

# **Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling**

Bekostiging door baathebbers

Datum	Februari 2020
Status	Definitief

Versie	Definitief
Opdrachtgever	Studiegroep
Auteur	Secretariaat
Projectnummer	

## Inhoud

### **Colofon—1**

### **Inhoud—2**

<b>1</b>	<b>Aanleiding en opdracht—3</b>
<b>2</b>	<b>Adviezen van de Studiegroep—5</b>
<b>3</b>	<b>Baathebbers bij ruimtelijke ontwikkelingen—10</b>
3.1	Baathebbers—10
3.2	Schaalgrootte—11
3.3	Inzet van baten—11
<b>4</b>	<b>Bekostiging en baten van gebiedsontwikkeling: huidige situatie—12</b>
4.1	Bekostiging—12
4.1.1	Bekostiging via baten grond- en vastgoedontwikkeling—12
4.2	Baten—14
4.2.1	Afkomen van baten door de Rijksoverheid—14
4.2.2	Afkomen van baten door gemeenten en provincies—14
<b>5</b>	<b>Voorbeelden van baathebbers en bekostiging—15</b>
5.1	Bekeken buitenlandse voorbeelden—15
5.2	Nederlandse voorbeelden—17
5.3	Lessen uit de voorbeelden—18
<b>6</b>	<b>Bekostiging van ruimtelijke ontwikkelingen: naar nieuwe instrumenten—20</b>
6.1	Beoordelingscriteria—20
6.2	Kansrijke instrumenten—21
<b>7</b>	<b>Inzet van instrumenten—27</b>
7.1	Instrumenten per gebiedstypologie—27
7.2	Kansrijke instrumenten per typologie—28
7.3	Rol overheid—28
7.4	Financiering en liquiditeit—29
7.5	Alternatieve bekostiging en de projectcyclus—29

# 1 Aanleiding en opdracht

## 1.1 Aanleiding voor de opdracht

Er is sprake van een grote nationale verstedelijkingsopgave die heel Nederland raakt en in het bijzonder de grote stedelijke regio's zowel binnen als buiten de Randstad<sup>1</sup>. De woningbouwopgave in deze gebieden is groot en urgent. De mobiliteit neemt fors toe. Diverse netwerken lopen tegen de capaciteitsgrenzen aan. Er zijn dus grote investeringen in OV en infrastructuur nodig<sup>2</sup>. Daar komt nog een aantal grote maatschappelijke opgaven met ruimtelijke impact bij, denk aan de opgaven op het gebied van klimaatverandering, energietransitie en circulaire economie.

Deze opgaven brengen aanzienlijke kosten met zich mee. Uit een onderzoek naar stedelijke transformatieprojecten blijkt dat in ruim driekwart van de casussen sprake is van een verwacht publiek tekort<sup>3</sup>. Wat de infrastructuurprojecten betreft zijn de middelen uit het Infrastructuurfonds tot 2028 belegd. De vrije investeringsruimte uit het Infrastructuurfonds is daarmee beperkt en komt nog verder onder druk door oplopende uitgaven voor beheer en onderhoud<sup>4</sup>.

Tegenover de kosten staan de monetaire baten en baathebbers van grootschalige overheidsinvesteringen. Zo becijfert het CPB dat de ondertunneling van de A2 in Maastricht tot een toename in de totale woningwaarde van ongeveer 220 miljoen euro heeft geleid en dat de ondertunneling van de spoorlijn in Delft zelfs heeft geleid tot een waardestijging van 400 miljoen euro. De vraag is of en hoe dergelijke monetaire baten (meer) kunnen worden ingezet als alternatieve bekostiging<sup>5</sup> voor de dekking van investeringskosten in het ruimtelijke domein.

## 1.2 Opdracht en de aanpak

Als uitkomst van overleg tussen de minister-president, de minister BZK en de bewindspersonen van IenW is met een aantal grote steden onder meer afgesproken om een gezamenlijk onderzoek te starten naar (on)mogelijkheden van alternatieve bekostiging van de verstedelijkingsopgave. Uit deze afspraak is een studiegroep voortgekomen onder leiding van de SG-IenW.

### **Opdracht van de Studiegroep**

*De Hoofdvraag aan de Studiegroep luidt: "Investeringen in ruimtelijke inrichting en bereikbaarheid leveren baten op andere terreinen op. Welke reële opties zijn er om de directe en indirecte baten die door de investeringen worden gegenereerd in te zetten om de opgaven in het ruimtelijk domein te bekostigen ("ruimtelijke businessplan-benadering")?"<sup>6</sup>*

<sup>1</sup> Kamerstuk 34682, nr. 8

<sup>2</sup> Kamerstuk 23645, nr.685

<sup>3</sup> Rebel (2018) Analyse onrendabele toppen. Programma stedelijke transformatie.

<sup>4</sup> Kamerstuk 35300-A, nr. 5

<sup>5</sup> **Bekostiging**: een partij neemt de kosten van de investering voor zijn rekening. Bij publieke bekostiging worden de kosten gedragen door de publieke sector, bij private bekostiging komen de kosten ten laste van bedrijven en/of gebruikers. **Financiering**: het (tijdelijk) beschikbaar stellen van vermogen door een vermogensverschaffer, bijvoorbeeld in de vorm van een lening tegen een rentevergoeding. De lening moet na verloop van tijd worden terugbetaald.

<sup>6</sup> In Bijlage A is de volledige taakopdracht opgenomen. In Bijlage B zijn de deelnemers van de studiegroep en de ondersteunende werkgroep opgenomen.

Wat de afbakening en aanpak betreft, zijn de volgende noties essentieel:

- De studiegroep baseert zich op voorbeelden van projecten uit bestaande rapporten en studies over verstedelijkings- en infrastructuurprojecten. Zij doet zelf geen onderzoek, noch initieert deze;
- Het in dit rapport opgenomen overzicht van voorbeelden is niet uitputtend. Er is voldoende en aansprekend materiaal verzameld om de discussie over alternatieve bekostiging te kunnen voeren;
- De studiegroep maakt zoveel mogelijk gebruik van resultaten van lopende trajecten en ontwikkelingen, o.a. het G4-traject, vernieuwing van het MIRT-traject en de omvorming van infrastructuurfonds naar mobiliteitsfonds. Daarnaast loopt een aantal andere trajecten die nauw raken aan het onderwerp van de studiegroep. Zo is er een werkgroep onder voorzitterschap van BZK die onderzoek doet naar de mogelijkheden tot verruiming van het gemeentelijk belastingdomein. De Raad voor het Openbaar Bestuur zal onderzoek gaan doen naar de gevolgen van de maatregelen uit het Klimaatakkoord voor de provinciale opcenten;
- Het resultaat is erop gericht om opties voor alternatieve bekostiging in beeld te brengen met daarbij de voor- en nadelen en belemmeringen zonder daarbij (politiek-bestuurlijke) keuzes te maken. Deze keuzes zal een volgend kabinet maken;
- De aanbevelingen zijn gericht op concrete nieuwe/aangepaste instrumenten en werkwijzen. Aangegeven wordt wat nodig is om nieuwe vormen van bekostiging in de praktijk te kunnen toepassen, zowel organisatorisch als in de dagelijkse werkprocessen. Het resultaat van de studiegroep is gericht op toepasbaarheid in diverse typen van verstedelijkings- en infrastructuurprojecten in Nederland;
- De studiegroep is in eerste instantie gericht op bekostiging, maar daar waar relevant komt ook (voor-)financiering aan de orde.

## 2 Adviezen van de Studiegroep

**Het op grotere schaal betrekken van baathebbers bij de bekostiging van gebiedsontwikkeling en infrastructuurinvesteringen vergt her-allocatie van bestaande opbrengstenstromen of de introductie van aanvullende instrumenten.**

- Er is sprake van een grote nationale verstedelijkingsopgave die heel Nederland raakt en in het bijzonder de grote stedelijke regio's. De woningbouwopgave in deze gebieden is groot en urgent. De mobiliteit neemt hier ook fors toe en diverse netwerken lopen tegen de capaciteitsgrenzen aan. Daar komt nog een aantal grote maatschappelijke opgaven met ruimtelijke impact bij, denk aan de opgaven op het gebied van klimaatverandering, energietransitie en circulaire economie. Deze opgaven brengen aanzienlijke kosten met zich mee. De studiegroep heeft conform de taakopdracht gekeken naar baten en baathebbers van ruimtelijke- en bereikbaarheidsinvesteringen. Gekeken is welke baten dit zijn en in hoeverre baathebbers nu al bijdragen aan investeringen. De studiegroep heeft de vraag beantwoord hoe dit zou kunnen waar dit niet het geval is.
- De keuze voor deze benadering betekent wel dat meer dan tot op heden het profijtbeginsel mede leidend wordt in de bekostiging van projecten in het fysieke domein. Bekostiging op basis van profijt stimuleert een doelmatige afweging bij investeringen in het ruimtelijk domein. De lusten en lasten van een investering kunnen immers beter tegen elkaar worden afgewogen als die bij dezelfde partij liggen. Mits de toepassing van het profijtbeginsel op een effectieve manier georganiseerd kan worden in het ruimtelijk domein, neemt zo het risico af dat de overheid onder- of overinvesteert in ruimtelijke ontwikkelingen.
- Met betrekking tot bouwers, grondeigenaren, woningcorporaties en ontwikkelaars concludeert de studiegroep dat, via de huidige systematiek van bekostiging van gebiedsontwikkeling, de hiermee samenhangende kosten nu al maximaal verhaald kunnen worden. De zeer recent in de Tweede Kamer aangenomen Aanvullingswet Grondeigendom borgt deze aanpak onder de Omgevingswet en geeft bovendien gemeenten meer mogelijkheden om kosten te verhalen. Nog meer hengels uitgooien in deze vijver zal niet meer opbrengsten opleveren. Het is wel zaak dat het beschikbare palet aan instrumenten voor kostenverhaal beter bekend is bij gemeenten. In het kader van de implementatie van de Omgevingswet zullen in het komende jaar de mogelijkheden van kostenverhaal actief onder de aandacht van gemeenten moeten worden gebracht.
- Voor de categorie van baathebbende bedrijven en omwonenden geldt dat de baten die zij nu ondervinden van investeringen in het ruimtelijk domein langs diverse kanalen al aan belastingheffing onderhevig zijn. De opbrengsten van belastingen vloeien naar de algemene middelen van het Rijk of van gemeenten. Een koppeling van deze opbrengsten aan de bekostiging van investeringen vergt her-allocatie van deze bestaande middelen of de introductie van aanvullende belastingen en/of heffingen. De studiegroep heeft daar opties voor in kaart gebracht. Daarbij wordt opgemerkt dat in de systematiek van de Rijksbegroting sprake is van een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Een koppeling van opbrengsten aan een bepaald doel vergt daarom een aanpassing van de wet HOF en de huidige begrotingsregels.
- Een verbeterde vervoersinfrastructuur leidt tot reistijdwinsten en comfortbaten voor automobilisten en OV-reizigers die er gebruik van maken. Een deel van de baten komt ook terecht bij OV-exploitanten. Er zijn diverse instrumenten mogelijk om deze baten op een directere wijze te betrekken bij alternatieve bekostiging.

