DAADKRACHT EN DRANG

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

SKG

TU Delft

Leerstoel Gebiedsontwikkeling

INHOUD

	VOORWOORD	5
	SAMENVATTING	6
	INLEIDING	10
H1	OVERTUIG ELKAAR DAT HET ANDERS MOET	22
H2	BENUT LOKALE WAARDEONTWIKKELING	36
H3	STEL HET GEMEENSCHAPPELIJK BELANG CENTRAAL	46
H4	HERVORM, MAAR DOE HET MET MATE	56
H5	MAAK KRACHTIGE INVESTERINGSPLANNEN	72
H6	ZORG VOOR EEN EVENWICHTIGE UITVOERING	94
	AANBEVELINGEN VOOR DUURZAME BEKOSTIGING	112
	TOT SLOT	136
	BRONNENLIJST	138

DAADKRACHT EN DRANG

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

dr. ir. Tom Daamen,
Universitair hoofddocent TU Delft
en directeur Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG)

ir. Simon van Zoest,
Promovendus TU Delft

Met een voorwoord van prof. dr. Co Verdaas,
hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

2021
Leerstoel Gebiedsontwikkeling
Technische Universiteit Delft



VOORWOORD

Ook al is het Nederland van 2050 voor minstens 80% al zicht- en tastbaar, er valt nog genoeg te doen: 1 miljoen woningen, verduurzaming, klimaatverandering en natuurlijk het bereikbaar houden van ons land. Volgens recente schattingen gaat het daarbij om publieke en private investeringen met een volume van zo'n 900 miljard euro.

We doen het goed als we de opgaven in samenhang beschouwen en de publieke en private investeringen voor elkaar laten werken. Dat is een gedeeld belang.

Tom Daamen en Simon van Zoest hebben voor de SKG en het Ministerie van IenW onderzocht op welke wijze gebiedsontwikkeling en de bekostiging van collectieve bereikbaarheid hand in hand kunnen gaan. Inzichten uit New York, Londen en Kopenhagen worden vertaald naar de Nederlandse context.

Gemakkelijke en kopieerbare oplossingen zijn er niet. Wel maakt de studie duidelijk dat alles begint met een gedeelde ambitie en urgentie. En dat publieke en private partners enerzijds koersvast dienen te zijn en anderzijds bereid moeten zijn onderweg te leren en hun aanpak en afspraken bij te stellen.

Nederland staat aan de vooravond van een ingrijpende verbouwing. De vergaarde inzichten in deze publicatie dragen bij aan een goed verloop van deze verbouwing. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de missie van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling om kennis te ontsluiten en de praktijk van gebiedsontwikkeling verder te professionaliseren.

Co Verdaas
Hoogleraar Gebiedsontwikkeling

SAMENVATTING



De Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling en de programmadirectie Mobiliteit en Gebieden van het Ministerie van IenW besloten in het najaar van 2019 samen verdiepend, internationaal vergelijkend onderzoek te ondersteunen naar de alternatieve bekostiging van grootstedelijk openbaar vervoer. Gedurende het onderzoek is er door de coronapandemie veel veranderd, ook op het snijvlak van ruimte en mobiliteit. Maar wat níet is veranderd is de druk op onze gebouwde omgeving. Hoewel de maatschappelijke en politieke aandacht anno 2021 vooral uitgaat naar de woningbouwopgave, hangt deze sterk samen met uitdagingen op het terrein van natuur en klimaat, energie, segregatie én mobiliteit. Op veel plekken in Nederland zal deze samenhangende opgave beantwoord worden door transformatie, herontwikkeling en verdichting van bestaand stedelijk gebied. Naast de bekostiging van openbaar vervoer in nieuwe (uitbreidings) gebieden is daarom ook onderzocht hoe bekostigingsstrategieën tot stand zijn gekomen die ov-aanleg en gebiedsontwikkeling combineren in de bestaande stad.

In deze publicatie worden de bekostigingsstrategieën achter verschillende verstedelijkingsopgaven in New York, Londen en Kopenhagen uiteengezet. Een specifieke configuratie van *marktomstandigheden*, *projectkenmerken* en *institutionele landschap* zorgt in deze steden voor drie uiteenlopende bekostigingsarrangementen waardoor openbaarvervoeraanleg en gebiedsontwikkeling krachtig kan worden gecombineerd. Zo draait het model van Ørestad in Kopenhagen hoofdzakelijk op bekostiging door publieke gronduitgifte, gaat het in het New Yorkse Hudson Yards om de langjarige allocatie van ozb-inkomsten, en bekostigen de autoriteiten in Londen de aanleg van Crossrail gedeeltelijk door baatafroming bij het bedrijfsleven. Een interdisciplinair perspectief op de *voorbereiding*, *samenstelling*, *toepassing* en *(bij)sturing* van deze arrangementen levert voor de Nederlandse praktijk zes concrete inzichten en drie belangrijke aanbevelingen op.

Zes inzichten

In zowel New York, Londen als Kopenhagen werd het onder betrokkenen duidelijk dat de opgave waar zij voor stonden op de reguliere wijze niet zou worden verwezenlijkt. De bestaande manier van bekostigen bleek voor de gewenste verstedelijkingsplannen niet toereikend. Er ontstond een *overtuiging dat het anders moest*. De alternatieve bekostigingsstrategieën in de drie steden verschillen onderling sterk, maar hebben één belangrijke overeenkomstigheid: het *inzetten van lokale waardeontwikkeling*.

In de drie bestudeerde cases is hiervoor *geen grootscheepse hervorming* op touw gezet maar voortgebouwd op de bestaande spelregels van infrastructuurvoorziening en bekostiging. Het ging er in onze drie steden dus pragmatisch aan toe. De autoriteiten wisten bij voorbaat niet exact hoeveel geld ze gingen ophalen, maar hebben een adaptieve aanpak gekozen met prikkels die ervoor te zorgen dat er—met enige afstand tot de politiek—effectief op marktcycli kan worden ingespeeld. Behaalde opbrengsten benaderen hierdoor het hoogst haalbare.

Omdat projecten steeds vaker in ieder geval deels binnen de bestaande stadsgrenzen plaatsvinden, is het niet meer dan logisch dat de vraag op tafel komt of lokale waardeontwikkeling kan worden ingezet. Ons onderzoek laat zien dat het dan cruciaal is om *krachtige investeringsplannen* te maken die in politieke, juridische en financiële zin consistent op een bekostigingsstrategie kunnen worden afgestemd. Uit deze consistente afstemming volgt langdurig commitment van partijen en daarmee de sturende kracht van plannen. Dit wil niet zeggen dat deze plannen en strategieën in beton gegoten zijn, maar juist dat ze adaptief zijn omdat ze de *gemeenschappelijke belangen tussen partijen centraal stellen*.
Alle betrokkenen zijn gebaat bij een lerend, adaptief systeem dat deels gevoed wordt door objectieve data en deels door kennis uit zowel lokale als (inter)nationale inzichten. *Zorgen voor een evenwichtige uitvoering* vraagt dus om een combinatie van monitoren, leren en reflecteren, die we in al onze cases zijn tegengekomen.

Drie aanbevelingen

Ondanks de vele verschillen tussen onze cases in Londen, New York en Kopenhagen hebben we ook veel overeenkomsten ontdekt. De belangrijkste: dat het in alle drie de gevallen gaat om strategische stedelijke projecten die er zonder alternatieve bekostiging niet waren gekomen. Er ontstond in de steden urgentie. En daarmee daadkracht en drang.

De Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk heeft behoefte aan veerkrachtige bekostigingsstrategieën waarin niet alleen de kosten maar ook de brede opbrengsten van duurzame verstedelijking worden inbegrepen. Die strategieën moeten er bovendien voor zorgen dat zo weinig mogelijk waarde uit de keten ‘ontsnapt’, maar dat die duurzaam aan de Nederlandse samenleving ten goede komt. We bevelen aan om hier ten eerste *met daadkracht en drang aan te werken*, met het besef dat

toegenomen verschillen in de mate van verstedelijking tussen regio's in Nederland ook variëteit in de wijze van bekostigen impliceert. Duurzame bekostiging van openbaarvervoeraanleg en gebiedsontwikkeling vraagt ten tweede om meer dan geld of instrumenten alleen. Er is ook *uitvoeringskracht nodig, bij voorkeur op het regionale schaalniveau*. Het is raadzaam hierbij bestaande instituties ongemoeid te laten, maar vanuit de inhoud van de regionale opgave pragmatische toevoegingen te doen die publieke en private partijen prikkelen om tot integrale plannen en investeringen te komen. Voeg daarbij, tot slot, *de afroming van baathebbers toe aan het Nederlandse bekostigingspalet*. Onze bevindingen laten zien dat draagvlak voor een nieuwe Ruimtelijke Ontwikkelingsbijdrage transparant en in samenspraak met potentiële baathebbers kan worden gecreëerd. De maatschappelijke meerwaarde van de beoogde ruimtelijke ontwikkelingsingrepen kan dan gezamenlijk tegen de kosten van de baatafroming worden afgewogen.

DE NEDERLANDSE RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGSPRAKTIJK HEEFT BEHOEFTE AAN VEERKRACHTIGE BEKOSTIGINGSSTRATEGIEËN WAARIN NIET ALLEEN DE KOSTEN MAAR OOK DE BREDE OPBRENGSTEN VAN DUURZAME VERSTEDELIJKING WORDEN INBEGREPEN.



INLEIDING



De huidige Nederlandse verstedelijkingsopgave is uitdagend en veelbesproken. ‘We’ leggen onszelf integrale ambities op. We eisen vaak het uiterste als het gaat om de kwaliteit van bouwwerken en openbare ruimte. En we ontdekken steeds nadrukkelijker de samenhang tussen de sociale, economische en ecologische dimensies van onze schaarse ruimte. Of het nu om stikstof, PFAS en biodiversiteit gaat. Of om woningnood, segregatie en betaalbaarheid. Of om concurrentiekracht, innovatiemilieus en investeringsklimaat. De vraag is niet of deze aspecten in de praktijk met elkaar samenhangen. De vraag is veeleer of we in staat zijn deze in beleids- en planvorming op elkaar te betrekken. Lukt het ons de verstedelijkingsopgave om te zetten in samenhangende ruimtelijke ingrepen?

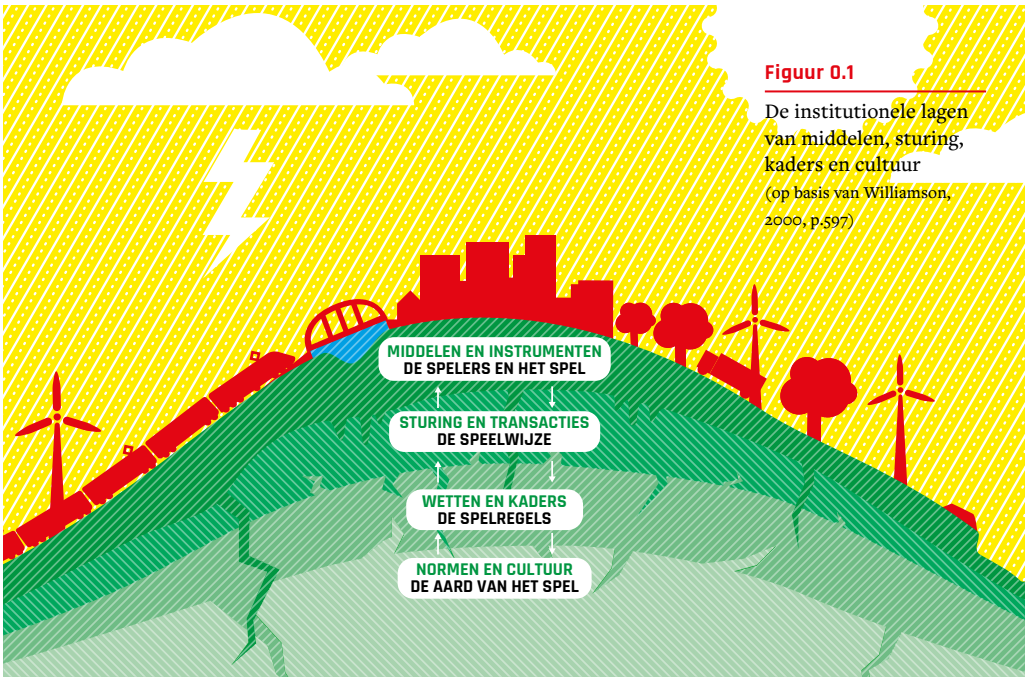
Infrastructuur speelt in duurzame verstedelijking een cruciale, verbindende rol. Het verbindt plekken – en daarmee mensen en bedrijven – in fysieke zin, maar het verbindt ook ruimtelijke projecten en (investerings)plannen op verscheidene bestuurlijke en planologische schaalniveaus. Over die verbindingen gaat deze publicatie. Want als we erkennen dat de kwaliteit en de verbondenheid van plekken in maatschappelijke en economisch-financiële zin intensief met elkaar samenhangen, is het niet meer dan logisch om investeringen in die kwaliteit en verbondenheid op elkaar af te stemmen. In die afstemming ontstaat namelijk waarde. En die waarde is cruciaal voor de maatschappelijke en financiële haalbaarheid van elk samenhangend project.

