. Voorburg: NEPROM.

Nozeman, E. 2018. "Historie, actualiteit en trends." In: G.-J. Peek en E. Gehner, *Handboek Projectontwikkeling*, pp.14-23. Voorburg/Rotterdam: NEPROM/Nai010 uitgevers.

Peek, G.-J., Van Remmen, Y. 2012. *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Peek, T. 2019. "Opinie: De betaalbaarheid van bouwen in Nederland." *Cobouw*, 6 augustus 2019. [www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2019/08/opinie-de-betaalbaarheid-van-bouwen-in-nederland-101275363?\\_ga=2.145947380.1353152667.1588148644-1638667666.1585818924](http://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2019/08/opinie-de-betaalbaarheid-van-bouwen-in-nederland-101275363?_ga=2.145947380.1353152667.1588148644-1638667666.1585818924)

Potters, B., Heurkens, E. 2015. "Corporation-led urban development." *BOSS Magazine*. 53, 26-31.

Robbe, C. 2015. *Verkenning nieuwe financieringsvormen in gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Platform31 & PAS bv.

Stauttner, T. 2019. *Discussienotitie: GebiedsontwikkelingsInvesteringsZone*. Utrecht: Stadkwadraat.

Steigenga, P. 2015. *Beleggers in gebiedsontwikkeling: Incentives en belemmeringen voor een actieve rol van institutionele beleggers bij de herontwikkeling van binnenstedelijke gebieden*. MBE Master thesis TU Delft.

Stuurgroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling 2020. *Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling: Bekostiging door baathebbers*. Den Haag: Ministerie BZK.

Stumpel, B., Heurkens, E. 2014. "Gebiedsfondsen: Lessen uit Engeland voor Nederlandse gebiedsontwikkeling." *Real Estate Research Quarterly*. 13 (4), 32-39.

Sturm, C., Heurkens, E., Bol, N. 2015. "Belegger-gestuurde gebiedsontwikkeling: Lessen van binnenstedelijke herontwikkeling in de VS." *Real Estate Research Quarterly*. 13 (2), 23-32.

Urban Land Institute. 2018. *The case for open space: Why the real estate industry should invest in parks and open space*. Washington, DC: ULI Center for Sustainability and Economic Performance.

Van Adrichem, R., Beuzenberg, V., Hoorn, M. 2018. *Revolverende fondsen bij gebiedstransformatie: Welke meerwaarde kan het Rijk bieden?* Den Haag: Platform31.

Van Bueren, E. 2020. "Duurzaamheid is geen stapel van ambities." *Gebiedsontwikkeling.nu*, 5 maart 2020. [www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/duurzaamheid-geen-stapel-van-ambities](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/duurzaamheid-geen-stapel-van-ambities)

Van Hoek, T.H., Koning, M.A., Mulder, M. 2011. *Succesvol binnenstedelijke bouwen: Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.

Verheul, W.J. 2013. Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stedelijke ontwikkeling." *Real Estate Research Quarterly*. 12 (4).

Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., Vriens, R. 2017. *Ruimte voor durf voor diversiteit in gebiedstransformaties*. Delft: TU Delft. [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/01/onderzoeksrapport-gebiedstransformaties-ruimte-voor-durf-en-diversiteit](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/01/onderzoeksrapport-gebiedstransformaties-ruimte-voor-durf-en-diversiteit).

Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., Van Zoest, S. 2019. *Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Platform31. [www.platform31.nl/publicaties/essay-leren-van-stedelijke-transformaties](http://www.platform31.nl/publicaties/essay-leren-van-stedelijke-transformaties).

In het programma Stedelijke Transformatie bundelen gemeenten, marktpartijen, kennisinstellingen en andere betrokkenen de krachten om binnenstedelijke gebiedstransformaties te versnellen en op te schalen. We doorgonden gemeenschappelijke problemen, lossen ze op en verankeren de opgedane kennis. Het programma wordt gefinancierd door het ministerie van BZK, G40, G4, NEPROM, Bouwend Nederland, IPO, VNG, IVBN. De uitvoering hiervan ligt bij Platform31 en de TU Delft zorgt voor onderzoek en de verankering in onderwijs. De TU Delft schrijft een aantal essays over relevante thema's binnen het programma.

Meer informatie vindt u op [www.stedelijketransformatie.nl](http://www.stedelijketransformatie.nl).