**De studiegroep adviseert om op korte termijn de instrumenten gebiedsinvesteringszone, regionale- en/of stedelijke fondsen en verdere tariefdifferentiatie in het OV in de praktijk nader te onderzoeken. De uitwerking hiervan kan plaatsvinden middels de voortzetting van het bestuurlijke traject tussen G4 en Rijk.**

- Alleen toepassing in de praktijk kan uitwijzen hoe baten gebundeld kunnen worden ingezet in het betreffende gebied en of aanpassing van wet- en regelgeving hiervoor noodzakelijk is. De studiegroep denkt aan experimenten met een gebiedsinvesteringszone (GIZ), waarbij ook gekken kan worden naar lokale belastingen en heffingen, regionale- en stedelijke gebiedsfondsen en tariefdifferentiatie in het openbaar vervoer.
- De GIZ is een instrument om de bekostiging van gebiedsontwikkeling te ondersteunen. Bij een GIZ worden de noodzakelijke kosten voor gebiedsontwikkeling en transformatie betaald door de waardestijging: zowel vanuit bestaand vastgoed als door de realisatie van nieuwe functies. Een GIZ is een democratisch instrument dat eigenaren van onroerende zaken binnen een afgebakend gebied in staat stelt om gedurende een gelimiteerde periode, afspraken te maken over de realisatie van collectieve voorzieningen. De Studiegroep ziet diverse varianten die in de praktijk verder onderzocht kunnen worden. Een GIZ is mogelijk op vrijwillige basis, maar kan ook een instrument zijn waarmee de overheid gebiedsontwikkeling stimuleert.
- Een stedelijk of regionaal investeringsfonds is een instrument om op het stedelijke of regionale niveau tot effectieve investeringsafspraken te komen tussen private en publieke stakeholders. Via het fonds wordt een zichtbare koppeling gelegd tussen bekostiging en programma. Partijen geven via afstorting in het fonds inzicht aan elkaar over de bijdrage die zij doen. Omgekeerd wordt via het fonds zeker gesteld dat de bijdragen geormerkt zijn en blijven voor de afgesproken doeleinden.
- De Studiegroep heeft voorbeelden in het buitenland gezien (bijvoorbeeld Heathrow Express) waarbij onder specifieke omstandigheden middels tariefdifferentiatie investeringen in het OV-netwerk bekostigd kunnen worden. Er zijn mogelijkheden om in Nederland met tariefdifferentiatie te experimenteren om nadere kennis en ervaring over de effecten van het instrument op te doen. Het is hierbij van belang dat reizigers altijd voldoende handelingsperspectief wordt geboden, er voldoende juridische ruimte is en dat de relevante stakeholders waaronder reizigersorganisaties bij het opzetten van de pilot betrokken worden.

**Op de langere termijn kan de OZB doeltreffender ingezet worden voor de bekostiging van ruimtelijke investeringen door een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Indien deze aanpassing niet haalbaar blijkt is een ingezetenenheffing een kansrijk alternatief.**

- In relatie tot de lopende onderzoeken naar verruiming van het gemeentelijk belastinggebied en de herijking van het gemeentefonds adviseert de Studiegroep de mogelijkheden voor gemeentelijke bekostiging van onder meer ruimtelijke projecten te vergroten. Hierbij kan in eerste instantie naar het bestaande instrument van de OZB gekeken worden. Gemeenten beschikken over de mogelijkheid om de tarieven van de OZB te verhogen zonder dat dit ten koste gaat van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Voor een doeltreffende inzet van de OZB is het nodig om het aandeel van de OZB in de gemeentelijke

- inkomsten te verhogen. Om te voorkomen dat de lastendruk voor burgers en bedrijven stijgt (geen verhoging van de macro-lastendruk), zal dit wel gekoppeld zijn aan een verlaging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.
- De potentiële inkomsten uit de OZB worden in de huidige situatie op basis van de belastingcapaciteit van gemeenten verevend met de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De belastingcapaciteit geeft aan hoeveel OZB een gemeente op basis van de WOZ-waarde van woningen en niet-woningen zou kunnen innen. De belastingcapaciteit van de gemeenten wordt in de huidige situatie verevend met de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Vanuit het perspectief van bekostiging op basis van profijt zou overwogen kunnen worden om minder te verevenen. Vooral gemeenten met een grote bouwopgave en een betrekkelijk hoge WOZ-waarde zullen daarvan profiteren. Nieuwbouw en daardoor ruimere mogelijkheden om OZB te heffen zullen voor deze gemeenten minder ten koste gaan van de uitkering uit het gemeentefonds. Wel zal daardoor de verdeling van het gemeentefonds over de gemeenten veranderen. Eén van de doelen van het gemeentefonds is gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen. Verevening is één van de middelen om dat doel te bereiken. De studiegroep adviseert om de vraag over de mate van verevenen mee te nemen in de hierboven genoemde onderzoeken naar verruiming van het gemeentelijk belastinggebied en het herijkingsonderzoek gemeentefonds.
  - De studiegroep ziet de introductie van een ingezetenenheffing als een kansrijk alternatief voor de OZB vanuit het perspectief van de alternatieve bekostiging. De studiegroep verwacht dat de ingezetenenheffing een fors opbrengstenpotentieel heeft, en waar relatief weinig economische verstoring vanuit gaat. Dit zal verder onderzocht moeten worden en worden gewogen in de bredere belastingmix.
  - De studiegroep adviseert om de systematiek van het Gemeentefonds in ieder geval op één onderdeel aan te passen, te weten het uitzonderen van grondexploitatiewinsten bij de verdeling. Daarnaast geeft de studiegroep in overweging om er bij de verdeling van het gemeentefonds rekening mee te houden dat gemeenten die veel in het bestaand stedelijk gebied bouwen met hogere kosten te maken hebben.

**Een verdere toepassing van het profijtbeginsel bij mobiliteit zou nieuwe mogelijkheden creëren voor alternatieve bekostiging.**

- Via een tariefdifferentiatie of –opslag kan bij een reiziger een extra bijdrage voor investeringen in het OV gevraagd worden. De potentie van de maatregel neemt toe als deze niet in isolatie wordt toegepast, maar in samenhang tussen de modaliteiten in het doelgebied. Een effectieve combinatie is bijvoorbeeld meer ruimte voor tariefdifferentiatie te combineren met een langere concessieduur voor OV bedrijven.
- Op landelijk niveau wordt in Nederland het autobezit- en gebruik belast via de BPM, MRB, bijtelling en de brandstofaccijnzen. In aanvulling op dit systeem kan er voor de bekostiging van grotere investeringen een tijdelijke tolheffing (nieuwe verbindingen) of een cordonheffing overwogen worden. Met de projecten Blankenburgverbinding en Via15 wordt reeds ervaring opgedaan met tolheffing.
- In het geval er op enig moment besloten wordt tot een landelijke kilometerheffing voor het personenvervoer over de weg ontstaan er nieuwe kansen om in samenhang met het OV de tarieven te optimaliseren, bijvoorbeeld om investeringen te bekostigen.

**Bij toepassing van het profijtbeginsel is er per project een heldere economische visie nodig waarom baathebbers om een bijdrage gevraagd wordt. In alle projectfasen moet alternatieve bekostiging vervolgens een plek krijgen.**

- Betrek potentiële baathebbers bij het project voordat er besluitvorming heeft plaatsgevonden. Maak daarbij inzichtelijk in een integrale businesscase wat de directe en indirecte (financiële) belangen zijn die samenhangen met het project en waar de baten terecht komen.
- Per gebieds- en bereikbaarheidsopgave zijn de categorieën en omvang van de groep baathebbers verschillend, variërend van een klein, duidelijk afgebakend gebied tot een hele stad of zelfs regio. Vanaf de start is het essentieel om deze baathebbers onderdeel van de visie en het project maken. Er moet een uitlegbaar verhaal gemaakt worden welke bijdrage er wanneer van hen verwacht mag worden en wat daartegenover staat. Een bijdrage van baathebbers aan grote ruimtelijke investeringen zal altijd gepaard blijven gaan met publieke investeringen, gelet op de collectieve belangen die er ook spelen. Alternatieve bekostiging zal nooit het gehele tekort van een negatieve businesscase kunnen oplossen.
- Het vooraf betrekken van baathebbers vergt aanpassingen in bestaande spelregelkaders en processen van overheden. In de kaders en processen is doorgaans verankerd dat de overheid in Nederland de partij is die eisen stelt en de financiële middelen beschikbaar stelt. Er kan hiervoor het best aangesloten worden bij lopende trajecten als de Vernieuwing van het MIRT en andere vormen van aanbesteden waar gemeenten mee experimenteren, bijvoorbeeld op het gebied van partnerselectie.
- Zodra er betalingsbereidheid is bij baathebbers dient er in opvolgende projectfase gekeken te worden langs welke instrumenten dit in geldstromen omgezet kan worden voor het project, of dit nieuwe wet- en regelgeving vergt en of de juiste organisatievormen hiervoor bestaan. Richting de realisatie van een project moet er financiering zeker gesteld worden. In de exploitatie is er monitoring nodig of de opbrengsten in voldoende mate gerealiseerd worden.



### 3 Baathebbers bij ruimtelijke ontwikkelingen

*Een groot deel van de baten van investeringen in het ruimtelijk domein komt terecht bij veel partijen: grondeigenaren, bouwers en ontwikkelaars, bedrijven en omwonenden en reizigers en OV-exploitanten. Een deel van de baten die bij deze groepen terecht komen kan ingezet worden voor bekostiging.*

De Studiegroep heeft een analyse laten uitvoeren naar projecttypologieën (gebiedsontwikkelingen en infrastructuur). Dit om te bepalen welke groepen baathebbers er zijn en op welk schaalniveau deze zich bevinden. Deze analyse is van belang om een koppeling te leggen tussen baathebbers en de bekostiging van investeringen.