Een gelaagde blik

De inzichten in deze publicatie spelen in op een actuele maatschappelijke discussie, maar ook op een interdisciplinaire zoektocht.
De maatschappelijke discussie gaat onder andere over de ruimtelijke inrichting en bereikbaarheid, over de enorme woningnood in Nederland en over de betaalbaarheid van stedelijk leven. De interdisciplinaire zoektocht staat bekend onder noemer ‘alternatieve bekostiging’ en gaat in wezen over het financiële raderwerk achter deze maatschappelijke vraagstukken.[1] Dat financiële raderwerk is aan een revisie toe, maar is complex en als gevolg van intersectorale verbanden moeilijk te doorgronden of uit elkaar te halen. Alternatieve bekostiging vraagt daarom om een gelaagde blik (zie figuur 0.1): een institutioneel perspectief waarmee het begrijpen en aanpassen van financiën, de verbanden tussen ruimte en infrastructuur de samenhang met maatschappelijke behoeften inzichtelijk wordt.[2]

1
Zie het rapport van de Studiegroep Alternatieve bekostiging, dat op 8 mei 2020 met bijlage aan de Tweede Kamer werd aangeboden.

2
In het dagelijks taalgebruik wordt instituties regelmatig vereenzelvigd met organisaties, en in het ruimtelijk domein spreekt men ook wel van institutionele beleggers. In deze publicatie duidt de term instituties op de expliciete en impliciete regels die iedere relatie tussen economische actoren vormgeven.



Figuur 0.1

De institutionele lagen van middelen, sturing, kaders en cultuur (op basis van Williamson, 2000, p.597)

Met de gelaagde blik die wij hanteren laten we zien dat instrumentele keuzes ten aanzien van financiering en bekostiging van openbaar-vervoeraanleg onlosmakelijk verbonden zijn met onze governance-structuren, wettelijke kaders en de vigerende (bestuurs)cultuur.
We combineren inzichten uit verschillende wetenschappelijke disciplines om (a) in kaart te brengen hoe de bekostiging van infrastructuur in een bepaalde praktijk ingesleten raakt en (b) wat ervoor nodig is om een alternatieve werkwijze te introduceren.[3] Aan de hand van drie prominente internationale projecten maken we in zes hoofdstukken duidelijk hoe een zogenaamd 'geïnstitutionaliseerde' manier van werken het inspelen op nieuwe maatschappelijke behoeften in de weg kan zitten. Per hoofdstuk brengen we de internationale wetenschap en praktijk in verband met de actuele Nederlandse (beleids)vragen rond de koppeling van ruimte en infrastructuur, waarvoor we uiteindelijk lessen en aanbevelingen zullen formuleren.

Echte doorbraken

In 2019 zijn gedurende het jaar bijeenkomsten gehouden rond de integrale verstedelijkingsopgave van de grootste Nederlandse steden.[4]
Een verzameling experts sprak daarin onder andere over innovatieve

3
We combineren specifiek verschillende aan elkaar verwante concepten uit het economisch, sociologisch en historisch institutionalisme en vullen deze aan met theoretische ideeën uit wetenschappelijke artikelen die specifieker gaan over bekostiging, planning en sturing van grootstedelijke infrastructuur.

4
Op 18 september 2017, 3 oktober 2018 en 30 september 2019 is tijdens Holland Metropole Diners de aanpak van de verstedelijkingsopgave besproken door een groeiend gezelschap publieke en private partijen. Tussendoor hebben verschillende voorbereidings-bijeenkomsten en workshops plaatsgevonden.

buitenlandse instrumenten voor de financiering en bekostiging van de aanleg van nieuw of verbeterd openbaar vervoer. De gesprekken en aanpalende studies over alternatieve bekostiging bleven echter instrumenteel. De bijeenkomsten boden (te) weinig inzicht in de kaders waarbinnen instrumenten ter plekke functioneren en de condities waaronder partijen écht besluiten tot lange termijninvesteringen over te gaan. Besproken buitenlandse voorbeelden riepen logische vragen op over de weg ernaartoe: wat is ervoor nodig geweest om toegepaste manieren van bekostigen daadwerkelijk in te voeren en operationeel te maken? Conclusie: voor het voeden van échte doorbraken is aanvullende kennis nodig. Er moest

ALTERNATIEVE BEKOSTIGING VRAAGT OM EEN GELAAGDE BLIK: EEN INSTITUTIONEEL PERSPECTIEF WAARMEE FINANCIËN, DE VERBANDEN TUSSEN RUIMTE EN INFRASTRUCTUUR ÉN DE SAMENHANG MET MAATSCHAPPELIJKE BEHOEFTEN INZICHTELIJK WORDT.

meer inzicht in en gevoel bij de casuïstiek worden ontwikkeld om lessen voor de bekostiging van verstedelijking in Nederland scherper te maken. In overleg met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de Leerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft in het najaar van 2019 een onderzoek gestart naar de bekostigingsarrangementen achter drie bekende buitenlandse projecten: Hudson Yards in New York, Crossrail in Londen en Ørestad in Kopenhagen. Op voorhand leek hier sprake van uiteenlopende innovaties die naar verwachting complementaire inzichten zouden opleveren.[5] Deze verwachting is meer dan gegrond gebleken, maar wat wij niet hadden kunnen bevroeden is de bevlogenheid en transparantie waarmee gesprekspartners ons tegemoet zouden treden. Zonder terughoudendheid spraken zij met ons over de imperfecties van de bekostigingsarrangementen die zij hebben gecreëerd en over de vele aanpassingen die zij gedurende de implementatie ervan nog hebben moeten maken. Vaak was er reflectie op de perverse prikkels die tussen de ontwikkeling van stedelijke ruimte en openbare infrastructuur kunnen ontstaan en de zorgen over de kwaliteit van gebouwde resultaten. Maar even zo vaak was er trots. Trots op wat er in hun stad gepresteerd is, met openhartige aanbevelingen voor hoe wij het in Nederland (nog) beter kunnen doen.

5
Bij onze keuze voor de casuïstiek lag de focus op bekostigingsarrangementen waarbij een samenhang tussen infrastructuuraanleg en gebiedsontwikkeling ontstaat. Het beprijzen van vervoersmodaliteiten heeft bij die keuze geen rol gespeeld.

INTRODUCTIE KOPENHAGEN

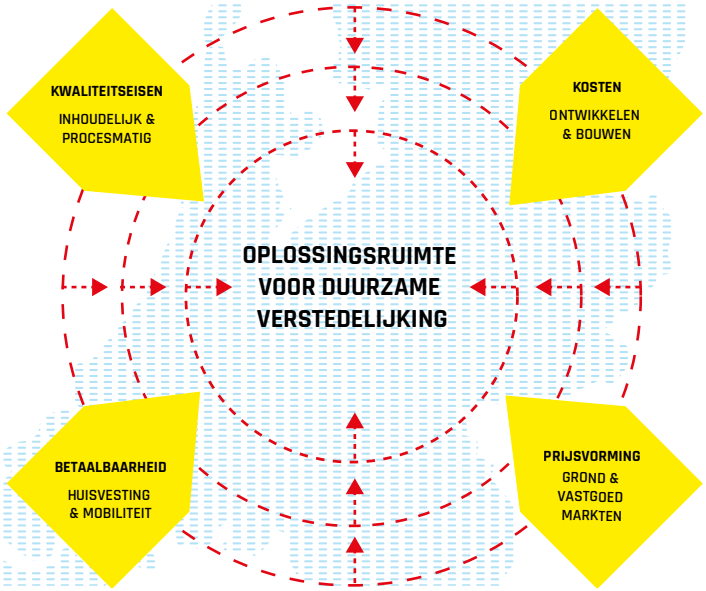
In 1996 is de bouw van de eerste twee metrolijnen van Kopenhagen begonnen. Ze lopen vanaf de westzijde, door het centrum, tot het vliegveld ten zuidoosten van de stad. Tussen het centrum en het vliegveld ligt nu een nieuw stadsdeel: Ørestad. De metrolijnen zijn volledig bekostigd uit de opbrengsten van de ontwikkeling van dit gebied, dat een programma van circa 3,5 miljoen vierkante meter gebouwoppervlak omvat. Gezamenlijk zijn de metrolijnen 20,4 km lang en kennen een investeringssom van 1,53 miljard euro (schatting uit 2013). Centraal in de bekostigingsstrategie staat een nieuwe publiek ontwikkelbedrijf, genaamd By & Havn (stad en haven). De Deense staat en de gemeente waren eigenaar van een leeg defensieterrein nabij het stadscentrum. De overheden droegen het terrein kosteloos over aan By & Havn, dat op basis van de bestemmingswijziging een staatslening kon aangaan voor de aanleg van de metrolijnen. De lening loste het publieke ontwikkelbedrijf af middels opbrengsten uit de gebiedsontwikkeling die daarop volgde. Kort nadat de eerste metrolijn openging in 2002 zijn de overheden plannen gaan maken voor een vervolg. Op het moment van schrijven zijn er nog twee andere metrolijnen gerealiseerd en is de vijfde onderweg. Hiervoor wordt naast publieke gronduitgifte nog een aantal aanvullende bekostigingsinstrumenten toegepast.



Figuur 0.2
Metronetwerk van Kopenhagen in 2024

Daadkracht en drang

Met deze publicatie willen wij inzichtelijk maken hoe de bekostiging van ov-infrastructuur in verdergaande verstedelijking internationaal tot stand komt en aanbevelingen doen over hoe alternatieve bekostiging van deze infrastructuur in Nederland kan worden geïmplementeerd. Twee begrippen staan in ons betoog centraal: daadkracht en drang. Hiermee verwijzen wij op een lichtvoetige manier naar de periode in de literatuur, maar ook naar het equivalent ervan in het voetbalspel. De kern van beide: de gevoelde noodzaak om een formele, analytische zuiver rationele manier van denken en handelen te doorbreken en de menselijke emotie, intuïtie en creativiteit haar scheppende werk te laten doen. Er zit namelijk een enorme creatieve kracht in de juiste balans tussen deze elementen; een balans die de afgelopen jaren in Nederland zoek is geraakt.



Figuur 0.3

Oplossingsruimte voor betaalbare, marktconforme, kostendekkende, kwalitatief adequate ruimtelijke projecten steeds kleiner

Voor een tot de verbeelding sprekende, innovatieve verstedelijkingspraktijk lijkt in Nederland weinig ruimte meer. In het huidige debat over verstedelijking wordt de oplossingsruimte bepaald door normen van betaalbaarheid, marktconforme prijsvorming, en zichzelf bedruipende, kwalitatief aanvaardbare projecten (met grondprijs en bouwkosten als norm). De ruimte tussen deze normen wordt steeds kleiner, ook op de meest gewilde plekken van ons land (zie figuur 0.3). Daarnaast worden zekerheden over de doelmatigheid van investeringen soms erg nadrukkelijk gezocht in kwantitatieve studies.