#### 3.1 Baathebbers

De groepen baathebbers die uit deze analyse blijken zijn:

1. *Bouwers, grondeigenaren, woningcorporaties en ontwikkelaars:* Door investeringen in publieke voorzieningen als wegen, openbaar vervoer, groengebieden en het watersysteem, maar ook in noodzakelijke collectieve energievoorzieningen ontstaan nieuwe mogelijkheden voor woningbouw en bouw van o.a. bedrijfshuisvesting. De opbrengsten van dergelijk commercieel vastgoed zijn doorgaans voor de ter plekke aanwezige en private partijen.
2. *Bedrijven en omwonenden:* Ruimtelijke investeringen kunnen een effect hebben op de bereikbaarheid en leefbaarheid van de stad en de omgeving. Bereikbaarheidseffecten kunnen qua schaalgrootte binnen een groot gebied optreden, vooral bij de aanleg van nieuwe hoofdwegen en railverbindingen. Leefbaarheidseffecten zijn vooral voelbaar op een kleiner schaalniveau, in de directe omgeving, bijv. een verbetering van de luchtkwaliteit, vermindering van de geluidsoverlast en een verbetering van de kwaliteit van de publieke ruimte. Deze verbeteringen leiden tot baten in de vorm van een hogere omzet van bedrijven, extra werkgelegenheid, gezondheid en groter woongenot. Dit vertaalt zich vervolgens in hogere prijzen van woningen en bedrijfsruimte. Hierbij kan er ook onderscheid gemaakt worden tussen nieuwe en bestaande bedrijven en/of omwonenden.
3. *Reizigers en OV-exploitanten:* Een verbeterde infrastructuur leidt tot reistijdwinsten en comfortbaten voor automobilisten en/of OV-reizigers die er gebruik van maken. Dit kan weer leiden tot een toenemend gebruik. In Nederland komt een deel van deze baten terecht bij de OV-bedrijven in vorm van hogere opbrengsten uit ticketverkoop. Deze meeropbrengsten worden echter ook weer betrokken bij de concessieonderhandelingen die plaatsvinden met de OV-autoriteiten (Rijk, plusregio of provincies) en leiden zo weer tot meer kwaliteit of lagere prijzen. Ook hier kan er onderscheid gemaakt worden tussen nieuwe en bestaande reizigers en exploitanten.

De baten die direct of indirect tot geldstromen leiden, worden doorgaans automatisch belast door het Rijk of gemeenten door de bestaande belastingen zoals BTW, de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting of de onroerendezaakbelasting (OZB). Er kunnen voor de overheid ook financiële middelen vrijvallen door besparingen.

### 3.2 Schaalgrootte

De baten van ruimtelijke investeringen kunnen aan burgers, bedrijven en vastgoedeigenaren in een klein of groot gebied ten goede komen. Dit is de schaalgrootte. Van een nieuwe bushalte zullen bijvoorbeeld vooral omwonenden profiteren, van een nieuwe tramlijn een wijk of soms zelfs de stad als geheel. Burgers en bedrijven kunnen bovendien in verschillende rollen baathebbend zijn, bijvoorbeeld als eigenaar van een woning die meer waard wordt, als forens die profiteert van een kortere reistijd of als eigenaar van een bedrijf dat een hogere omzet realiseert. Dat betekent dat baten van gebiedsontwikkeling zich op alle schaalniveaus kunnen voordoen, van lokaal tot internationaal en dat zowel burgers, bedrijven, gemeenten, provincies als het Rijk daarvan kunnen profiteren.

### 3.3 Inzet van baten

Niet alle baten die bij deze groepen terecht komen kunnen eenvoudig ingezet worden voor bekostiging. Zo is het inschatten van de omvang aan baten niet eenvoudig. Het meest eenvoudig is het om de baten die zich direct of indirect voordoen te vertalen in opbrengstenstromen. Zo is een baat die leidt tot een directe geldstroom bijvoorbeeld een hogere omzet bij bedrijven als gevolg van een investering in de verbetering van de bereikbaarheid. Een voorbeeld van een indirecte financiële baat is de stijging van de vastgoedwaarde als de leefbaarheid door ruimtelijke investeringen toeneemt in de omgeving.

Er zijn ook baten die wel in euro's uit te drukken zijn, maar niet tot geldstromen leiden, bijv. een betere gezondheid door een verbetering van de luchtkwaliteit<sup>7</sup>. Tot slot zijn er ook niet-monetaire baten waar lastig een waarde aan te koppelen is. De toename van het welzijn van wandelaars in de binnenstad door de afname van autogebruik ten gevolge van het verhogen van de parkeertarieven is een niet-monetaire, niet-financiële baat. In het rapport wordt vooral ingegaan op monetaire baten.

Het CPB constateert dat binnenstedelijke infrastructuurprojecten steeds vaker voorkomen. Dit type projecten heeft vaak een component in zich om de leefbaarheid te verhogen, ook als is het primaire doel van deze projecten het verbeteren van de bereikbaarheid. Recente voorbeelden hiervan zijn de ondertunneling van de A2 bij Maastricht en de Spoortunnel bij Delft.

In de CPB-studie<sup>8</sup> naar de leefbaarheidseffecten van de recente ondertunneling van de A2 in Maastricht is een leefbaarheidswinst, uitgedrukt in de prijsstijging van bestaande huizen binnen een straal van één kilometer, van € 220 miljoen berekend. In een straal van tussen de één en twee kilometer is sprake van een waardestijging van € 510 miljoen. Deze baten komen door minder geluidsoverlast, verbeterde luchtkwaliteit en verkeersveiligheid en het wegnemen van een fysieke barrière tussen Oost- en West-Maastricht. De resultaten bij de A2 hebben aanleiding gegeven tot een vervolgonderzoek naar de effecten op de WOZ-waarde van knooppuntontwikkeling rondom de stations Arnhem, Breda en Tilburg<sup>9</sup>. De investeringen in de stationslocaties zijn destijds mede bedoeld om de woonomgeving rondom de stations aantrekkelijker te maken. Deze studie heeft echter geen eenduidige relatie kunnen aantonen tussen de projecten en hogere prijzen van huizen. Ook de mate waarin de huizenprijzen stijgen is niet eenduidig.

<sup>7</sup> <https://www.vtv2018.nl/leefstijl-en-omgeving>

<sup>8</sup> CPB (2018) Leefbaarheidsbaten A2 tunnel Maastricht zeer aanzienlijk: meer dan 200 miljoen

<sup>9</sup> CPB (2019) Diverse effecten stationsprojecten op huizenprijzen

## 4 Bekostiging en baten van gebiedsontwikkeling: huidige situatie

*Het huidige beleidsinstrumentarium in Nederland richt zich op het verhalen van kosten op de baten van grond- en vastgoedontwikkeling. Bredere afroming van baten ten behoeve gebieds- en infrastructuurontwikkeling gebeurt niet of nauwelijks. Bekostiging via de algemene middelen is leidend.*

Een van de oorzaken van de tekorten bij ruimtelijke ontwikkeling is de verschuiving van bouw op uitleglocaties naar bouwen in het bestaand stedelijke gebied. Binnenstedelijk bouwen is over het algemeen duurder dan bouwen buiten de stad, onder andere door hogere grondprijzen en de kosten van sloop, bodemsanering, aanleg van collectieve energievoorzieningen<sup>10</sup>, soms ook het verplaatsen van milieuhinderlijke bedrijvigheid en het ontbreken van locatiegebonden subsidies en versnipperd grondeigendom. Op een aantal plaatsen is door de groei van het aantal bedrijven en inwoners ook een schaa sprong in het openbaar vervoer nodig en zal in het hoofdwegennet moeten worden geïnvesteerd. Uit een landsdekkend onderzoek naar de reële mogelijkheden voor woningbouw in bestaand bebouwd gebied komt als indicatie naar voren dat in de komende jaren een bijdrage van € 25.000,- per woning nodig zal zijn om het potentieel optimaal te benutten<sup>11</sup>. In dat geval vindt ook woningbouw plaats op moeilijk te bebouwen locaties. In een onderzoek bij 18 locaties in gemeenten die deelnemen aan het programma stedelijke transformatie was het verwachte tekort € 13.000,- per woning<sup>12</sup>. Het ging hier om locaties waarvoor al plannen worden voorbereid. Hieronder zijn geen locaties die vanwege de hoge kosten zijn doorgeschoven naar een wat verdere toekomst.

### 4.1 Bekostiging

#### 4.1.1 Bekostiging via baten grond- en vastgoedontwikkeling

Gebiedsontwikkeling wordt op dit moment overwegend bekostigd uit de baten van de grond- en vastgoedontwikkeling. Veel gemeenten hebben een grondbedrijf dat grond aan- en verkoopt. De kosten van de aanleg van de publieke voorzieningen in het gebied en de gemeentelijke apparaatskosten worden dan voor zover mogelijk betaald uit de opbrengsten van de grondverkoop.

Als bouwactiviteiten plaatsvinden op grond die in handen is van particuliere eigenaren, zijn gemeenten op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), en vanaf 2021 de Omgevingswet, verplicht om de kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen te verhalen. Kosten worden in de meeste gevallen verhaald doordat de gemeente daartoe een overeenkomst met de bouwer afsluit. Kunnen de

<sup>10</sup> Energieneutraliteit en duurzaamheid zijn uitgangspunten voor alle nieuwe ontwikkelingen. Bij binnenstedelijke verdichting is dit veel complexer dan op een uitleglocatie. Er is sprake van nieuwe en bestaande bebouwing en een infrastructuur die slechts op de bestaande bebouwing berekend is. Gebouwspecifieke oplossingen bieden voor nieuwe bebouwing vaak te weinig mogelijkheden en dus moet gezocht worden naar meer collectieve energie- en warmtevoorzieningen. De ruimte in de ondergrond op verdichtingslocaties is vaak beperkt, wat effect heeft op de mogelijke oplossingen en de kosten (veelal duurder). Een gezamenlijke warmte- of energievoorziening brengt financierings- en eigenaarsvraagstukken met zich mee. Een gemeente kan eigenaar zijn van een collectieve warmtevoorziening (bijv. biomassacentrale Meerhoven in Eindhoven), maar ook vormen van gezamenlijk eigenaarschap zijn mogelijk. Voor de financiering zijn vormen van alternatieve bekostiging noodzakelijk vanwege zowel het collectieve karakter als de betaalbaarheid (initiële aanleg en aansluit- en gebruikskosten voor eindgebruiker).

<sup>11</sup> Brink (2017) De reële transformatiepotentie in bestaand stedelijk gebied.

<sup>12</sup> [https://www.stedelijketransformatie.nl/uploads/media\\_item/media\\_item/120/48/Rapport\\_Analyse\\_onrendabele\\_toppen-1550747104.pdf](https://www.stedelijketransformatie.nl/uploads/media_item/media_item/120/48/Rapport_Analyse_onrendabele_toppen-1550747104.pdf)

gemeente en de bouwer niet tot overeenstemming komen, dan stelt de gemeente een exploitatieplan vast op basis waarvan een kostenbijdrage dwingend kan worden opgelegd. Alhoewel recente cijfers ontbreken, mag worden aangenomen dat kosten in meer dan 90% van de gevallen via een overeenkomst worden verhaald<sup>13</sup>. Er is sprake van een tekort op de gebiedsontwikkeling als de inkomsten bij het grondbedrijf en de kostenbijdragen onvoldoende zijn om de uitgaven te dekken. Uit een onderzoek naar stedelijke transformatieprojecten blijkt dat in ruim driekwart van de gevallen sprake is van een verwacht publiek tekort. Het gemiddelde tekort per project komt uit op circa € 19 miljoen<sup>14</sup>. In geval van een tekort zal de gemeente de algemene dienst moeten aanspreken. Tot 2015 ontvingen gemeenten ook nog een subsidie van het Rijk uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

Gemeenten zijn in toenemende mate aangewezen op de inkomsten uit kostenbijdragen van bouwers. Vooral in het bestaand stedelijk gebied is vanwege de hoge grondprijs geen grote rol weggelegd voor het gemeentelijke grondbedrijf. Er zijn beperkingen gesteld aan de kosten die gemeenten op grond van de Wro en de Omgevingswet kunnen verhalen:

- de kosten moeten voorkomen op de zogenaamde kostensoortenlijst<sup>15</sup>;
- de voorzieningen en werkzaamheden waarvan de kosten worden verhaald moeten voldoen aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT);
- de kostenbijdrage mag niet zo hoog zijn dat bouwactiviteiten economisch onuitvoerbaar worden (de zgn. macro-aftopping).

De kostensoortenlijst wordt momenteel herzien in het kader van de Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet waarmee de kostensoortenlijst weer bij de tijd is gebracht. Nieuw is de mogelijkheid de kosten te verhalen van de aanleg van warmtenetwerken en stedelijke mobiliteitshubs.

Volgens de Wro kunnen de kosten van voorzieningen slechts worden verhaald voor zover de toekomstige bewoners en gebruikers van het gebied daar gebruik van maken. Dat is kort gezegd de betekenis van de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Deze criteria zijn vooral van belang voor het verhalen van de kosten van de zogenaamde 'bovenwijkse voorzieningen'. Dat zijn de voorzieningen die de ruggengraat vormen van de stad: de hoofdwegen, het openbaar vervoer, het waterbeheersysteem en de grote recreatiegebieden. De Wro schrijft voor dat de kosten van deze voorzieningen naar de mate van gebruik (proportionaliteit) worden verdeeld over verschillende gebieden in de gemeente. Maar dit is niet eenvoudig vast te stellen. Dat maakt gemeenten terughoudend om de kosten van bovenwijkse voorzieningen te verhalen. Er kunnen alleen kosten worden verhaald van bovenwijkse voorzieningen die binnen de gemeentegrenzen worden aangelegd of waaraan de gemeente meebetaalt. Er zijn geen mogelijkheden voor intergemeentelijk of regionaal kostenverhaal. Tot slot mag de kostenbijdrage niet zo hoog zijn dat het economisch onrendabel is de in het bestemmingsplan of het omgevingsplan aangegeven functie te realiseren.

<sup>13</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2012). Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, tweede rapportage, blz. 62.

<sup>14</sup> Het gemiddelde publieke tekort per project komt uit op circa 19 miljoen. De bandbreedte bedraagt 0-10 miljoen tot >30 miljoen.

<sup>15</sup> De kostensoortenlijst is een lijst van de publieke voorzieningen, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn om een gebied geschikt te maken voor nieuwbouw of herontwikkeling. De kostensoortenlijst biedt ruime mogelijkheden om kosten te verhalen. Op de lijst staan niet alleen infrastructuur, wegen, recreatiegebieden en voorzieningen ten behoeve van het waterbeheer, maar ook het vaststellen van het bestemmingsplan of omgevingsplan en bijv. kosten van tijdelijk beheer.

## 4.2 Baten

### 4.2.1 *Afomen van baten door de Rijksoverheid*

In de systematiek van de Rijksbegroting is er sprake van een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Dit houdt in dat zodra er extra belastingopbrengsten worden gegenereerd als gevolg van belastingen dit niet leidt tot extra middelen voor gebiedsontwikkeling en infrastructuur. Het Rijk bekostigt het Meerjarenprogramma voor Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) vanuit het Infrastructuurfonds dat grotendeels gevoed wordt vanuit de algemene middelen.

### 4.2.2 *Afomen van baten door gemeenten en provincies*

In het Nederlandse staatsbestel zijn infrastructuurgelden in grote mate gecentraliseerd en hebben gemeenten en provincies relatief weinig mogelijkheden om eigen belastinginkomsten te genereren. De algemene middelen van gemeente en provincies worden voornamelijk centraal gevoed vanuit de Rijksbegroting door het Gemeente- en Provinciefonds. De toegekende budgetten kennen een hoge mate van bestedingsvrijheid.

Het CPB schrijft in 2015 dat het lokale belastinggebied momenteel een kleine rol in de Nederlandse economie speelt. In hun rapport citeren zij een OESO-studie uit 2010 waaruit blijkt dat het aandeel van lokale belastingen in de totale inkomsten van gemeenten in Nederland minder dan 10% is. Het aandeel van lokale belastingen in de inkomsten van gemeenten voor landen in de OESO bedroeg in dat jaar ongeveer 37%<sup>16</sup>.

Gemeenten en provincies hebben momenteel beperkte mogelijkheden om belastinginkomsten te genereren. Voor de gemeenten zijn de inkomsten uit de onroerendezaakbelasting (OZB) de belangrijkste. Voor provincies de inkomsten uit de provinciale opcenten op de Motorrijtuigenbelasting (MRB). Gemeenten en provincies hebben wel vrijheid om het percentage vast te stellen voor de OZB en opcenten MRB respectievelijk en kunnen de opbrengsten vrij besteden. Wat de OZB betreft zullen gemeenten zich bij het vaststellen van tarieven wel rekenschap moeten geven van de benchmark woonlasten. De hoogte van de opcenten MRB is wettelijk gemaximeerd (in 2020 op maximaal 115% van het rijkstarief). De hoogte van de tarieven verschilt dan ook per gemeente of provincie.

Een van de doelen van de verdeling van de gemeentefondsgelden is om gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen. Daartoe vindt er een verrekening plaats van 70% van de belastingcapaciteit van niet-woningen en 80% van de belastingcapaciteit van de woningen in de gemeente. Door gebiedsontwikkeling kan de belastingcapaciteit van gemeenten toenemen, vooral wanneer gebouwen met hoge WOZ-waarden worden gebouwd. Deze extra belastingcapaciteit wordt verevend met de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

In theorie kan de gemeente baatbelasting opleggen aan eigenaren van onroerende zaken die gebaat zijn door voorzieningen die door of met medewerking van de gemeente tot stand zijn gekomen. De baatbelasting wordt op dit moment niet of nauwelijks toegepast. Dat komt vooral door juridische problemen. Gemeenten lopen een groot risico dat een baatbelasting met succes wordt aangevochten bij de rechter.

---

<sup>16</sup> <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-policy-brief-2015-04-een-ruimer-lokaal-belastinggebied.pdf>

## 5 Voorbeelden van baathebbers en bekostiging

*In het buitenland, waaronder het Verenigd Koninkrijk, zijn er voorbeelden waar op grotere schaal een directe(re) koppeling wordt gelegd tussen baathebbers en bekostiging. De Studiegroep heeft ook in Nederland een aantal voorbeelden aangetroffen waar alternatieve bekostiging is toegepast of toegepast gaat worden. Daarnaast lopen er diverse initiatieven in Nederland waar dit onderwerp in de vorm van concrete businesscases onderzocht wordt. De studiegroep heeft deze instrumenten als basis genomen ('Long list').*

### 5.1 Bekeken buitenlandse voorbeelden

In het buitenland worden andere modellen toegepast om gebiedsontwikkeling of infrastructuur te bekostigen. Hierbij wordt opgemerkt dat er doorgaans een sterke samenhang is tussen de wijze waarop bekostiging georganiseerd is en de institutionele inrichting van een land. Dit betekent dat het op dezelfde wijze toepassen in Nederland niet zonder meer mogelijk is<sup>17</sup>. De genoemde voorbeelden zijn bedoeld ter illustratie. De voorbeelden zijn niet uitputtend en worden niet allemaal (uitgebreid) besproken. Er zijn verwijzingen opgenomen naar uitgebreidere informatie. In Bijlage C is een overzicht van alle geïnventariseerde buitenlandse voorbeelden opgenomen.

De Heathrow Express is een snelle treinshuttle tussen het centrum van Londen en het vliegveld Heathrow. De aanleg en exploitatie van de verbinding worden volledig bekostigd uit opbrengsten door een (winstgevende) dochter van Heathrow. Voor een enkele reis vanuit het centrum van Londen wordt een prijs gerekend van £20 of meer, een enkele reis met de Londen Underground kost tussen de £3 en £5. Voor de stukken waar de Express gebruik maakt van bestaande infrastructuur betaalt de onderneming een vergoeding aan Transport for London (TfL).

Crossrail is een groot infrastructuurproject dat bestaat uit de aanleg van meerdere nieuwe spoorlijnen door Londen (bouwkosten circa £16 mld.). Cross London Rail Links LTD is de onderneming verantwoordelijk voor de aanleg van Crossrail. Dit is een overheidsbedrijf dat 50% eigendom is van het gemeentelijk vervoersbedrijf TfL en het Ministry for Transport van het Verenigd Koninkrijk. Van de kosten wordt circa £6 mld. gedragen door het bedrijfsleven:

- €4,1 mld. is opgehaald via de 'Crossrail Business Rate Supplement'. Dit is op basis van de regeling waar in staat dat op de 'Business Rate' die bedrijven betalen een opslag gelegd kan worden voor lokale economische ontwikkeling.
  - €0,6 mld. via private overeenkomsten ('section 106') met ontwikkelaars in het gebied.
  - tot slot via bijdragen van belanghebbenden als Canary Wharf Group, Heathrow, City of London Corporation en Berkeley Homes.
- Circa één derde van de kosten wordt gedragen door de uiteindelijke gebruikers van Crossrail.

<sup>17</sup> Heurkens, E.W.T.M. (2012). Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. Sturing, samenwerking en effecten in Engeland en Nederland.

Liverpool One<sup>18</sup> is een (hoogwaardig) woon-, winkel, recreatiegebied (170.000 m<sup>2</sup> en bouwkosten ca. £500 mln.) De partij Grosvenor treedt hierbij op als "ontwikkeld belegger". Zij doen grote voorinvesteringen en compenseren deze, net als de projectontwikkelingskosten, met rendement. Selectie van Grosvenor heeft plaats gevonden op basis van EMVI (gebiedsvisie, ontwikkel expertise en grondbod) in tender met duidelijke doelen voor het gebied en marktselectiecriteria. De vastgoedhuurders in het gebied betalen aan Grosvenor een 'service fee' voor het onderhoud. De gemeente maakt hier geen kosten voor. In ruil hiervoor kan 'Grosvenor' rekenen op een stabiel cashflow via een 250-jarige erfpachtconstructie en een gebiedsconcessie inclusief privaat beheer van de openbare ruimte.

Voor de ontwikkeling van Orestad<sup>19</sup> is een ontwikkelingsmaatschappij gevormd die voor 55% in handen is van de stad Kopenhagen en voor 45% in handen is van het Ministerie van Financiën. Deze ontwikkelingsmaatschappij was zowel verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling als voor de aanleg van de infrastructuur. Hierdoor konden de inkomsten uit de grond- en vastgoedontwikkeling worden gebruikt voor het aanleggen van de metrolijn die Orestad verbindt met het centrum van de stad. Dat was mede mogelijk doordat de overheid alle grond in handen had: een deel was militair oefenterrein en een deel was in handen van het gemeentelijk havenbedrijf.