Dit terwijl iedereen aanvoelt dat met ieder verzoek tot nóg een becijfering de onzekerheid het besluitvormingsproces alleen maar verder binnendringt. Voor de sprong naar voren, de Sturm, is kortom daadkracht nodig. Daadkracht die we steevast hebben gevonden in de steden die wij hebben bezocht.

In New York vonden we de meest commerciële en daardoor ook meest omstreden vorm van drang rondom een project; zelfs voor New Yorkse begrippen. In Londen vonden we het meest uitgewerkte, doordachte 'dieptespel' dat laat zien hoe de overheid en het bedrijfsleven elkaar door moeilijke periodes en besluiten heen hielpen en hun gedeelde ambities voor de lange termijn wisten vast te houden. Een publiek-publieke samenwerking tussen politieke tegenpolen creëerde in Kopenhagen een vluchtroute uit een wanhopige situatie. Er ontstond een vernuftige tactiek – gebaseerd op eerdere Londense voorbeelden – om de internationale kapitaalkrachten in het voordeel te laten werken van publieke doelen.

WAAR DAADKRACHT DE NADRUK LEGT OP HET MOMENT – HET CRUCIALE BESLUIT, DE SPANNENDE DEAL, DE BELANGRIJKSTE GEBEURTENIS – VERWIJZEN WE IN DEZE PUBLICATIE MET 'DRANG' VOORAL NAAR VOLHARDING IN HET PROCES.

Waar daadkracht de nadruk legt op het moment – het cruciale besluit, de spannende deal, de belangrijkste gebeurtenis – verwijzen we in deze publicatie met 'drang' vooral naar volharding in het proces. Verstedelijking voltrekt zich immers, op basis van ingesleten structuren, welhaast als een autonoom proces. Sturing geven aan dit proces is echter noodzakelijk, omdat het autonome proces dikwijls leidt tot ongewenst spel en (met name) ongewenste uitkomsten, zoals onbetaalbare woningen of slechte kwaliteit. Dat is volgens ons in de huidige Nederlandse verstedelijkingspraktijk aan de hand. De internationaal vermaarde coördinatie en samenwerking tussen overheden en marktpartijen (het polderen) is verstoord; het spel loopt regelmatig vast en wordt geteisterd door crises omdat de drang om het écht anders te gaan doen ontbreekt. En de uitkomsten zijn navenant: op allerlei aspecten laten plannen en projecten te wensen over, zeker als het gaat om de samenhang van ingrepen.

INTRODUCTIE LONDEN

Na zeer langdurige plannenmakerij kon in 2009 eindelijk de bouw van Crossrail beginnen. Deze nieuwe ov-lijn loopt tussen oost en west dwars door Londen en voegt na afronding 10% capaciteit toe aan het befaamde metronetwerk van de metropool. Het verbindt verscheidene buitenwijken, het centrum, de twee belangrijkste zakencentra én het grootste vliegveld van de stad met elkaar. De totale lengte is 119 km, met een investeringssom van circa 20 miljard euro (schatting begin 2020). Op het hoogtepunt van de bouw werd Crossrail omschreven als het grootste spoorproject in Europa en een van de grootste infrastructuurinvesteringen in de geschiedenis van het Verenigd Koninkrijk. De realisatie van het felbegeerde project is mogelijk gemaakt door een bijzonder bekostigingsarrangement. Centraal hierin staat de bijdrage van private baathebbers.

Gebruikers van commercieel vastgoed zullen gezamenlijk bijna een derde van de investeringssom voor Crossrail bekostigen middels een verplichte toeslag bovenop een bestaande belastingregeling. De bouw van het project is grotendeels voorspoedig verlopen; in 2018 was circa 90% van de lijn voltooid. Sindsdien spelen technische problemen de afronding van het project parten, waardoor de volledige opening twee jaar is vertraagd, tot in 2022. Tegelijkertijd denken autoriteiten na over Crossrail 2, een nieuwe lijn die van noord naar zuid moet lopen.

Figuur 0.4

Crossrail regional route map 2017 – connections and boroughs



Institutionele verandering

De ingesleten manieren van werken in de Nederlandse verstedelijkingspraktijk zijn aan een update toe. Een goede manier om de eigen praktijk te onderzoeken is door een vergelijking te maken met het buitenland. Daaruit volgen geen grootscheepse hervormingen en introducties van innovatieve instrumenten, maar hopelijk wel kritische gesprekken over zaken die bij ons vanzelfsprekend lijken – mét voorbeelden van hoe het anders kan. Onze instituties, ofwel 'de regels van het spel', hebben die kritische gesprekken nodig. Want om te kunnen sturen op duurzame verstedelijking zullen in Nederland enkele bestaande instrumenten moeten worden aangepast, zullen sommige sectorale manieren van werken en organiseren moeten veranderen, en zullen wellicht ook enkele wettelijke kaders moeten worden gewijzigd. Bij al deze zaken komt volharding, de aanhoudende drang om verandering voor elkaar te krijgen om de hoek kijken. 'We' moeten het écht anders gaan doen.

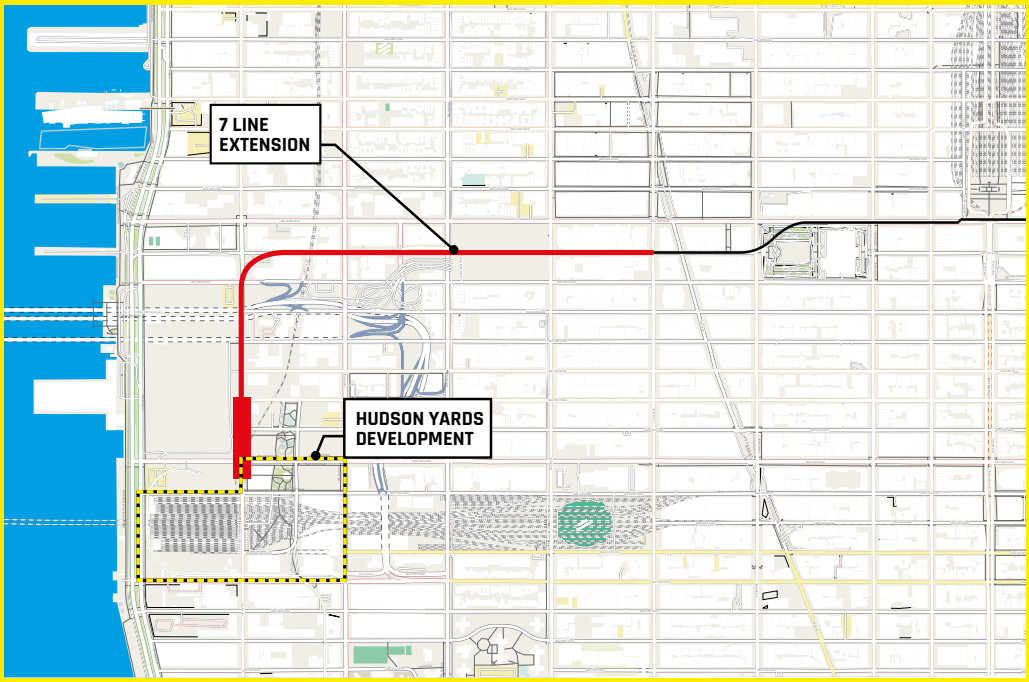
De inzichten uit onze studie komen voort uit een combinatie van (inter) nationale wetenschappelijke inzichten en veldwerk, waaronder interviews met personen die in het ontwerpen en implementeren van alternatieve bekostigingsarrangementen een prominente rol hebben gespeeld. Er zijn zoals gezegd tal van verschillen tussen de arrangementen zelf en de manier waarop zij tot stand zijn gekomen aan te wijzen, inclusief punten van aandacht en kritiek. Maar op één punt wijzen onze resultaten op hetzelfde feit: het bekostigingsarrangement en de manier van werken en organiseren die ermee samenhangt brak duidelijk met de bestaande. Deze breuk met het verleden – de institutionele verandering – blijkt in alle gevallen zwaarbevochten. En in de uitwerking en implementatie ervan moesten nog vele bezwaren overwonnen worden en tegenkrachten gestuit.

Zes inzichten

De aantrekkelijkheid van goed verbonden, vaak al zeer verstedelijkte plekken in Nederland heeft geleid tot een duidelijke maatschappelijke behoefte: het organiseren van een nieuwe ronde van ruimtelijke ontwikkeling in en nabij onze steden. Deze ronde wordt veelal vervat in termen als stedelijke verdichting of ruimtelijke intensivering, maar we eisen ook dat dit zo duurzaam mogelijk gebeurt. Openbaar vervoer speelt daarin een cruciale rol en dat kwam ook in onze studie naar voren.

INTRODUCTIE NEW YORK

In 2007 is in New York de bouw begonnen van de verlenging van metrolijn 7. Het gaat om een relatief korte verlenging van 2,4 km, waarvoor een investeringssom van circa 2 miljard euro (schatting 2015) nodig was. De verlenging weet het gebied Hudson Yards zodanig te ontsluiten dat er een ontwikkeling van circa 1,1 miljoen vierkante meter vastgoed mogelijk is. Het betreft een nieuw hoogbouwgebied aan de westzijde van Manhattan, bovenop een actief rangeerterrein van het metronetwerk. Het gebied bevat een mix aan functies, waaronder veel exclusieve kantoorruimte die bedoeld is om de verdere economische groei van de stad te faciliteren. Het ov-project is gebouwd door de transportautoriteit MTA, die in handen is van de staat New York. De verantwoordelijkheid voor de bekostiging ligt echter volledig bij de gemeente, die hiervoor toekomstige belastinginkomsten heeft gereserveerd. Voor een periode van 30 jaar gaan de *property taxes* uit het gebied Hudson Yards niet naar de algemene middelen van de gemeente, maar naar de bekostiging van de metroverlenging. Het Hudson Yards-metrostation opende in 2015, waarmee de eerste metroverlenging op Manhattan sinds 1989 realiteit werd. Op het moment van schrijven is de eerste helft van de gebiedsontwikkeling voltooid. De overkluizing en bebouwing van de oostzijde van het project (dichter tegen de rivier) moet echter nog beginnen.



Figuur 0.5

7 line extension
(Archdaily, 2018)

De trein- en metrolijnen die in onze cases centraal staan zorgen niet alleen voor een efficiënt vervoer van mensen, maar creëren ook allerlei economische-, sociale- en milieu effecten. Hier zijn we in onze gesprekken met betrokken en op in gegaan en dat leverde en interessante inzichten op.

In deze publicatie presenteren we onze zoektocht in de wetenschap en internationale praktijk op het snijvlak van infrastructuur en ruimte in zes inzichten. Zo kunnen we ons perspectief op de materie in stappen uitleggen, maar ook onze cases enigszins chronologisch en zo helder mogelijk uit de doeken doen. Gaandeweg willen we een rijke inkijk geven in drie boeiende internationale praktijken, maar leggen we ook uit wat we er in Nederland van kunnen leren. Tegelijkertijd laat onze opbouw het toe om als lezer met specifieke vragen of interesses rechtstreeks naar die aspecten uit ons verhaal toe te bladeren.

In ieder hoofdstuk staat een van de zes kerninzichten centraal, die we uiteenzetten en met onze cases concreet invullen. Via onze noten in de kantlijn kunnen wetenschappelijke bronnen worden terugvonden. Hier en daar onderbreken we ons betoog met een kader – te herkennen aan de opvallende paginakleur – waarin we aanverwante projecten en wetenschappelijke kennis uitlichten. Ook hier zullen we de lezer die verdieping zoekt verder helpen met links en bronverwijzingen.

Voor we verder gaan...

Deze publicatie komt voort uit een samenwerking. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is partner van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG), een landelijk netwerk van publieke, private en maatschappelijk organisaties die zich allen toeleggen op gebiedsontwikkeling. IenW en SKG hebben de onderzoekers gezamenlijk in de gelegenheid gesteld de case studies op een wetenschappelijk verantwoorde manier aan te pakken door de steden in kwestie te kunnen bezoeken en, met name, gesprekken met experts ter plekke te kunnen voeren. De studie is uitgevoerd door de Leerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft. Resultaten, inzichten en conclusies zijn onafhankelijk tot stand gekomen, maar staan logischerwijs wel in verband met actuele politieke kwesties en beleidsvragen op het snijvlak van infrastructuur en ruimte. Verschillende praktijkexperts en wetenschappers hebben met verschillende versies van deze publicatie meegelezen; wij zijn hen erg dankbaar voor hun constructieve feedback. Reacties en vragen van lezers zijn uiteraard welkom.