Vlaanderen<sup>20</sup> kent als een van de weinige landen in de wereld een planbatenheffing. Deze is gekoppeld aan specifiek wettelijk benoemde bestemmingswijzigingen in een ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg (vergelijkbaar met de Nederlandse bestemmingsplannen). In essentie gaat het om wijzigingen van minder profijtelijke naar meer profijtelijke bestemmingen, zoals van 'bos' naar 'wonen'. De heffing is gebaseerd op een vermoede meerwaarde per m<sup>2</sup>. Voor transformaties van brownfields geldt geen planbatenheffing. Daarnaast bestaat een aantal andere uitzonderingen, zoals voor kleine percelen. De opbrengsten van de planbatenheffing gaan deels naar gemeenten waar de bestemmingswijzigingen plaatsvonden. Er bestaat evenwel geen bestedingsvrijheid van de opbrengsten. Wettelijk is vastgelegd waaraan de opbrengst besteed mag worden. Publieke ruimtelijke voorzieningen behoren daar niet toe.

In de Nederlandse situatie levert een planbatenheffing naar verwachting weinig extra middelen op en zal daardoor niet wezenlijk bijdragen aan het oplossen van de tekorten bij gebiedsontwikkeling. Dat komt doordat een planbatenheffing concurreert met het kostenverhaal en de financiële bijdragen op basis van de Wro en de Omgevingswet. Een hoge planbatenheffing zal ertoe leiden dat gemeenten minder kosten verhalen en minder of geen financiële bijdragen kunnen eisen.

In Parijs<sup>21</sup> wordt een lokale belasting ("Versement Transport") geheven op het totale bruto salaris van alle werknemers van bedrijven met meer dan 11 werknemers. De opbrengsten komen ten goede lokale overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het organiseren van het openbaar vervoer.

South Lake Union is een gebied aan de zuidkant van Seattle met zowel een woon-, recreatie- en economische functie. In South Lake Union heeft de gemeente een

<sup>18</sup> TU-Delft (2017) Gebiedstransformaties, ruimte voor durf en diversiteit.

<sup>19</sup> <https://www.thenewlocalism.com/research/how-a-dying-city-transformed-into-one-of-the-wealthiest-in-the-world/> en <https://www.centreforcities.org/reader/delivering-change-building-homes-need/can-cities-make-opportunities/orestad-copenhagen-using-public-assets-fund-infrastructure/>

<sup>20</sup> Hobma, F (et.al) (2014) Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling.

bestemmingsplan gehanteerd met daarin o.a. vastgelegd de maximaal te bebouwen hoogte van een plot. Daaraan gekoppeld kent de gemeente het incentive/up zoning mechanisme wat private ontwikkelende partijen de mogelijkheid biedt om af te wijken van de genormeerde hoogte, mits voldaan wordt aan de voorwaarde dat er een financiële of fysieke bijdrage aan publieke doelen tegenover staat. Per additionele verdieping/metrage wordt een bedrag vastgesteld waarmee een 'development contribution fee' wordt berekend. In overleg tussen de gemeente en de private partij wordt deze geïnvesteerd in de ontwikkeling van openbare ruimte of gestort in een gemeentelijk fonds waar vanuit infrastructuur of sociale woningbouw elders in de stad wordt gerealiseerd.

Ook *Oslo* biedt een inspirerend voorbeeld van alternatieve bekostiging van integrale gezonde gebiedsontwikkeling in samenhang met (OV-) infrastructuur. Gezien de grote bevolkingsgroei is het voor Oslo van vitaal belang gebleken om een strategie voor stadsontwikkeling te hebben die lopen, fietsen en gebruik van het openbaar vervoer mogelijk maakte. Sinds 2000 is de basisstrategie voor stedelijke ontwikkeling in Oslo daarom geweest om te bouwen in de nabijheid van knooppunten van openbaar vervoer en langs spoorweg-, tram- en metronetwerken. Gecombineerd met aanzienlijke investeringen in openbaar vervoer gedurende een aantal jaren en de lancering van het transportbedrijf Ruter (voor Oslo en Akershus) heeft dit ertoe geleid dat zelfs tijdens een periode van aanzienlijke bevolkingsgroei de groei van het autoverkeer in Oslo nihil is geweest. Drie pijlers vormen de kern van een samenhangend pakket: 1. een vorm van een cordonheffing rond de stad; 2. forse investeringen in OV infrastructuur (deels bekostigd uit de opbrengsten van de cordon heffing); 3. intensieve regionale samenwerking tussen Oslo, omliggende gemeenten en de landelijke overheid met een directe zeggenschap over de besteding van de opbrengsten uit de cordonheffing door de lokale overheden.

## 5.2 Nederlandse voorbeelden

De Studiegroep heeft in Nederland een beperkt aantal voorbeelden aangetroffen waarin baathebbers – anders dan bouwers en ontwikkelaars - direct financieel zijn aangesproken. Projecten waarbij dit het geval is zijn:

- de *Westerscheldetunnel* (eigendom van de Provincie Zeeland) die deels bekostigd wordt uit tolheffing;
- het project *Sijtwende* waar meeropbrengsten uit de grond zijn ingezet voor verbetering van voorzieningen in het gebied;
- Via de wet tijdelijke tolheffing *Blankenburgverbinding en Via15* wordt het mogelijk om tol te heffen op de A15 bij Rozenburg en de A20 tussen Maassluis en Vlaardingen en de verbinding van de A15 tussen knooppunt Valburg en de A12 bij Zevenaar. Het Rijk heeft voor deze twee projecten een tologgave gedefinieerd die gelijk staat aan het tekort op de bekostiging voor de aanleg. De tolheffing stopt zodra het benodigde bedrag is opgehaald. Dit is grofweg 1/3de van de totale investeringsom.

Bij het project *Zuidas* is geprobeerd om op grotere schaal alternatieve bekostiging toe te passen. De kosten van de beoogde ondertunneling zouden grotendeels uit de opbrengsten van het vastgoed op de Zuidas gedekt worden. Vanwege de risico's was beoogd om projectvennootschap op te starten met 50/50 publieke en private aandeelhouders. De (beleids-)ambities van de publieke opdrachtgevers bleken echter hoog en te complex qua techniek en projectmanagement. Deze businesscase is niet rondgekomen.



De G4 (A'dam, R'dam, Den Haag en Utrecht) en Eindhoven stellen parallel aan dit traject businesscases op voor de ontwikkeling van het Mobiliteitsnetwerk rondom Schiphol, de ontwikkeling van de Oostflank Rotterdam, de Binckhorst en de Merwede Kanaalzone en Eindhoven internationale knoop XL. Hierin worden er in opdracht van de Bestuurlijke overleggen MIRT diverse instrumenten in kaart gebracht om alternatieve bekostiging vorm te geven inclusief de belemmeringen om deze toe te passen.

In 2005 is er een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen InterIkea (tbv Ikea Delft), ministerie IenW (tbv RWS) en gemeente Delft met als doel 'een civiel project' te realiseren, dat de uitbreiding van IKEA in Delft zou kunnen faciliteren, namelijk de noodzakelijke aanpassing en uitbreiding van de (rijks)wegen richting het woonwarenhuis. In de overeenkomst worden ook waterbergingen, ecologische infrastructuur en ondergrondse en bovengrondse techniek meegenomen, conform het bestemmingsplan. Daarnaast wordt expliciet benoemd dat de 3 partijen hetzelfde belang hebben; het oplossen van bereikbaarheidsknelpunten op de snelweg en het onderliggende wegennet. Wat betreft de bekostiging is het zo overeengekomen dat het leeuwendeel (meer dan 80%) van de kosten door IKEA gedragen wordt. Kosten van beheer en onderhoud zijn niet in de overeenkomst meegenomen. Deze liggen zeer waarschijnlijk bij de overheden na oplevering van het werk.

### 5.3 Lessen uit de voorbeelden

De studiegroep heeft de volgende lessen opgehaald uit alle voorbeelden:

- *Proces:*  
Betreuk potentiële baathebbers bij het project voordat er besluitvorming heeft plaatsgevonden. Maak daarbij inzichtelijk in een businesscase wat de directe financiële belangen zijn die samenhangen met het project en waar baten terecht komen. Wees vanaf het begin duidelijk dat er in ruil voor realisatie van het project een bijdrage verwacht zal worden. Het project Crossrail is zo tot stand gekomen in nauwe samenwerking met het vastgoed wat zich er omheen en erboven bevindt. Dit is ook tot uiting gekomen in de bekostiging.
- *Instrumenten:*  
Gebruik bij voorkeur instrumenten die de kosten tegen een relatief beperkt tarief uitspreiden over een zeer brede groep van baathebbers, zoals bijvoorbeeld de 'Business Rate Supplement' die in Londen voor de bekostiging Crossrail voor alle bedrijven van toepassing is. Het gaat hier om extra opslag ter hoogte van omgerekend 2% op de verhuurwaarde voor alle bedrijven met een verhuurwaarde hoger dan £70K. Op deze wijze blijft de bijdrage voor de baathebbers enerzijds behapbaar en ontstaat anderzijds een stabiele cashflow. Sluit hiervoor in verband met het draagvlak zo veel mogelijk aan bij bestaand instrumentarium.
- *Rol overheid:*  
In het Verenigd Koninkrijk wordt de gebiedsontwikkeling gekenmerkt door een meer leidende rol van projectontwikkelaars en faciliterende rol van lokale overheden. Er is daarbij doorgaans sprake van een scherpere contractuele publiek-private rolverdeling. De onderhandelingspraktijk van de Britten leidt wel tot veel explicietere uitwerkingen van spanningen in kwaliteit, prijs en programma. Dit leidt tot relatief stabiele randvoorwaarden waarbinnen bedrijven de risico-calculatie kunnen maken. In Nederland formuleren gemeenten bij de start van een gebiedsontwikkeling vaak een uitgebreid programma van eisen. Dat is nodig om de steun te krijgen van de gemeenteraad en eventuele bezwaren van omwonenden weg te nemen. Zeker bij langlopende projecten zoeken de

gemeenten daarbij soms de ruimte om plannen aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen of inzichten. Marktpartijen in Nederland geven aan dat zij met deze zaken moeilijk uit de voeten kunnen, omdat dit de rentabiliteit onder druk zet en/of onzekerheden voor de businesscase met zich meebrengt. Een gevolg van de praktijk is dat er mogelijkheden gemist worden om marktpartijen risicodragend te betrekken bij investeringen in publieke voorzieningen die zich terugbetalen in hogere vastgoedwaarden. Andere vormen van publiek-private contractering met meer aandacht voor wederzijdse zekerheden en gezamenlijke planvorming kunnen hierbij een oplossing bieden.