BEKOSTIGINGSBEGRIPPEN

- **Financiering en bekostiging:** bekostiging verwijst naar het betalen van de rekening van het project. Financiering verwijst naar het voorschieten van dat geld. Deze wordt dus pas daarna, al dan niet met rente, met de bekostiging terugbetaald.

- **Alternatieve bekostiging:** bekostiging anders dan de bekostiging uit algemene publieke middelen van een of meerdere overheden. Dit rapport focust op de alternatieve bekostiging van de aanleg van openbaar vervoer in samenhang met gebiedsontwikkeling. Onderdeel daarvan is *value capturing*, waarbij een deel van de waardeontwikkeling die (in) direct het gevolg is van de aanleg van ov-infrastructuur monetair bij baathebbers wordt geïncasseerd. Zie ook hoofdstuk 2.

- **Bekostigingsinstrument:** een middel of regeling, doorgaans van beleidsmatige, juridische en/of financieel-economische aard, waarmee een organisatie een project kan bekostigen.

- **Bekostigingsarrangement:** een pakket aan formele instrumenten en afspraken, mogelijk in combinatie met (de oprichting en inzet van) aparte organisatorische entiteiten, dat samenhangend wordt ingezet om de bekostiging van een project mogelijk te maken.

- **Bekostigingsstrategie:** een reeks handelingen die betrokken partijen uitvoeren (of bewust nalaten) om de bekostiging van een project rond te krijgen. Een bekostigingsstrategie kan dus meerdere arrangementen en zowel reguliere als alternatieve bekostigingsinstrumenten omvatten, die over een bepaalde tijdsperiode wordt samen- en/of bijgesteld.

1 OVERTUIG ELKAAR DAT HET ANDERS MOET





In 2001 kwam er in New York City (NYC) een invloedrijk rapport uit waarin werd gesteld dat de overheid de bouw van kantoorgebouwen moet ondersteunen om de economische groei en status van de stad – en met name Manhattan – vast te houden.[1] Dit streven paste bij de strategie van toenmalige burgemeester Bloomberg, voor wie het aantrekken van mondiale investeringskracht een belangrijk speerpunt was. Eén gebied was voor de gewenste impuls op Manhattan zeer geschikt: de Far West Side. Voor een grote stedelijke verdichtingsoperatie was een metroverbinding naar het gebied echter wel een voorwaarde.

De Far West Side, afgebeeld op de linker pagina, was een van de laatste plekken op Manhattan die nog niet volledig bebouwd was. Centraal in het gebied ligt een groot rangeerterrein van de Metropolitan Transportation Authority (MTA), dat zorg draagt voor al het openbaar vervoer in de regio New York en eigendom is van de staat.

Bij de aanleg van het rangeerterrein in de jaren 80 wist de MTA al dat het terrein ooit waardevol kon worden. Dat leidde ertoe dat de sporen ver genoeg uit elkaar werden geplaatst om er later kolommen toe te kunnen voegen en een platform er bovenop te bouwen.[3] Geen gekke gedachte, gezien de ligging naast het immense Javitz Convention Center en het grootste zakendistrict van de Verenigde Staten (VS); Midtown Manhattan.[4]

Economische groei ‘no matter what’

In de jaren 90 kreeg het rangeerterrein van de MTA een centrale rol in het ambitieuze plan van de investeerder Daniel L. Doctoroff om de Olympische Spelen van 2012 naar New York te halen. Eind 2001 benoemde Bloomberg hem tot locoburgemeester, waarna Doctoroff binnen de gemeente de plannen voor de ontwikkeling van Far West Side verder uitwerkte.[5] Zijn plannen voor de Olympische Spelen, met onder meer een stadion bovenop de metrosporen, werden samengevoegd met plannen voor het omliggende gebied waarin een hoge dichtheid aan nieuwe kantoorruimte en woningen werd voorzien. Het college van Bloomberg gebruikte de druk van het vaste tijdschema van de Olympische Spelen om de ambtelijke en politieke goedkeuring voor de plannen te versnellen.[6] New York City was op dat moment “a city that had planned to benefit from its bid, win or lose”.[7]

1 Deutsch (2001)

2 Baan (2013)

3 Haag (2019)

4 Barr & Tassier (2016)

5 Kwok (2015)

6 Moss (2011)

7 Masterman (2010), p. 87



De voorgestelde gebiedsontwikkeling kende echter twee dure knelpunten. Allereerst de noodzaak van een gigantische en zware overkluizing, zodat er ook bovenop het rangeerterrein gebouwd kon worden. In New York had men weliswaar ervaring met het bouwen langs en bovenop treinsporen,[8] maar dat neemt niet weg dat de benodigde voorinvestering gigantisch was en veel risico's met zich meebracht. Bovendien wilde MTA dat het rangeerterrein tijdens de bouw in gebruik bleef. Het tweede en nog grotere knelpunt was de beperkte bereikbaarheid. Toegang tot openbaar vervoer is essentieel voor vastgoedontwikkeling in New York, maar de Far West Side stond volgens onze respondenten bekend als "de minst toegankelijke locatie in Manhattan". Hoewel ook andere modaliteiten de revue passeerden, werd een metroverbinding in het licht van de beoogde dichtheid in het gebied al snel gezien als een cruciale voorwaarde.

De bekostiging van die metroverbinding was echter een probleem. Onder normale omstandigheden worden ov-projecten van MTA in NYC hoofdzakelijk bekostigd door de staat New York – die eigenaar is van de MTA – en de federale overheid. De gemeente doet doorgaans slechts een kleine (circa 5%) bijdrage. De federale overheid en de staat zagen de verlenging van lijn 7 van Times Square/42nd Street naar Hudson Yards echter allebei niet als een prioriteit.[9] Zo ontstond de noodzaak om de bekostiging van de ov- investering op een andere manier te organiseren. En deze noodzaak werd tot op het niveau van de burgemeester gevoeld.

Nederland ontdekt de kosten van verstedelijking

Begin 2019 overlegden de burgemeesters van de vier grootste Nederlandse steden met het kabinet over financiering van grote openbaarvervoer-projecten. NRC Handelsblad vatte het samen met de kop "Extra geld voor openbaar vervoer is nodig, maar waar vind je dat?".[10] In de Tweede Kamer werd later dat jaar aan de minister gevraagd of het niet mogelijk is om de rekening voor de aanleg van infrastructuur, in ieder geval deels, bij de bouw- en vastgoedsector te leggen.[11] Sindsdien is er een reeks rapporten verschenen over kostenverhaal: het verhalen van kosten voor publieke voorzieningen op bouwers, vastgoed- en gebiedsontwikkelaars, omdat die voorzieningen (mede) hun projecten ten goede komen. Bijdragen aan kosten voor infrastructurele ingrepen behoren hier ook toe.

8
In New York wordt nog altijd veel inspiratie gehaald uit Grand Central Station en het aanpalende MetLife-gebouw uit 1963 dat 59 verdiepingen telt. Het gebouw is bovenop het rangeerterrein van het treinstation gesitueerd en kijkt uit over Park Avenue, waaronder in noordelijke richting diverse treintunnels up state lopen. Meer recente ervaring van bouwen boven het spoor vinden we in stadsdeel Brooklyn. Bovenop de Long Island Railroad (LIRR) verreist daar momenteel het project Pacific Park, dat tot 2014 Atlantic Yards heette maar door diverse controverses moest worden hernoemd. Onlangs is voor stadsdeel Queens het planningsproces gestart voor de overkluizing en bebouwing van de Sunny Side Yard, een rangeer-terrein van de LIRR en de New Jersey Transit, eigendom van het federale Amtrak.

9
NYC Bar Association (2007).

10
Zie het NRC Handelsblad van 8 januari 2019.

11
Zie Kamerstukken II 2018/19, 29984 nr. 848, p. 11



Hoogconjunctuur op de vastgoedmarkt heeft het op veel plekken in ons land logisch en mogelijk gemaakt om kostenverhaal ruim(er) toe te passen. Daar waar verkoopprijzen stijgen en afzetrisico's beperkt zijn gaat dit goed en vaak vrijwillig. Maar wat gebeurt er als prijzen stagneren? En wie betaalt de rekening voor bruggen en parken op plekken die minder gewild zijn? De mate waarin kostenverhaal kan worden toegepast is erg plaats- en tijdgebonden en het model kent zo zijn economische en juridische grenzen. De laatste jaren ziet de private sector bijvoorbeeld dat de betaalbaarheid van producten steeds meer onder druk staat; als zij nóg meer publieke kosten doorberekend krijgt, prijst zij zichzelf letterlijk uit de markt.[12] De rechter fluit lokale overheden bovendien terug als zij ontwikkelaars en bouwers overvragen. Gemeenten mogen, in jargon, 'de grondexploitatie (GREX) niet als flappentap gebruiken'.[13]

Binnenstedelijke projecten kosten naast de uitvoering ervan ook veel geld in de voorbereidingen van het bouwen, zeker daar waar eerst gebouwen moeten worden aangekocht en gesloopt, infrastructuur moet worden verwijderd en bijvoorbeeld vervuilde grond moet worden gesaneerd. Verschillende rapporten hebben de afgelopen jaren aan willen tonen dat de begroting – ook wel de *business case* genoemd – hierdoor niet rond komt.[14] Conclusie: als 'we' niet zwaar op de kwaliteit en betaalbaarheid van de gebouwde omgeving willen inboeten, moeten overheden bij de ontwikkeling van stedelijke gebieden regelmatig geld bijleggen.
Al voor het uitbreken van de coronacrisis onderstreepten stijgende bouwkosten en vertragingen als gevolg van stikstof en PFAS deze realiteit.

12
Zie brief van NEPROM (2020) aan de Eerste Kamer over kostenverhaal.

13
GREX staat voor gemeentelijke grondexploitatie, een begroting waarin alle kosten en baten van de gemeente met betrekking tot een ruimtelijk project worden geprognotiseerd en tijdens de uitvoering worden vastgelegd. De baten bestaan onder andere uit (al dan niet vrijwillige) bijdragen van private partijen.

14
Zie de rapporten van Brink Management / Advies (2017) en Rebel Group (2018).

BEREKENINGEN TONEN AAN DAT DE MOGELIJKHEDEN OM OPENBAARVERVOERINGREPEN VIA KOSTENVERHAAL TE BEKOSTIGEN ONTOEREIKEND ZIJN.

Bouwers zagen hun marges verdampen en moesten gemeenten en andere overheden – in economisch goede tijden! – om hulp vragen. In het najaar van 2019 bevestigden protesten op het Malieveld dat het hier niet alleen om financieel-economische of juridische problematiek gaat, maar om een veel breder maatschappelijk vraagstuk. Een vraagstuk waarin infrastructuur en ruimte een sleutelrol spelen.

Kostenverhaal: de rek eruit

De komende periode praten de grote steden met het kabinet ongetwijfeld verder over de openbaarvervoerplannen in hun regio's. Maar er zijn meer Nederlandse steden in trek en zij kiezen veelvuldig voor verdichting: het ontwikkelen of transformeren van gebieden binnen de bestaande stadsgrenzen, waarbij intensiever en meervoudig grondgebruik (meer én hogere bebouwing) moet worden gecombineerd met duurzame energieoplossingen en het klimaatadaptief toevoegen van groen en water. Bereikbaarheid speelt in die stedelijke verdichting echter een voorwaardelijke rol. Het aanleggen of hoogwaardiger maken van openbaar vervoer blijkt voor veel ontwikkel- en transformatiegebieden cruciaal. En voor de bekostiging daarvan moeten steden aankloppen bij het Rijk.

Verschillende stadsbesturen hebben de laatste jaren op de samenhang tussen openbaar vervoer en gebiedsontwikkeling gestudeerd. Zo heeft de Gemeente Amsterdam laten uitzoeken of het mogelijk is de verlenging van de Noord-Zuidlijn naar Schiphol te combineren met de ruimtelijke ontwikkeling van verschillende gebieden langs die lijn.[15] In Eindhoven is bekeken wat er nodig is om het centrale stationsgebied onder de noemer Knooppunt XL qua bebouwing sterk te intensiveren met optimale leefbaarheid en bereikbaarheid.[16] In beide steden vormen de financiën in de plannen een ware puzzel.

15
In november 2020 heeft een alliantie van partijen hiertoe een 'bod' gedaan van ca. €1 miljard om het Rijk tegemoet te komen in het bekostigen van de lijn . Zie BCG (2019) en Van Boxtel (2020).

16
Zie Ontwikkelvisie & ontwikkelkader Fellenoord: Internationale Knoop XL (concept) van Gemeente Eindhoven, Provincie Noord-Brabant i.s.m. de ministeries van BZK en IenW.

Tal van opties om geld voor openbaarvervoeringrepen te genereren passeren de revue. Berekeningen tonen aan dat de mogelijkheden om deze via kostenverhaal te bekostigen ontoereikend zijn.

Gemeenten hebben het afgelopen jaar aanvullende bevoegdheden op het terrein van kostenverhaal gekregen. In het najaar van 2019 is daarvoor een aanpassing van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet aangenomen, welke op 10 maart 2020 door de Eerste Kamer is bekrachtigd.[17] Het is daarmee mogelijk geworden om private bijdragen af te dwingen en te besteden aan maatschappelijke 'bovenwijkse' voorzieningen, dus ook aan publieke investeringen buiten de locaties waar de bouwers en ontwikkelaars actief zijn. In hoeverre deze regeling juridisch stand houdt – met name als het doel van de bestedingen (te) onduidelijk is of naderhand wordt gewijzigd – is nog onzeker. Zeker is wel dat dat deze nieuwe vorm van kostenverhaal door de sector wordt bekritiseerd, omdat het door te veel onduidelijkheden wordt omgeven en omdat het de eerdergenoemde betaalbaarheid van met name nieuwe woningen verder onder druk zet.[18] Een gezaghebbende inventarisatie van kosten en baten over de totale looptijd van een gebiedsontwikkeling is moeilijk gemaakt, maar in de praktijk lijkt de rek er op het terrein van kostenverhaal dus helemaal uit.

Van kosten naar baten?

Het idee dat openbaarvervoeraanleg – naast allerlei andere ingrepen die de kwaliteit van een gebied bepalen – geheel of gedeeltelijk uit vastgoed- en gebiedsontwikkeling kan worden bekostigd is op zich niet gek. Er gaat immers veel geld om in het vastgoed, hetgeen in de media vaak wordt afgemeten aan de duizelingwekkende bedragen die soms betaald worden om op een bepaalde plek te mogen wonen of werken. De gebouwen in kwestie zijn hierdoor op de vastgoedmarkt doorgaans veel waard, maar deze waarde verkrijgen zij maar ten dele op de tekentafel of tijdens de bouw. Veel waardeontwikkeling van een vastgoedobject vindt plaats *nadat* het in gebruik genomen is en hangt nauw samen met de functie, kwaliteit en bereikbaarheid van de omgeving. Als die omgeving verbetert, is dat vaak terug te zien in de waardering en transacties van gebouwen op de vastgoedmarkt. De bouwers en ontwikkelaars van die gebouwen zijn dan echter vaak al uit beeld verdwenen. De kosten van gebiedsontwikkeling gaan veelal ruim voor de baat uit.

17
Zie Eerste Kamer (2020) voor meer informatie over de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

18
Zie brief van NEPROM (2020) aan de Eerste Kamer over kostenverhaal.

Uit voorgaande volgt dat er in discussies rond alternatieve bekostiging van ov- infrastructuur een belangrijk onderscheid moet worden gemaakt tussen het verhalen van kosten en het afromen van baten. Van de aanleg van een tram- of metrolijn naar een gebied hebben veel grond- en vastgoed-eigenaren profijt, maar de mate van dat profijt en de mogelijkheden om ervan te genieten, verschilt sterk per eigenaar. Bouwers en ontwikkelaars profiteren bijvoorbeeld op het moment van verkoop, maar genieten niet van de waardegroei die nadien aan de commerciële gebouweigenaar – via verhuur of doorverkoop – ten deel valt.

In tegenstelling tot commerciële partijen ziet de eigenaar van een koop-woning de woonruimte zelden zuiver als beleggingsobject. Verkoop wordt om praktische of emotionele redenen regelmatig ook niet als optie gezien; de actuele prijs van de woning wordt dan voor lief genomen. Soms wordt waardestijging zelfs meer ervaren als een last dan een zegen, bijvoorbeeld door de stijging van de huur of onroerende zaakbelasting, of door een (snel) veranderende sociale samenstelling van de buurt (zogenoemde *gentrification*). Deze en andere variabelen zijn relevant bij het beantwoorden van de vraag wie in welke mate baat heeft bij publieke investeringen in openbaar vervoer en andere vormen van duurzame verstedelijking. Onder welke regels en voorwaarden mag deze baat afgeroomd worden voor de bekostiging ervan?



HARDNEKKIGE SPELREGELS

Padafhankelijkheid, *lock-in* en *critical juncture* zijn drie concepten uit de institutionele theorie aan de hand waarvan kan worden uitgelegd waarom instituties – vaak omschreven als 'de regels van het spel' – aanhouden dan wel veranderen. Waarom zijn spelregels in de praktijk zo hardnekkig?

Padafhankelijkheid

Path dependence is het idee dat sommige spelregels lastig zijn te veranderen omdat ze zelfversterkende *positive feedback loops* genereren. Zo heeft een individu of een groep die baat heeft bij een bepaalde regel (zeg: de hypotheekrente-aftrek) een prikkel om veranderingen die hun baten verminderen tegen te gaan. Hierdoor ontstaat na een doorbraak – ook wel *critical juncture* genoemd – een nieuwe reeks gedragingen en besluiten; een 'pad' dat inslijt en waarvan het lastig is om af te wijken. Politieke processen zijn veelal meer pad-afhankelijk dan marktprocessen, omdat verandering collectieve actie vergt in situaties met een grote regeldichtheid (bureaucratie) en sterke prikkels tot machtsbehoud (weerstand).[19]

Lock-in

Padafhankelijkheid kan resulteren in de *lock-in* van een langdurig toegepaste methode of systematiek (zoals de methode van kosten-verhaal in gebiedsontwikkeling). Deze bestaande systematiek wordt daardoor steeds dominanter, niet omdat het beter is dan alternatieve oplossingen, maar omdat het breed wordt toegepast en het overstappen naar een andere systematiek hoge kosten met zich meebrengt.[20]

Critical Juncture

Geïnstitutionaliseerde praktijken kunnen zich echter wel vernieuwen, waarbij de regels van het spel worden aangepast of vernieuwd. Dit gebeurt veelal tijdens *critical junctures*: doorbraken of crisismomenten waarop de gevestigde orde geen adequate oplossingen biedt voor urgente problemen of geen overtuigende verklaringen geven voor veranderende omstandigheden. Op dergelijke momenten zoeken actoren naar nieuwe benaderingen. Gedurende *critical junctures* is er veel meer ruimte voor vernieuwing en experimenten dan in fases van padafhankelijkheid. [21]

19 Mahoney & Thelen (2009); Pierson (2004)

20 Arthur (1989)

21 Capoccia & Kelemen (2007); Sorensen (2018)

ER WAS IN KOPENHAGEN DUS MAAR ÉÉN CONCLUSIE MOGELIJK: VOOR DE OPENBAARVERVOERAANLEG MOEST EEN ALTERNATIEVE MANIER VAN BEKOSTIGEN WORDEN GEVONDEN.

Kopenhagen zoekt uitweg uit een diepe crisis

In de jaren 70 en 80 verkeerde de stad Kopenhagen in zeer slechte staat. De gemeente was bijna failliet en de leefbaarheid van de stad liep snel achteruit. Vandaag de dag is dat wel anders. De Deense hoofdstad kent een sterke economie en wordt gezien als een van de gelukkigste steden ter wereld.[22] De opleving van de stad is voor een groot gedeelte te danken aan de bouw van diverse metrolijnen, die op innovatieve wijze zijn bekostigd. Te midden van een wanhopige situatie vonden politieke tegenpolen elkaar in het gezamenlijke besef dat het anders moest.[23]

Eind jaren 80 was een groot deel van de industrie en de bewoners weggetrokken uit Kopenhagen, waardoor de economie op zijn gat lag. Vergelijkbaar met andere westerse (hoofd)steden in die tijd verruilden veel mensen hun appartement in de stad voor een woning in uitbreidingswijken en naburige, met trein en auto goed ontsloten voorsteden. Mondiale economische ketens ontwikkelden zich snel, waarbij de maakindustrie naar lagelonenlanden werd verplaatst en in Europa een diensteneconomie opkwam. In Kopenhagen wilde de overwegend sociaaldemocratische gemeente hier graag op inspelen door in de stad te investeren, maar had daarvoor de middelen niet. De relatie tussen de gemeente en de nationale overheid was in die periode dramatisch. De staat gaf Kopenhagen beperkte steun tijdens haar achteruitgang, wat Kopenhagen de staat erg kwalijk nam.[24]

In dezelfde periode adopteerde een liberaal-conservatieve Deense regering een nieuwe economische groeistrategie die, in tegenstelling tot landen met meer liberaal beleid, een zeer uitgewerkte sociale paragraaf had. In die strategie moest Kopenhagen de “growth locomotive” van geheel Denemarken worden.[25] Dit was in lijn met de tendens van Europese steden om concurrentievermogen te ontwikkelen en zich ten opzichte van anderen in de wereld te positioneren.[26] Door de val van het IJzeren Gordijn en de kandidatuur van Zweden en Finland om te participeren in Europese samenwerking kwam Denemarken plotseling op een gunstige plek te liggen.[27]

22
Het Sustainable Development Solutions Network, onderdeel van de VN, publiceert jaarlijks een lijst die aangeeft hoe gelukkig de gemiddelde inwoner van landen en steden wereldwijd is. In de laatste editie van dit World Hapiness Report, opgesteld door Helliwell, Layard, Sachs, & De Neve (2020), staat Kopenhagen op plaats 5.

23
Voormalig burgemeester van Kopenhagen en CEO van publiek ontwikkelbedrijf By & Havn sprak in november 2019 op het Jaarcongres Gebiedsontwikkeling in Den Haag van een “desparate situation”. Zie Daamen & Van Zoest (2019)

24
Andersen (2002)

25
Andersen & Jørgensen (1995)

26
Van den Berg & Braun (1999)

27
Majoor & Jørgensen (2006)



SONTBRUG

De Sontbrug is een brug voor spoor- en autoverkeer tussen Zweden (Malmö) en Denemarken (Kopenhagen). Ideeën voor deze verbinding bestonden al vroeg in de twintigste eeuw, maar het duurde tot begin jaren negentig totdat een samenkomst van omstandigheden doorslag gaf voor de bouw. De Europese eenwording kreeg na de val van de muur snel meer gestalte, waarop Denemarken en Zweden plannen maakten om de "Øresund-regio" te ontwikkelen tot groeimotor, met de Kopenhagen en Malmö als centra. Een fysieke verbinding werd daarvoor echter gezien als essentieel.[29] De plannen voor de brug werden dan ook gesteund door een *urban growth coalition* (zie hoofdstuk 3) van onder meer industriëlen, vakbonden en ontwikkelaars.[30] De brug is gefinancierd met leningen en wordt bekostigd middels tolgelden.[31] De bouw is gestart in 1995 en voltooid in 2000.

29 Lund, Andersen, & Clark (2001)

30 Harding (1997)

31 Book, Eskilsson, & Khan (2010)



Binnen Denemarken was Kopenhagen de enige stad die de potentie had om de internationale concurrentie aan te gaan. Daarvoor was het echter wel essentieel om de plaatselijke infrastructuur te verbeteren.[28] De gemeente en de staat hadden dus een gemeenschappelijk belang ontwikkeld om investeringen te doen die Kopenhagen zouden doen opleven.