Het voorbeeld van Orestad laat zien dat het loont om gebiedsontwikkeling te bekostigen uit de baten die door de nieuwe ontwikkelingen worden gegenereerd. Daarmee is Orestad een belangrijke inspiratiebron voor het idee van de gebiedsinvesteringszone.

## 6 Bekostiging van ruimtelijke ontwikkelingen: naar nieuwe instrumenten

*De Studiegroep doet uitgaande van de besproken voorbeelden voorstellen voor een set van kansrijke instrumenten waarmee de baathebbers bij de bekostiging betrokken worden. Deze instrumenten worden beoordeeld op basis van een aantal beoordelingscriteria.*

### 6.1 Beoordelingscriteria

Om een beeld te vormen over de (on)mogelijkheden en consequenties bij het toepassen van de kansrijke instrumenten zijn beoordelingscriteria gebruikt. Deze zijn gebaseerd op de IAK-criteria en de criteria die het CPB in haar policy brief hanteert. De betekenis en reikwijdte van de beoordelingscriteria zijn in onderstaande kader toegelicht. De beoordeling van de kansrijke instrumenten wordt in afzonderlijk factsheets in bijlagen bij dit rapport beschreven.

Er wordt onderscheid gemaakt in generieke criteria en een meer project specifiek criterium, de doeltreffendheid.

#### ***Beoordelingscriteria instrumenten***

##### **Generiek**

**Rechtmatigheid**: in hoeverre past het instrument al binnen de bestaande procedures, beleidskaders en/of regelgeving? Dit criterium is niet bedoeld om een instrument uit te sluiten, maar om zicht te krijgen op wat er nodig is om het betreffende instrument te kunnen toepassen in de praktijk.

**Doelmatigheid/efficiëntie**: Een (voorgenomen) instrument is **doelmatig** of efficiënt voor het bereiken van een inhoudelijk doel met gebruik van zo min mogelijk middelen. De kosten staan in verhouding tot de opbrengsten. **Doelmatigheid** kan in getallen weergegeven worden. Het gaat hierbij om de uitvoeringskosten van een instrument. (Dit gaat dus niet over het project).

**Uitvoerbaarheid**: is het instrument werkbaar voor de organisaties/betrokkenen die er mee aan de slag gaan als het instrument er is?

**(Neven)effecten/consequenties**: wat kan er op voorhand worden beredeneerd over effecten en consequenties, welke effecten zijn te verwachten zowel positief (bijv. minder stikstof) als negatief (bijv. economische verstoringen).

**Profijtbeginnel**: De kansrijke instrumenten in dit rapport zijn allemaal instrumenten die extra bekostiging opleveren. De vraag is of degene die profiteert van een voorziening ook voor die voorziening betaalt. Dit criterium is bedoeld om een beeld te vormen in hoeverre door de toepassing van een instrument alleen de belanghebbenden meebetalen of dat ook niet-belanghebbenden meebetalen. De mate van profijt zal per project verschillen.

##### **Specifiek, casus/project afhankelijk**

**Doeltreffendheid/effectiviteit**: de mate waarin wordt verwacht dat het instrument bijdraagt aan de beoogde doelstelling: het genereren van extra bekostiging, de opbrengstpotentie. Hierbij spelen casus/project specifieke aspecten een rol: bijv. wat wordt het tarief of hoe groot is het aantal betalenden. Dit criterium kan zodoende niet los worden gezien van een specifiek project of casus. Daarbij zal ook per casus de vraag aan de orde zijn in welke mate een opbrengst gewenst is. Ook een kleine opbrengst kan wenselijk zijn op het moment dat een instrument duidelijk aan de baathebbers gekoppeld is. In de tabel met kansrijke instrumenten in hoofdstuk 6.2 is per instrument een indicatie gegeven wat de opbrengstpotentie is.

## 6.2 Kansrijke instrumenten

De Studiegroep heeft een analyse gemaakt van mogelijke instrumenten om baathebbers te betrekken bij de bekostiging van ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat daarbij om een mix van bestaande en nieuwe instrumenten. In totaal heeft de Studiegroep 15 kansrijke instrumenten geïdentificeerd. De instrumenten zijn niet allemaal zonder te meer te gebruiken. Dit vergt in sommige gevallen aanpassing van beleidskaders en/of wet- of regelgeving. Waar het nieuwe of aangepaste instrumenten gaat doet de Studiegroep geen uitspraak over de (politieke) wenselijkheid of haalbaarheid.

In onderstaande tabel zijn de instrumenten onderverdeeld naar drie groepen baathebbers. In deze tabel met kansrijke instrumenten is per instrument een globale indicatie gegeven van de opbrengstpotentie (opbrengstpotentie: van groen via oranje naar rood betekent een steeds lagere opbrengstpotentie). Zoals al opgemerkt in de box met beoordelingscriteria wordt de daadwerkelijke opbrengst in grote mate bepaald door project-specifieke aspecten. Daarnaast is een indicatie gegeven wat betreft de doorlooptijd die nodig is om het instrument in te voeren of te hervormen. Voor een aantal instrumenten geldt immers dat eerst wijzigingen in systemen en/of regelgeving nodig zijn alvorens het kan worden toegepast. (Doorlooptijd van groen via oranje naar rood betekent een steeds langere doorlooptijd).

		Potentie opbrengsten	Doorlooptijd
<i>Bouwers/ontwikkelaars/grondeigenaren</i>			
1	Kostensoortenlijst		
2	Ontwikkelrechten		
3	Vaste afdracht nieuwbouw		
<i>Vastgoed (bedrijven + particulieren)</i>			
4	Ingezeteneffing		
5	OZB		
6	Baatbelasting		
7	Gebiedsontwikkelingsheffing		
8	Gebiedsinvesteringszone		
<i>Gebruikers/Ov-exploitanten</i>			
9	Cordonheffing		
10	Tolheffing		
11	Opcenten Provincie		
12	Tarieven OV		
13	Prijsdifferëntatie OV		
14	Parkeertarieven		
<i>Overstijgend</i>			
15	Regionaal of stedelijk fonds <sup>22</sup>	Nvt	

<sup>22</sup> Regionale- en stedelijke fondsen zijn niet zozeer van belang voor het bekostigen van gebiedsontwikkeling maar vooral voor het financieren daarvan.

#### *Instrument 1: Kostensoortenlijst*

Als de kostensoortenlijst die is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening wordt gewijzigd, kunnen gemeenten meer kosten verhalen op bouwers, ontwikkelaars en eigenaren verhalen. Deze wordt momenteel herzien in het kader van de Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet. Bij deze herziening worden enkele vernieuwingen doorgevoerd, waardoor het ook mogelijk wordt om de kosten van voorziening die samenhangen met energietransitie, klimaatadaptatie en nieuwe vormen van verkeer en vervoer te verhalen. Voorbeelden zijn warmtenetwerken en mobiliteitshubs. Overigens is de kostensoortenlijst door de soms ruime formuleringen flexibel toepasbaar. Daarnaast zullen door een amendement op de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet voor gemeenten nog extra mogelijkheden ontstaan om ook kosten van publieke voorzieningen die niet per se noodzakelijk zijn voor de bouwactiviteiten staan door te berekenen<sup>23</sup>. Daarom is het belangrijk dat gemeenten worden voorgelicht over de nieuwe mogelijkheden die de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit bieden. De studiegroep adviseert om hier actief gemeenten over voor te lichten en bij te staan.

#### *Instrument 2: Ontwikkelrechten*

Ontwikkelrechten geven eigenaren van vastgoed het recht extra vierkante meters vloeroppervlak te realiseren in ruil voor investeringen in de openbare ruimte. Een voorbeeld zijn air rights, waarbij een gebouw meer verdiepingen kan krijgen wanneer de ontwikkelaar op de begane grond een voor het publiek toegankelijk plein aanlegt.

De Wet op de ruimtelijke ordening en de Omgevingswet bieden de mogelijkheid om in een bestemmingsplan of een omgevingsplan voorwaardelijke verplichtingen op te nemen. In dat geval mogen eventuele extra bouwmogelijkheden alleen worden benut als de bouwer of ontwikkelaar maatregelen neemt om de negatieve effecten op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te voorkomen of te mitigeren. De studiegroep vindt de voorwaardelijke verplichtingen een instrument dat goed past in de denklijn van alternatieve bekostiging.

#### *Instrument 3: Vaste afdracht nieuwbouw*

Regionale- of stedelijke fondsvorming voor gebiedsontwikkeling op basis van vaste afdrachten is mogelijk wanneer daarover afspraken zijn gemaakt in overeenkomsten met bouwers en ontwikkelaars. Dat biedt goede mogelijkheden want het kostenverhaal vindt in het algemeen plaats door het sluiten van een overeenkomst. Een bijdrage op basis van overeenkomst acht de studiegroep daarom wenselijk. Zeker als deze worden ingezet in fondsen om benodigde bovenwijkse voorzieningen uit te bekostigen. Zie ook instrument 15.

#### *Instrument 4: Ingezetenenheffing*

De ingezetenenheffing zoals de waterschappen deze toepassen, is een geschikt instrument voor de bekostiging van investeringen waarvan alle ingezetenen in gelijke mate profiteren. Dit betekent dat dit instrument met name interessant is voor de bekostiging van projecten met een grote schaalgrootte. Bijvoorbeeld projecten die de algehele bereikbaarheid verbeteren.

Via een wetswijziging kan een ingezetenenheffing mogelijk worden gemaakt voor gemeenten en/of provincies.

De studiegroep is - net als het CPB - van mening dat een ingezetenenheffing goed aansluit bij het profijtbeginsel, omdat de inkomsten kunnen worden aangewend voor voorzieningen binnen de eigen bestuurlijke eenheid. Opgemerkt moet worden

<sup>23</sup>Kamerstukken II, 2019-2020 35 133 nr.34

dat gemeenten en provincies bestedingsvrijheid hebben. Inkomsten uit een ingezetenenheffing *hoeven* dus niet ingezet te worden voor gebiedsontwikkeling. Een ander belangrijk voordeel is de relatief eenvoudige uitvoerbaarheid.

*Instrument 5: Onroerendezaakbelasting (OZB)*

Bij de OZB loopt de connectie tussen belasting en profijt via de WOZ-waarde: als ruimtelijke ontwikkeling leidt tot een aantrekkelijkere leefomgeving, en daarmee een hogere WOZ-waarde, neemt de belastingafdracht via de OZB toe.

De inkomsten uit de OZB kunnen worden ingezet voor gebiedsontwikkeling. Dit kan een additionele bijdrage leveren naast inkomsten uit kostenbijdragen van bouwers en ontwikkelaars en eventuele inkomsten uit verkoop van grond door het gemeentelijk grondbedrijf. Gemeenten kunnen extra inkomsten uit de OZB verwerven door tarieven te verhogen zonder dat dit gevolgen heeft voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. In de praktijk is dat voor gemeenten een moeilijke beslissing; zij kiezen er vaak voor om de OZB aanslag van jaar op jaar ongeveer gelijk te houden.