De keuze viel al snel op twee infrastructuurprojecten: een brug naar Zweden (zie kader Sontbrug) en de bouw van nieuwe ov-infrastructuur in de Kopenhagenregio. Vóór die tijd werden praktisch alle grote infrastructuurprojecten bekostigd en gefinancierd door de staat,[32] maar voor investeringen in de Kopenhagenregio lag dat op dat moment politiek erg gevoelig. Denemarken kent (net als Nederland) een sterke verdelingscultuur. Bestuurders uit andere regio's wilden de investeringen in Kopenhagen dus altijd gespiegeld zien in hun eigen regio en daarvoor was er onvoldoende geld beschikbaar. De Deense regering zat bovendien al diep in de schulden, hetgeen de toetreding tot de voorloper van de EU kon bemoeilijken.[33] De gemeente Kopenhagen zelf was tegelijkertijd bijna failliet. Er was dus maar één conclusie mogelijk: voor de openbaar-vervoeraanleg moest een alternatieve manier van bekostigen worden gevonden.[34]

28
Andersen & Jørgensen (1995)

32
Jørgensen, Kjaersdam, & Nielsen (1997), p. 50

33
Majoor & Jørgensen (2006)

34
Jørgensen e.a. (1997)

Londen moet op eigen benen staan

De roep om de befaamde 'London Underground' uit te breiden werd eind vorige eeuw steeds luider. De inwonersaantallen groeiden en groeiden en de metro's raakten overvol. Bovendien werd het verstopte openbaar vervoer gezien als een rem op de economische groei van de stad. Zowel publieke als private partijen waren namelijk van mening dat het aantal inwoners en banen enkel kon blijven groeien als het ov-netwerk de bijbehorende groei aan passagiers kon verwerken, wat op dat moment niet het geval was. Plannen voor een oplossing waren voorhanden. Al in de negentiende eeuw werd er nagedacht over een nieuw ov-route dwars door de stad, welke de toepasselijke naam Crossrail kreeg. Meerdere plannen en studies passeerden de revue, maar geen daarvan kwam van de grond.[35]

DE AANLEG VAN CROSSRAIL WERD INGESCHAT OP EEN KLEINE 16 MILJARD POND. VOORAL VOOR POLITICI VAN BUITEN LONDEN WAS DAT LASTIG TE VERANTWOORDEN.

Grote infrastructuurprojecten werden in het Verenigd Koninkrijk (VK) voorafgaand aan Crossrail bijna altijd volledig door de nationale overheid bekostigd. Als een lokale autoriteit een nieuwe ov-verbinding wil dan stapt het naar de regering, die als ze het project een goed idee vindt een subsidie verstrekt. De Londense autoriteiten wilden dit vanzelfsprekend ook voor Crossrail organiseren, maar de Britse regering wilde voor Crossrail niet de volledige som uitkeren aan de lokale transportautoriteit Transport for London (TfL). Niet omdat ze het project geen goed idee vonden: ook op nationaal niveau werd onderkend dat de nieuwe ov-lijn de economische groei van Londen – en daarmee het hele Verenigd Koninkrijk – een stevige impuls zou geven. Maar er speelden ook andere argumenten mee.

Allereerst vroeg de aanleg van Crossrail om een megalomane investeringssom, die in 2007 werd ingeschat op een kleine 16 miljard pond.[38] Vooral voor politici van buiten Londen was dat lastig te verantwoorden. Daarnaast had het Ministerie van Financiën slechte herinneringen aan eerdere grote infrastructuurprojecten, waaronder een eerdere uitbreiding van het Londense ov-netwerk: de Jubilee Line Extension (zie figuur 1.1).

35
Hebbert (2014)

36
Andersen & Jørgensen (1995)

37
Jørgensen, Kjaersdam, & Nielsen (1997), p. 50

JUBILEE LINE EXTENSION

De Jubilee Line Extension (JLE) is een verlenging van een bestaande metrolijn in zuidoost Londen. Het project is in de jaren negentig van de vorige eeuw gebouwd. De JLE was hoofdzakelijk bedoeld om de bereikbaarheid van de Docklands te verbeteren, waar op dat moment Canary Wharf werd ontwikkeld (zie hoofdstuk 5). De illustere ontwikkelaar van Canary Wharf, het Canadese Olympia and York (O&Y), wilde het afgelegen havengebied tot een nieuw zakencentrum omvormen. Omdat bereikbaarheid daarvoor cruciaal is besloot O&Y begin jaren negentig £400 miljoen van de totale investeringssom van £1 miljard bij te dragen. Niet veel later ging O&Y echter, onder andere door een diepe recessie in New York, failliet.

Het consortium dat het project uiteindelijk overnam – later doorgegroeid tot de Canary Wharf Group – wist een veel kleinere bijdrage aan de metrolijn uit te onderhandelen.

De JLE is sterk over de begroting en planning heen gegaan. De kostenoverschrijding bedroeg uiteindelijk meer dan £1 miljard en de vertraging was 20 maanden op een planning van 53 maanden.[36] Tot op de dag van vandaag is de nationale overheid hierdoor terughoudend als het gaat om grote ov-investeringen in Londen. Tegelijkertijd vormde het project, ondanks het rommelige verloop, wel een precedent voor private bijdragen aan openbaar vervoer.

Figuur 1.1
Jubilee Line Extension [37]



36 East & Mitchell (1999)

37 Omega Centre (z.d.)



De staat draagt doorgaans het risico op kostenoverschrijdingen en wilde niet nogmaals een dergelijk fiasco meemaken.

Op nationaal niveau werd ondertussen los van Crossrail al langere tijd nagedacht over het beperken van de uitgaven aan lokale publieke voorzieningen en over de toepassing van alternatieve bekostiging. De afgelopen 100 jaar zijn er meerdere pogingen gewaagd om dit doel te verwezenlijken door de baathebbers van publieke ingrepen te belasten.
Deze pogingen gingen gepaard met veel debat en controverse,[39] maar desalniettemin past het binnen de 'aard van het spel' in het Verenigd Koninkrijk.[40] Meer hierover vertellen we in hoofdstuk 4.

Ook voor Crossrail kwam het idee van baatafroming al vroeg om de hoek kijken. Al in 1989 stelde de toenmalige minister van infrastructuur dat investeringen in openbaar vervoer in Londen gedragen moesten worden door de baathebbers ervan.[41] De lokale en de nationale overheid waren het er dus over eens dat Londen een nieuwe ov-lijn nodig had, maar het werd ook duidelijk dat reguliere bekostiging politiek en begrotingstechnisch geen optie was. Een nieuwe, alternatieve bekostigingsstrategie werd hierdoor steeds noodzakelijker.

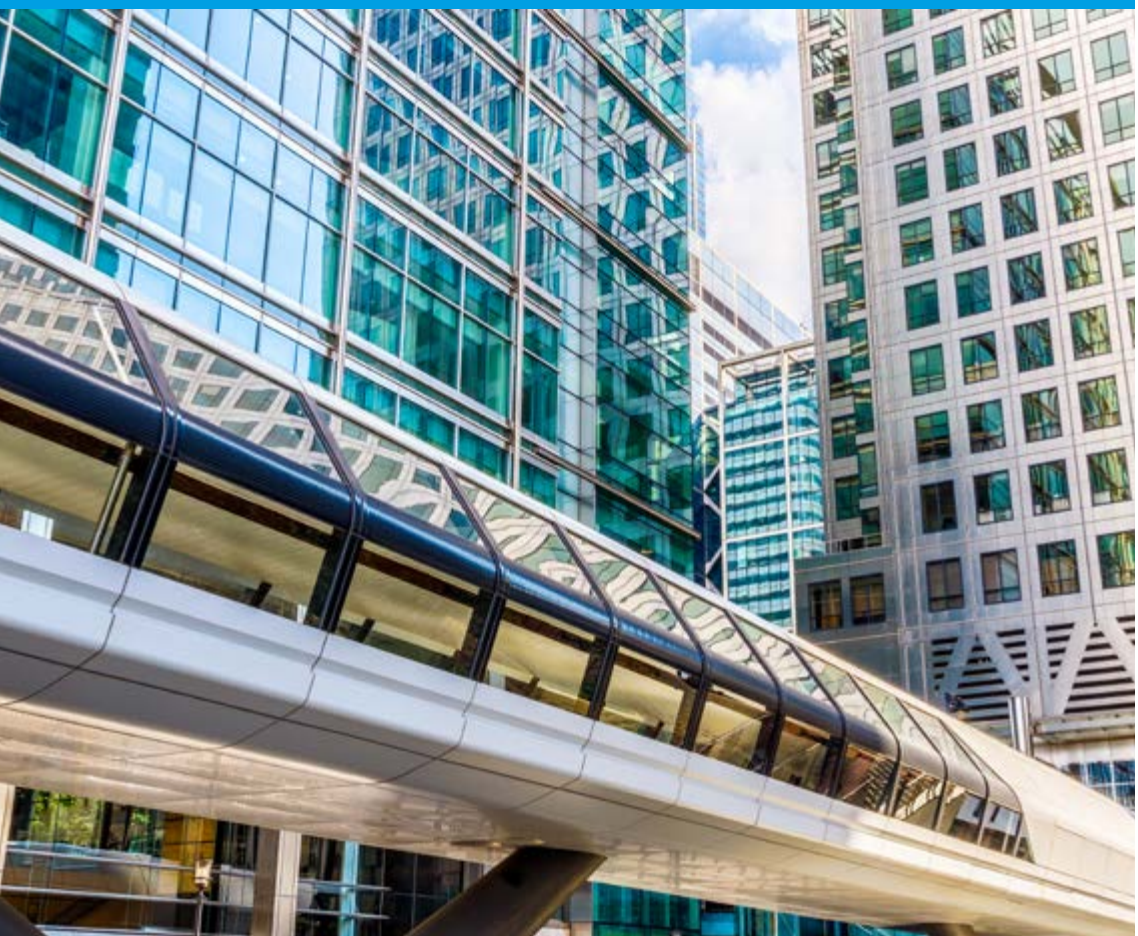
38
Haylen (2019)

39
Nadin & Cullingworth (2001)

40
Alterman (2012)

41
Baathebbers laten meebetalen aan publieke investeringen was een speerpunt van de regering van Thatcher. De toenmalige minister van Infrastructuur, Paul Channon, projecteerde deze wens op de plannen voor Crossrail. Zo schreef hij aan een nieuwe voorzitter van de voorloper van TfL bij zijn aantreden in 1989 het volgende: "Ik zou graag willen dat u [...] voor zover mogelijk de kosten van de belastingbetaler aan de passagier en andere begunstigden overdraagt." Zie House of Commons (1989), en voor een toelichting van die tijdsperiode Harrison (2006).

2 BENUT LOKALE WAARDE-ONTWIKKELING



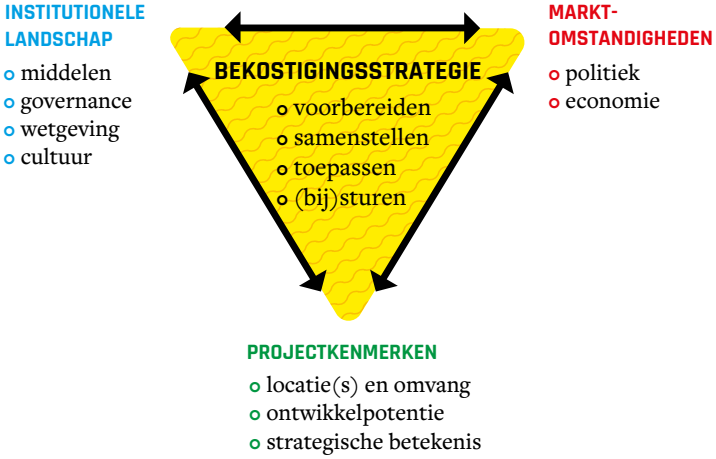
De bekostigingsstrategieën die we in New York, Kopenhagen en Londen hebben onderzocht verschillen onderling sterk, maar kennen hetzelfde basisidee: het benutten van de lokale waardeontwikkeling die ontstaat door overheidsingrijpen. Infrastructuurinvesteringen verbeteren de bereikbaarheid van gebieden die erdoor ontsloten worden. Hierdoor neemt de aantrekkelijkheid van grond en gebouwen in de omgeving van de nieuwe of verbeterde infrastructuur toe, hetgeen doorgaans tot uitdrukking komt in hogere waarderingen en stijgende prijzen in de markt.[1]
Een infrastructuurinvestering kan daarnaast ook, zeker in combinatie met bestemmingswijzigingen, nieuwe vastgoedontwikkelingen aanwakkeren. De investering en planologische ingreep leidt dan indirect in een gebied tot (meer)waardeontwikkeling.