Het CPB constateert dat door de relatief lage OZB-tarieven en het ontbreken van een OZB-gebruikersdeel bij woningen slechts een beperkt deel van de vastgoedwaardestijging door gemeenten kan worden verzilverd en dat de projectkosten fors hoger kunnen zijn dan de waardestijging. Een ander aandachtspunt is de vereveningssystematiek van het gemeentefonds. Door gebiedsontwikkeling kan de waarde van het bestaande vastgoed toenemen. Dit kan extra belastinginkomsten opleveren. Deze potentiële extra belastingcapaciteit wordt voor een deel verrekend met de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Het motief voor de verevening is dat gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie worden gebracht. De OZB zou doeltreffender kunnen worden ingezet voor gebiedsontwikkeling wanneer deze doelstelling wordt losgelaten. In dat geval profiteert de gemeente optimaal van extra inkomsten uit de OZB. Dat is goed vanuit het perspectief van bekostiging op basis van profijt, maar past minder goed bij het gelijkheidsbeginsel dat ten grondslag ligt aan het Gemeentefonds.

Het potentieel van de OZB als instrument om extra opbrengsten te genereren voor ruimtelijke investeringen neemt toe indien er een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied plaatsvindt. De OZB-opbrengsten bepalen nu immers in een relatief beperkte mate de totale overheidsinkomsten. Vanuit het oogpunt van bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling is de studiegroep er voorstander van dat gemeenten een groter deel van hun inkomsten uit lokale belastingen genereren.

Binnen de huidige systematiek van het Gemeentefonds zijn er opties om extra middelen beschikbaar te krijgen voor gebiedsontwikkeling. Deze opties zijn minder ingrijpend dan het volledig loslaten van het vereveningsprincipe.

- De optie om de inkomsten uit grondexploitaties door de gemeente niet meer in de verdeling van het Gemeentefonds mee te nemen. Vanuit een perspectief van alternatieve bekostiging is het logisch dat een gemeente die een grondbedrijf heeft en financiële risico's neemt de baten daarvan mag behouden, zodat die weer kunnen worden ingezet voor gebiedsontwikkeling.
- Verder kan er in de verdeling van het Gemeentefonds rekening gehouden worden met verschil tussen gemeenten die veel in het bestaand stedelijk bouwen (hogere kosten) en die veel op uitleglocaties bouwen. In strikte is dit echter geen vorm van alternatieve bekostiging, omdat dit enkel het verleggen is van de bestaande publieke geldstroom.

Instrument 6: Baatbelasting.

De gemeente kan een baatbelasting opleggen aan eigenaren van onroerende zaken die gebaat zijn bij voorzieningen die door of met medewerking van de gemeente tot stand zijn gekomen. De baatbelasting is daardoor in theorie een geschikt instrument om omwonenden en bedrijven in de omgeving te laten bijdragen aan buurt- en wijkvoorzieningen. Het voordeel van de baatbelasting is dat het een bestaande belasting is.

Het CPB merkt op dat de baatbelasting in theorie een zeer economisch efficiënt bekostigingsinstrument is, vanwege de goede aansluiting bij het profijtbeginsel en de afwezigheid van economische verstoringen. De sterke link met het profijtbeginsel leidt bij dit instrument echter ook tot uitvoeringsproblemen: profijt kan lastig onomstotelijk worden aangetoond. Vanwege juridische uitvoeringsproblemen en jurisprudentie wordt de baatbelasting daarom momenteel maar weinig toegepast.

Er zal een wetswijziging nodig zijn om deze juridische uitvoeringsproblemen op te lossen. Daarbij zal tevens moeten worden geregeld hoe de baatbelasting en het kostenverhaal van de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet in samenhang kunnen worden toegepast. De studiegroep is voorstander om in de vorm van pilots uit te werken hoe baatbelasting (of de hieronder genoemde gebiedsontwikkelingsheffing als alternatief) ingezet kunnen worden in een Gebiedsinvesteringszone (GIZ).

Instrument 7: Gebiedsontwikkelingsheffing

De bekostiging van gebiedsontwikkeling is gebaseerd op het beginsel van het verhalen van kosten. Een bestemmingsheffing is een mogelijk alternatief voor de baatbelasting. Dat is een heffing die wordt geheven bij een bepaalde groep personen en die dient voor specifieke uitgaven. De reden waarom de studiegroep dit instrument opvoert naast de baatbelasting, is omdat dit een beter uitvoerbaar instrument kan zijn mits ervoor wordt gekozen om de kostenberekeningen te baseren op de regels voor het verhalen van kosten in de Wet ruimtelijke ordening/de Omgevingswet en om de kosten om te slaan op basis van de WOZ-waarde. In dat geval hoeft het individuele profijt niet precies te worden berekend, zoals bij de baatbelasting het geval is.

Instrument 8: Gebiedsinvesteringszone (GIZ)

De GIZ is een mogelijk nieuw instrument om de financiering en bekostigen van gebiedsontwikkeling te ondersteunen. Een GIZ is een democratisch instrument dat eigenaren van onroerende zaken binnen een afgebakend gebied in staat stelt om, gedurende een gelimiteerde periode afspraken te maken over de realisatie van publieke voorzieningen. De huidige wetgeving voorziet reeds in de oprichting van een bedrijveninvesteringzone (BIZ). Een GIZ is breder dan een BIZ, aangezien een BIZ zich enkel richt op onroerende zaken die niet hoofdzakelijk als woning dienen. Het vergt een nieuwe wettelijke regeling om een GIZ op te richten.

De studiegroep adviseert d.m.v. enkele pilots ervaring op te doen met een GIZ en om in dat kader een keuze te bepalen tussen het aanpassen van de wettelijke regeling van baatbelasting of het introduceren van een gebiedsontwikkelingsheffing.

Instrument 9: Cordonheffing

De buitenlandse ervaringen laten zien dat met cordon- en verblijfsheffing succes kan worden geboekt om de congestie terug te dringen. De opbrengsten worden gebruikt voor investeringen, vaak in het openbaar vervoer of de fiets. Er is nu geen juridische basis in Nederland voor een cordon- of verblijfsheffing. Ook is het een

voorwaarde zijn dat er een éénduidige koppeling gelegd wordt tussen enerzijds baathebbers en anderzijds investeringen.

De studiegroep beschouwt dit instrument als kansrijk op de langere termijn indien gekoppeld aan concrete investeringen in een ring om steden.

#### *Instrument 10: Tolheffing*

Er wordt in Nederland tolheffing beoogd op een tweetal verbindingen waarvoor er een gratis alternatief beschikbaar is. De tolheffing loopt af zodra de investering voor een (vooraf vastgelegd deel) terugverdiend is. Er is bij dit type tolheffing sprake van een directe koppeling tussen de gebruiker die een tarief betaald en de bekostiging van de investering. In het beleidskader tol uit 2012 zijn de voorwaarden vastgelegd voor deze vorm van tolheffing op het Hoofdwegennet, o.m. dat het om nieuwe verbindingen moet gaan, er een gratis alternatief beschikbaar is en dat kosten van de tolheffing maximaal 20 procent van de totale inkomsten bedragen.

De studiegroep beschouwt dit instrument alleen kansrijk en toepasbaar bij nieuwe verbindingen.

#### *Instrument 11: Opcenten Provincie*

Een verhoging van de provinciale opcenten is een kansrijk instrument voor alternatieve bekostiging voor investeringen waarbij er een groot belang in de provincie ligt. Er is sprake van nu nog onbenutte belastingcapaciteit in de opcenten op de MRB. Binnen het maximumtarief bepaalt de provincie de hoogte van zijn tarief. De tarieven van provincies lopen fors uit één. Zo ligt het percentage van de opcenten in 2019 in Drenthe op 92% en in Noord-Holland op 67,9%. De inkomsten uit de opcenten zijn vrij besteedbaar.

De studiegroep meent dat dit instrument binnen andere lopende trajecten gezien moet worden.

#### *Instrument 12: Tarieven OV*

Een studie van het Kennisinstituut Mobiliteit (KiM) laat zien dat de prijs van OV (exclusief trein) relatief inelastisch is. Een verhoging van de prijs van de bus, tram of metro met 10 procent leidt tot een daling van gereisde kilometers van 3,6 procent. Het verhogen van de tarieven leidt vooral tot meer fietsers en lopers. Het gebruik van de trein is meer prijselastisch: een verhoging van de prijs met 10 procent leidt tot 4,5 procent minder reizigerskilometers. Een beperkt deel daarvan wijkt uit naar de auto.

De studiegroep is van mening dat algemene tariefsverhogingen als instrument mogelijkheden biedt voor alternatieve bekostiging. Maar een generieke verhoging van de tarieven in het openbaar vervoer leidt in veel gevallen echter tot politieke bezwaren, in verband met de sociale functie van het openbaar vervoer.

#### *Instrument 13: Prijsdifferentiatie OV*

Het differentiëren van OV-tarieven kan in bepaalde situaties een kansrijk instrument zijn voor alternatieve bekostiging. In haar businesscase voor de bereikbaarheid van de westzijde van Amsterdam rekent de gemeente met varianten waarbij er een toeslag op de metrotickets wordt gerekend voor uitstappers op Schiphol. Het blijkt hierbij mogelijk om substantiële opbrengsten te genereren die voor bekostiging ingezet kunnen worden. Tariefafspraken zijn vastgelegd in concessies met regionale vervoerders en NS. Deze zullen herzien moeten worden om tariefdifferentiatie mogelijk te maken met als specifieke inzet de bekostiging van infrastructuur. De studiegroep adviseert dit instrument op korte termijn in te gaan zetten in het kader van de pilots.



Instrument 14: Parkeertarieven

Via het uitbreiden van het parkeerbeleid kunnen er lokaal extra opbrengsten gegeneerd worden. Het gaat dan om het (verder) omzetten van gratis parkeerplaatsen naar betaalde parkeerplaatsen en om het (verder) differentiëren van tarieven naar tijd en plaats. Uitbreiding van betaald parkeren stuit vaak op weerstand, maar de acceptatie kan verhoogd worden als men bewoners zichtbaar de leefomgeving ziet verbeteren.

De studiegroep is van mening dat de bijdrage van dit instrument beperkt is.

Instrument 15: Regionaal of stedelijk fonds

Regionale- en stedelijke fondsen zijn niet zozeer van belang voor het bekostigen van gebiedsontwikkeling maar vooral voor het financieren daarvan. De fondsen zullen worden gevuld met de bijdragen van ontwikkelaars en bouwers en de betrokken gemeenten. Via deze fondsen worden voorzieningen betaald die de ruggengraat van de stad vormen: de hoofdinfrastructuur, het openbaar vervoer, het watersysteem en grote recreatiegebieden.