In onze drie cases wordt een deel van de waardeontwikkeling 'afgevangen' en ingezet om de infrastructuuraanleg geheel of gedeeltelijk te bekostigen. Hoewel dit principe van *value capture* (zie kader value capture) dus in al deze gevallen gelijk is, kennen de gevonden bekostigingsstrategieën grote verschillen als gevolg van *marktomstandigheden* (zowel de economische als de politieke[2]), het plaatselijke *institutionele landschap* (in termen van middelen, governance, wetgeving en cultuur), en natuurlijk de *projectkenmerken*: de locatie(s) en omvang van het tracé en aanpalende gebiedsontwikkeling, de potentie van het te ontwikkelen vastgoedprogramma en de strategische betekenis van het project in het bestuurlijke discours.



1
Medda (2012)

2
Met politieke marktomstandigheden wordt bedoeld dat er in de praktijk, naast vraag en aanbod van economische goederen en diensten, ook een 'markt' is voor politieke ideeën en standpunten; sommige raken in trek waardoor de aandacht en dus de maatschappelijke impact ervan groter wordt. Dit gegeven zal in onze cases uiterst relevant blijken, o.a. bij het genereren van parlementair draagvlak voor alternatieve bekostigingsinstrumenten. Zie Alexander (2001) voor een overtuigende uiteenzetting.



Figuur 2.1

Raamwerk aan de hand waarvan we de drie cases uiteenzetten.

Zoals weergegeven in figuur 2.1 kent iedere bekostigingsstrategie (die wij zien als een patroon van handelingen) een specifieke configuratie van deze verklarende elementen, die we in de volgende hoofdstukken min of meer chronologisch en in toenemende gedetailleerdheid uiteenzetten. In onze casebeschrijvingen komen deze elementen dus steeds opnieuw terug en laten we zien hoe zij verband houden met de bekostigingsstrategieën in de drie steden. Per hoofdstuk bieden we zo een steeds dieper inzicht in wat er voor nodig is om alternatieve bekostiging van ov-infrastructuur voor te bereiden (hoofdstuk 3), samen te stellen (hoofdstuk 4), toe te passen (hoofdstuk 5) en (bij) te sturen (hoofdstuk 6).

In dit hoofdstuk vatten we bekostigingsstrategieën in Kopenhagen, Londen en New York kort samen. Verder staan we stil bij het begrip value capture en de wijze waarop in Nederland de relatie tussen de aanleg van collectieve voorzieningen als ov-infrastructuur en de waardeontwikkeling van grond en vastgoed kwantitatief is verkend.

IN ONZE DRIE CASES WORDT EEN DEEL VAN DE WAARDEONTWIKKELING 'AFGEVANGEN' EN INGEZET OM DE INFRASTRUCTUURAANLEG GEHEEL OF GEDEELTELIJK TE BEKOSTIGEN.



Kopenhagen: publieke gronduitgifte op een vergeten schiereiland

De eerste twee metrolijnen van Kopenhagen zijn volledig bekostigd uit de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling Ørestad. Ten oosten van het stadscentrum, op het schiereiland Amager, lag een leeg militair oefenterrein van circa 310 hectare. Het terrein was in bezit van de staat en de gemeente en was niet langer in gebruik. Doordat de ruimtelijke uitbreiding van de regio tot de jaren 80 had plaatsgevonden richting het westen[3], was er lange tijd weinig aandacht uitgegaan naar Amager. De brug naar Malmö (zie kader Sontbrug) zorgde er echter voor dat het schiereiland veel centraler kwam te liggen.[4] De gemeente en de staat zagen daarom kansen voor een grootschalige gebiedsontwikkeling op het oude oefenterrein waarmee voldoende waardeontwikkeling tot stand zou komen om de twee metrolijnen mee te bekostigen.

Om deze waardeontwikkeling te kunnen stimuleren en verzilveren hebben de staat en de gemeente gezamenlijk een nieuw publiek ontwikkelbedrijf opgericht, dat na enkele wijzigingen de naam By & Havn (Stad & Haven) heeft gekregen. Beide overheden droegen kosteloos het terrein over aan By & Havn, waarna de gemeente een bestemmingswijziging doorvoerde waardoor er vastgoedontwikkeling op het terrein mogelijk werd. Met behulp van staatsleningen bouwde By & Havn eerst de twee metrolijnen, die vanaf de westzijde door het centrum naar het vliegveld ten zuidoosten van de stad lopen.

3
Gebaseerd op het zogenoemde 'Vingerplan', zie Egnsplankontoret (1947)

4
Majoor & Jørgensen (2006)

Hiermee ontsluiten ze niet alleen de gebiedsontwikkeling Ørestad maar ook grote delen van de rest van de stad. By & Havn maakte vervolgens de grond bouwrijp. Door de aanleg van het ov, de bestemmingsplan-wijziging en de grondontwikkeling stijgt de grond sterk in waarde. Met de opbrengsten uit de gronduitgifte lost By & Havn tot slot haar staatsleningen af.

Op het moment van schrijven zijn ook een derde en een vierde metrolijn gerealiseerd en is de vijfde onderweg. Omdat deze andere project-kenmerken kennen, onder meer door een uiteenlopende ontwikkelpotentie rondom de lijnen, worden daar ook andere bekostigingsinstrumenten toegepast. Meer daarover in hoofdstuk 5.

New York: allocatie van ozb in 'the last frontier of Manhattan'



De gemeente New York verwacht 75-90% van metrolijnverlenging te kunnen bekostigen door het alloceren van toekomstige ozb-inkomsten, die onder andere door het infrastructuurproject sterk gaan stijgen. Het gaat om de verlenging van een metrolijn die met een afstand van 2,4 km weliswaar kort is, maar dankzij haar ligging een gigantische waarde-ontwikkeling in het te ontsluiten gebied mogelijk maakt. De aanleg van metrolijnen (en stations) is in New York namelijk een belangrijke voor-waarde en aanleiding voor vastgoedontwikkeling. Burgemeester Bloomberg noemde dit bij de start van de bouw ook wel "the galvanizing power of the subway".[5] En de metroverlenging ontsluit een van de laatste grote ontwikkellocaties van het prestigieuze stadsdeel Manhattan.

De metroverlenging maakt samen met een bestemmingsplanwijziging de ontwikkeling mogelijk van een nieuw hoogbouwgebied van circa 1.1 miljoen vierkante meter. Voor de bekostiging ervan heeft de gemeente een bekostigingsdistrict gedefinieerd, bestaande uit een te overkluizen rangeerterrein van de metro en aanpalend voormalig industriegebied. De enorme dichtheid van de vastgoedontwikkeling zorgt ervoor dat de ozb-inkomsten in dit bekostigingsdistrict sterk gaan stijgen. Voor een periode van minstens 20 jaar (mogelijk oplopend tot 64 jaar) gaan deze ozb-inkomsten echter niet naar de algemene middelen van de gemeente, maar naar het aflossen van een obligatielening voor de bouw van de metroverlenging.

5
Neuman (2007)

VALUE CAPTURE

Value capture of *value capturing* is een begrip dat met name in Angelsaksische landen wordt gebruikt. Het kent geen gezaghebbende definitie en kan daardoor zowel in de wetenschap als de praktijk nogal wat spraakverwarring opleveren. Het begrip verwijst in ieder geval naar het principe dat een publieke investering—zoals de aanleg van infrastructuur—waarde creëert en dat (een deel van) die waarde wordt 'afgevangen' om vervolgens de publieke investering er geheel of gedeeltelijk mee te bekostigen.[6]

Wanneer overheden een deel van de waardestijging die ontstaat als gevolg van planologische beslissingen bij ontwikkelaars in rekening brengen, wordt er gesproken van *betterment*, *planning gain* ofwel het opleggen van *planning obligations*.[7] Internationaal valt dit níet onder *value capture*. In Nederland wordt dit echter kostenverhaal genoemd en naast financiële bijdragen en baatbelasting juist wél onder value capture geplaatst.[8] Dat maakt het er voor onze internationale vergelijking niet helderder op, dus hanteren wij value capture als een koepelbegrip dat zowel naar kostenverhaal als baatafroming kan verwijzen.

Binnen ons begrip van *value capture* moet onderscheid gemaakt worden tussen twee groepen 'baathebbers' bij de aanleg van ov-infrastructuur: *ontwikkelaars* (in jargon: zelfrealisatoren) en *eigenaren-gebruikers* (die hun grond of gebouw gebruiken, beheren en/of exploiteren). De eerste groep krijgt veelal te maken met kostenverhaal en de tweede met baatafroming. In de internationale literatuur wordt dat laatste aangeduid als échte *value capture*, dat zich kan beperken tot de stijging van grondprijzen[9] door ov-aanleg, maar ook de waardestijging van al het onroerend goed in de omgeving van stations of zelfs in het totale servicegebied van een ov-lijn kan omvatten.[10]

Geografische afbakening is bij *value capture* —uiteraard naast het tarief van de baatafroming—een heikel juridisch en economisch discussiepunt. In Nederland moet er bij kostenverhaal, financiële bijdragen of baatbelasting sprake zijn van een project- of zogenoemd exploitatiegebied voordat ontwikkelaars en eigenaren kan worden gevraagd bij te dragen aan de bekostiging van infrastructuur; waar de grens ligt is dus belangrijk. Baatafroming kan momenteel direct (privaatrechtelijk, via clausules in een erfpacht- of koopovereenkomst) of indirect plaatsvinden (publiekrechtelijk via onroerende zaakbelasting, eigen woningforfait en overdrachtsbelasting). Deze vormen van *value capturing* zijn in ons land echter in omvang beperkt, onzeker en vloeien bijna altijd naar de algemene publieke middelen.

6 Levinson & Istrate (2011)
7 Krabben & Needham (2008)
8 Heurkens, Hobma, Verheul & Daamen (2020)
9 Medda (2012)
10 Salon, Sclar, & Barone (2019)

STAPPEN BEKOSTIGINGSSTRATEGIEËN

PUBLIEKE GRONDUITGIFTE IN KOPENHAGEN



Beleid:
Overheid richt publiek ontwikkelbedrijf op en brengt grond in

De Deense staat en gemeente droegen onbebouwde grond kosteloos over aan hun gezamenlijke ontwikkelmaatschappij

Beleid:
Bestemmingsplanwijziging maakt vastgoedontwikkeling mogelijk

De nieuwe wijk Ørestad werd gepland in het polderlandschap tussen de bestaande stad en het vliegveld

Financiering:
Ontwikkelbedrijf verkrijgt leningen voor de aanleg van metrolijnen

Relatief goedkoop dankzij staatsgaranties

AFROMING BAATHEBBERS IN LONDEN



Financering:
Overheid trekt geld aan voor aanleg infrastructuur

Financiering Crossrail 1 o.a. afkomstig van Europese Investeringsbank

Beleid:
Staat maakt heffing op private (toekomstige) baten mogelijk

In het VK is het mogelijk gemaakt om een toeslag (de BRS) in te voeren op een bestaande huurwaardeheffing voor gebruikers van commercieel vastgoed

Beleid:
Gemeente voert heffing in voor specifiek project, gebied en tijd

GLA heeft de BRS in Londen ingevoerd voor circa 30 jaar, middels drempelwaarde gericht op groot vastgoed

ALLOCATIE OZB-INKOMSTEN IN NEW YORK



Financiering:
Overheid leent geld in de markt voor aanleg ov

NYC heeft hiervoor obligaties (bonds) uitgegeven

Beleid:
Overheid definieert bekostigingsdistrict rondom nieuwe ov-locatie

Voor Hudson Yards beslaat dit een rangeerterrein plus omliggend, reeds bestaand gebied