De doelen van deze fondsen zijn:

- Vergemakkelijken voorfinanciering door een goede planning van investeringen in de tijd.
- Meerjarige financiële zekerheid.
- Flexibele inzet van middelen voor verschillende doelen.

De studiegroep is van mening dat regionale-en stedelijke fondsen een nuttig bijdrage kunnen leveren aan de financiering van grootschalige investeringen. Ze kunnen ook bijdragen aan een betere afstemming tussen het omgevingsbeleid- en het verkeers- en vervoersbeleid. In het kader van de Woondeals is een verkenning gedaan naar regionale- en stedelijke fondsen. Op basis daarvan stelt de studiegroep voor om te komen tot pilots waarin verder geëxperimenteerd wordt met dergelijke fondsen waarin diverse bijdragen voor gebiedsontwikkeling en infrastructuur worden gebundeld.

## 7 Inzet van instrumenten

*De mate waarin de kansrijke instrumenten effectief en doelmatig zijn, hangt samen met het type project. Voor de inzet van instrumenten is er draagvlak bij baathebbers nodig en moeten zij in staat worden gesteld om een afweging te maken of de risico's voor hen beheersbaar zijn. De toepassing van alternatieve bekostiging vergt integratie van het vraagstuk in de hele levenscyclus van een project.*

### 7.1 Instrumenten per gebiedstypologie

De studiegroep heeft een vingeroefening gedaan naar de inzet van de kansrijke instrumenten bij verschillende soorten projecten. Hierbij is gebruik gemaakt van een aantal gebiedstypologieën die zijn gebaseerd op reële gebiedsopgaven. Per type is er door de studiegroep gekeken naar de soorten baten en het schaalniveau waarop deze zich voordoen. Dit is vervolgens bepalend voor welk instrument het meest effectief is om de baten om te zetten in opbrengstenstromen voor het project.

Het betreft typologieën waar alternatieve vormen van bekostiging een substantiële rol kunnen spelen en die herkenbaar en realistisch zijn gezien de huidige opgaven. Daarbij wordt opgemerkt dat de uitwerkingen gezien moeten worden als voorbeelden van een werkwijze; per project zal er sprake zijn van een specifieke set van instrumenten die relevant zijn. In werkelijkheid zal per project moeten worden bekeken welke baathebbers en instrumenten daar van toepassing zijn.

De studiegroep heeft vijf typologieën uitgewerkt:

- 1) knooppuntontwikkeling XL: een hoogstedelijk gemengd gebied van internationale allure waarin investeringen worden gedaan gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid;
- 2) stedelijke verdichting: verdichtings- of vernieuwingslocaties worden als hoog- of centrumstedelijk woon-werkmilieu ingevoegd in een bestaand stedelijk gebied;
- 3) transformatie werkgebieden: een (voormalig) monotoon werkgebied wordt getransformeerd tot een gemengde stadsbuurt;
- 4) stedelijk agglomeraat: grootschalige ontwikkellocatie die ruimte biedt aan verschillende gemengde stadswijken en gericht op stedelijke ontwikkeling en leefbaarheid;
- 5) nationaal infraproject: Een ingreep in het nationale verkeersnetwerk (auto of trein) dat niet alleen een bijdrage levert aan de bereikbaarheid maar ook aan de omgevingskwaliteit en/of ontwikkelpotentie van de locatie.

Een gedetailleerde beschrijving van de typologieën en de diverse stappen die in de analyse genomen worden, zijn opgenomen in de bijlagen van dit rapport. In hoofdstuk 7.2 zijn de kansrijke instrumenten per typologie in een tabel samengevat.

## 7.2 Kansrijke instrumenten per typologie

In onderstaande tabel zijn de instrumenten die uit de analyse naar voren komen per typologie samengevat. Hierbij wordt nogmaals benadrukt dat het om voorbeelden gaat en er project moeten worden bekeken welke baathebbers en instrumenten daar van toepassing zijn. Daarnaast wordt verwezen naar de tabel in hoofdstuk 6.2 en de daarbij behorende uitgebreidere beschrijvingen per instrument.

Instrument	Typologie				
	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 5
<b>I Bouwers/ontwikkelaars/grondeigenaren</b>					
1. kostensoortenlijst	X	X	X	X	
2. ontwikkelrechten	X	X	X		
3. vast afdracht nieuwbouw	X				
<b>II Bestaand vastgoed (bedrijven + particulieren)</b>					
4. ingezetenenheffing	X			X	
5. OZB	X	X	X	X	X
6. baatbelasting					
7. gebiedsontwikkelingsheffing			X		
8. gebiedsinvesteringszone			X	X	X
<b>III gebruikers/OV-exploitanten</b>					
9. congestieheffing/cordonheffing	X		X		
10. tolheffing					X
11. opcenten provincie				X	X
12. tarieven OV	X		X	X	X
13. prijsdifferentiatie OV	X		X		X
14. parkeertarieven	X		X	X	

## 7.3 Rol overheid

Buiten de gebiedsontwikkeling kent Nederland geen traditie dat baathebbers direct betrokken worden bij de bekostiging van investeringen in het ruimtelijk domein. In het geval er ingezet wordt om een groter aandeel van de bekostiging van projecten te verkrijgen vanuit vormen van alternatieve bekostiging, dan is het van belang om voor de start van een project in beeld te hebben welke groepen baathebbers er zijn en op welk schaalniveau deze zich bevinden. Voor draagvlak moet de projectscope dusdanig zijn dat deze voorziet in een oplossing voor de behoeften van baathebbers. Dit vergt een intensieve dialoog in de vroege fase van een project, oftewel voordat de belangrijkste parameters van het project bestuurlijk zijn vastgesteld. Een dergelijk gesprek kan gevoerd worden aan de hand van een *businesscase* waarin inzichtelijk wordt gemaakt *welke waarde er bij welke partijen* terechtkomt als gevolg van het project.

Dit vergt mogelijk aanpassingen van bestaande spelregels en processen bij Rijk en gemeenten. Er kan hiervoor aangesloten worden bij ontwikkelingen die reeds zijn ingezet. Het Rijk heeft met de vernieuwing van het MIRT reeds een ontwikkeling ingezet om vraagstukken vanuit opgaven te benaderen, maatwerk te bieden in de besluitvorming en nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden te bewerkstelligen samen met maatschappelijk partners en marktpartijen. Dit biedt kansen om ook vormen te vinden om samen te betalen. Een mogelijkheid om dit verder te stimuleren is als het Rijk in de MIRT-spelregels een systematische analyse van bekostigingsbronnen als voorwaarde zou stellen voor een Rijksbijdrage aan integrale programma's of projecten.

Een andere ontwikkeling is dat steeds meer gemeenten kijken naar mogelijkheden voor het selecteren van vaste samenwerkingspartners in plaats van conventionele gunningen op basis van een plan. Doorgaans staan ontwikkelaars hier positief tegenover, omdat de kosten van misgelopen tenders door deze groep vaak als problematisch ervaren wordt. Eén van de voordelen van partnerselectie is dat aan de voorkant in gezamenlijkheid de businesscase kan worden verbreed en verdiept, waardoor er ook meer aangrijpingspunten kunnen ontstaan voor alternatieve bekostiging in vergelijking tot aanbesteding waarbij de overheid zelf een plan maakt.

#### 7.4 Financiering en liquiditeit

De terugverdientijd van investeringen in het ruimtelijk domein is relatief lang. Pas na de realisatie van het project ontstaat er doorgaans opbrengstenstromen. In de tussentijd is er financiering noodzakelijk en dragen partijen risico of de opbrengsten conform plan gerealiseerd gaan worden. Bij eventuele heffingen en belastingen die zich specifiek richten op waardeverminderingen van bestaand vastgoed kunnen er als gevolg van dit tijdsverschil liquiditeitsproblemen bij particulieren ontstaan. Bij de uitwerking van een businesscase voor alternatieve bekostiging is het dus van belang dat er niet alleen gekeken wordt welke partijen er baat ondervinden, *maar dat er ook in de tijd uitgezet wordt wanneer baten zich vertalen in opbrengsten en wat de risico's zijn die daarmee samenhangen*. Op basis van een dergelijke analyse zijn partijen beter in staat om deze risico's af te wegen en te beoordelen of deze voor hen als individu of organisatie beheersbaar zijn of dat hier aanvullende instrumenten voor nodig zijn.

#### 7.5 Alternatieve bekostiging en de projectcyclus

De inzet van alternatieve vormen van bekostiging vergt integratie van het vraagstuk in de hele levenscyclus van een project. Voorafgaand aan een project is er een duidelijke *economische visie* nodig waarom bij het project gekozen wordt voor een toepassing van het profijtbeginsel om het gesprek met baathebbers hierover aan te kunnen gaan.

*Voorbeeld: Visie Crossrail*

"The vision and mission represented Crossrail's wider ambition: Crossrail was building 'more than a railway'. It was also creating a sustainable legacy for business, communities, the environment and the industry, while providing skills and employment opportunities for a new generation. The values stated how Team Crossrail would work together to deliver this vision"<sup>24</sup>

*Crossrail's vision: 'Moving London Forward'.*

*Crossrail's mission: 'Delivering a world class railway that will fast track the progress of London'*

*Crossrail's values: Safety, Inspiration, Collaboration, Integrity and Respect*

Tijdens de *verkenning* is het nodig om via een integrale businesscase concreet te maken welke waarde er wanneer gecreëerd wordt voor welke partijen. Partijen moeten op individuele basis een afweging maken of zij kunnen en willen bij te dragen aan de bekostiging. Partijen dragen pas bij zodra de businesscase per stakeholder realistisch en sluitend is (maximale investering, het minimum rendement, de maximale terugverdientijd en het risicoprofiel). In de businesscase

<sup>24</sup> <https://learninglegacy.crossrail.co.uk/>

dient ook de economische en maatschappelijke impact voor rijk, regio en stad inzichtelijk te worden als onderbouwing voor een (eventuele) financiële bijdrage van deze partijen. In de *planuitwerking* moet gekozen worden voor de meest effectieve instrumenten en organisatievorm om de creatie van waarde om te zetten in opbrengstenstromen voor het project. De wet- of regelgeving die hiervoor noodzakelijk is, zal ook in deze fase gereed gemaakt moeten worden. Als er als gevolg van de ruimtelijke investeringen winsten op andere beleidsterreinen bij gemeenten of het Rijk geboekt worden, kan in deze fase eventuele verevening hiervan besproken worden.

Richting de *realisatie* moet bekostiging/financiering zeker gesteld worden die tegenover de stroom van opbrengsten komt te staan om de investeringen te kunnen doen die de baten, en daarmee de opbrengsten, generen. Dit kan financiering zijn die afkomstig is vanuit overheden of vanuit private partijen. Het is hiervoor van belang dat er voldoende zekerheid over de toekomstige opbrengstenstroom of de terugbetaling geboden kan worden.

*Na oplevering* is er monitoring nodig of de opbrengsten gerealiseerd worden of dat er bijsturing noodzakelijk is.