Bouw:
Overheid legt ov aan

7 Line Extension is een kleine metroverlenging, die een relatief groot gebied ontsluit



Bouw:
Ontwikkelbedrijf legt eerst ov aan en maakt de grond bouwrijp

Ontwikkelmodel varieert van klassieke gronduitgifte tot joint ventures



Waardeontwikkeling:
Grond stijgt in waarde door aanleg ov, bestemming en grondontwikkeling

Ontwikkeling stuurt op marktconforme uitgifteprijzen



Bekostiging:
Ontwikkelbedrijf lost lening af middels de opbrengsten uit grond-uitgifte (ontwikkelrechten)

Ontwikkikkeling Ørestad loopt al ruim 20 jaar en zal nog een decennia doorlopen



Bouw:
Overheid legt ov aan

Crossrail I is een lange metrolijn, een gekoesterde oost-west verbinding die o.a. Londense zakencentra ontsluit



Waardeontwikkeling:
Vastgoed van baathebbers stijgt in waarde

De overheid heeft vooraf aangetoond dat Crossrail gaat resulteren in waardeontwikkeling



Bekostiging:
Overheid lost lening af uit heffingsopbrengsten en roomt daarmee indirect waarde-ontwikkeling af

Afroming waardeontwikkeling vindt plaats doordat de toeslag op huurders wordt doorgerekend aan vastgoedeigenaren



Beleid:
Bestemmingswijziging stimuleert vastgoed(her)ontwikkeling

Allocatie ozb zonder vastgoedontwikkeling is ook mogelijk, maar levert minder op



Waardeontwikkeling:
ozb-inkomsten in bekostigings-district stijgen

In Hudson Yards is dit grotendeels te danken aan de vastgoedontwikkeling mogelijk gemaakt door de nieuwe metro-ontsluiting



Bekostiging:
De overheid lost lening af uit de stijgende ozb-inkomsten in het district

New York alloceert over een periode van 20 tot 64 jaar alle ozb-inkomsten

Londen: baatafroming langs een stadsbrede ov-lijn

In het bekostigingsarrangement van Crossrail staat de afroming van baathebbers centraal. De nieuwe ov-lijn loopt door de gehele stad en verbindt onder meer het centrum, de twee belangrijkste zakencentra, verscheidene buitenwijken en het internationale vliegveld Heathrow met elkaar. Deze verbeterde bereikbaarheid, en de economische groei die daarmee wordt gefaciliteerd, zorgt ervoor dat veel bestaand vastgoed in de stad in waarde stijgt. Door bij commercieel vastgoed een klein gedeelte van deze waardeontwikkeling af te romen kan een groot gedeelte van het project worden bekostigd.



Om dit mogelijk te maken heeft de Britse overheid lokale overheden het recht gegeven om een toeslag in te voeren op een bestaande huurwaardeheffing voor gebruikers van commercieel vastgoed. Lokale overheden mogen dit enkel doen voor specifieke investeringen die aantoonbaar economische ontwikkeling stimuleren. De Mayor of London heeft deze zogeheten Business Rate Supplement (BRS) direct ingevoerd in de gehele metropool, voor een periode van circa 30 jaar. Een drempelwaarde zorgt ervoor dat enkel grote vastgoedgebruikers de heffing betalen, waarvan het overgrote gedeelte in de zakencentra langs de lijn gevestigd is. Economisch gezien wordt deze toeslag doorgegeven aan de vastgoedeigenaren, waardoor *indirect* een gedeelte van hun waardeontwikkeling wordt afgeroomd. De keuze voor deze indirecte vorm van baatafroming heeft bovenal pragmatische redenen, die in hoofdstuk 4 verder worden toegelicht.

De BRS is goed voor circa een derde van de totale investeringssom van omgerekend 17 miljard euro (schatting eind 2010). De resterende bekostiging is onder meer afkomstig uit verplichte ontwikkelaarsbijdragen, vrijwillige private bijdragen en publieke investeringen van betrokken overheden.

Waardeontwikkeling benutten is een keuze

In Nederland heeft het CPB de afgelopen jaren verschillende studies[11] uitgevoerd naar de maatschappelijke en financiële baten van infrastructuurprojecten en concludeert in een daaropvolgende *policy brief* dat “de maatschappelijke welvaart kan toenemen als ruimtelijke ontwikkeling wordt bekostigd via het benutten van baten die neerslaan bij de eigenaren en gebruikers van bestaand omliggend vastgoed”.[12]

11
Zie CPB (2016); (2018); (2019a); (2019b)

12
Zie CPB (2019c), p. 2

Statistische benaderingen van de waardeontwikkeling in gebieden (veelal gemeten aan de hand van huizenprijzen) kunnen weerbarstige resultaten opleveren. Zo laat een studie naar het effect van de stationsontwikkeling in Breda zowel dalingen (aan de zuidzijde van het spoor) als stijgingen (aan de noordzijde) zien, maar merkt het CPB ook op dat de daadwerkelijke effecten ook veel sterker kunnen zijn dan onder andere aan huizenprijzen kan worden afgemeten.

Studies die waardestijging als gevolg van publieke investeringen aantonen zijn natuurlijk gewild, omdat vormen van value capture hiermee gemakkelijker kunnen worden gelegitimeerd. Internationaal tonen meta-analyses aan dat veruit de meeste studies een positieve relatie tussen transportinfrastructuur en onroerend-goedwaarde laten zien, met name bij spoorprojecten.[13] Tegelijkertijd blijft het zo dat het wetenschappelijk aantonen van het waardeffect van infrastructuurprojecten een zekere spreiding en complexiteit kent, hetgeen in de praktijk onder andere tot juridisch gesteggel en hoge uitvoeringskosten van *value capture* leidt.[14]

"TO ADOPT A SUCCESSFUL BETTERMENT CAPTURE POLICY, PROPONENTS MUST BE ABLE TO PACKAGE A RATIONALE THAT TRANSCENDS PARTY IDEOLOGIES"

De resultaten van het CPB tonen aan dat het overgaan tot alternatieve bekostiging in Nederland niet zozeer een wetenschappelijk meetprobleem is, maar een kwestie van keuzes. Hierbij staat niet de aantoonbaarheid van het profijt, maar een combinatie van ideologische en praktische afwegingen centraal. Ideologisch spelen bijvoorbeeld standpunten over rechtvaardigheid en welvaartsverdeling een rol, terwijl economische efficiëntie en uitvoerbaarheid bij de praktische keuzes worden meegewogen. Het is goed om deze zaken bij het lezen van de volgende hoofdstukken in dit rapport in het achterhoofd te houden, omdat het verklaart waarom bekostigingskeuzes in onze cases vooral met pragmatisme zijn omgeven. Wetenschappelijke inzichten bevestigen: "to adopt a successful betterment capture policy, proponents must be able to package a rationale that transcends party ideologies".[15]

13
Salon e.a. (2019)

14
Mathur & Smith (2012); Medda (2012)

15
Zie het gezaghebbende paper van Alterman (2012), pp. 15-16

3
STEL HET GEMEEN-SCHAPPELIJK BELANG CENTRAAL

Duurzame, integrale (her)ontwikkeling van de gebouwde omgeving is van evident maatschappelijk belang. Weinigen zullen vandaag de dag nog betogen dat we in de ontwikkeling van ruimte en infrastructuur geen rekening hoeven te houden met de effecten van onze keuzes voor de generaties na ons. En velen zullen het eens zijn met de stelling dat het slim koppelen van investeringen en ingrepen de voorkeur moet hebben boven het streven naar zuivere sectorale optima. De huidige Nederlandse beleidspraktijk is voor een belangrijk deel een reflectieve, maar toch lijkt het bijzonder ingewikkeld om bestaande manieren van werken écht tegen het licht te houden, serieus de alternatieven te verkennen en deze in de praktijk toe te passen. De maatschappelijke behoefte aan een veilige en toekomstbestendige leefomgeving moet zich kennelijk nog sterker op gaan dringen.

Het lijkt evident dat een goedwerkend openbaarvervoernetwerk essentieel is voor iedere duurzame verstedelijkingsopgave, zowel nu als in de toekomst. Ons onderzoek bevestigt in ieder geval dat de aantrekkelijkheid van stedelijke gebieden overal afhankelijk is van goed ov, zeker op plekken waar sterke verdichting plaatsvindt.



Maar ondanks dat overheden, marktpartijen en andere belanghebbenden van deze afhankelijkheid zijn doordrongen, houden zij elkaar in ons land met betrekking tot alternatieve bekostiging dikwijls in een ijzeren greep. Zij wijzen elkaar op de nadelen van locaties en projecten waar de bereikbaarheid niet op orde is. Of, andersom, op het wederzijdse profijt wanneer openbaar vervoer tijdig en met voldoende capaciteit in gebieden wordt aangelegd. Maar tóch lukt het tot op heden niet om het een en ander om te zetten in eigentijdse bekostigingsarrangementen. Zo komt het dat een aantal belangrijke ov-projecten in ons land recent zijn aangemeld bij het nationale Groeifonds;[1] een fonds gevuld met staatsleningen.

De wanhoop nabij

In Londen, New York en Kopenhagen is het gemeenschappelijke belang van goed openbaar vervoer voor partijen voldoende basis geweest voor het mogelijk maken van alternatieve bekostiging. In hoofdstuk 1 hebben we laten zien dat in ieder van de drie steden bepaalde ontwikkelingen stagneerden of zelfs onmogelijk werden omdat een belangrijke openbaarvervoerlijn niet op de reguliere wijze kon worden bekostigd. Overheden en marktpartijen verkenden daarop alternatieve bekostigingsarrangementen voor de respectievelijke ov-projecten.

1 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nationaal-groeifonds.

De voormalig burgemeester van Kopenhagen typeert de periode waarin dat plaatsvond als een 'wanhopige situatie' voor zijn stad. [2] Het positioneren van openbaar vervoer als essentieel onderdeel van een leefbare, duurzame stad, gebeurde in die periode nog niet. Het gezamenlijk stimuleren van economische vernieuwing en groei was in de Deense hoofdstad, net als in de andere twee cases, dé drijvende politieke en maatschappelijke factor.

In dit hoofdstuk laten we zien hoe een aantal sleutelspelers vanuit een gezamenlijk belang de bekostigingsarrangementen uit hoofdstuk 2 besloten te ondersteunen. We belichten daarmee de voorbereiding van deze arrangementen en leggen de nadruk op de diepere—wettelijke en culturele—lagen van het institutionele landschap in Londen, New York en Kopenhagen. Zo ontstaat er zicht op de rol van zogeheten *growth coalitions* (zie kader Stedelijke groeicoalities): coalities waarbinnen partijen met uiteenlopende belangen gezamenlijk optrekken om het ov-project en de gerelateerde ruimtelijke en economische ontwikkelingen op gang te krijgen. Maar we benadrukken in dit hoofdstuk ook dat dergelijke coalities bij uitstek ontstaan als het alternatief—namelijk: géén ov-project en dus ook géén ontwikkelpotentie—nadrukkelijk op tafel ligt. Spelers moeten zich in complexe, risicovolle stedelijke opgaven blijkbaar aan elkaar overgeleverd voelen. Alleen dan wordt een alternatieve speelwijze door hen serieus genomen.



Nieuwe slagkracht in Londen

Al in de jaren tachtig van de vorige eeuw zetten vooraanstaande Londense zakenlieden zich—te midden van de hervormingen van premier Thatcher—in voor de promotie van de economische groei van Londen en de daarvoor benodigde infrastructuurontwikkeling. In het decennium daarna gingen bedrijven steeds sterker lobbyen voor de bouw van Crossrail. Ze beschouwden Crossrail als een essentieel project in de concurrentieslag met wereldsteden als New York en Parijs.[3] De route van Crossrail was niet onbelangrijk voor de steun vanuit het bedrijfsleven. Het belangrijkste zakencentrum van de stad, London City, was in de eerste plannen al onderdeel van de route. Een aantal grote ondernemingen protesteerden rond 2000 echter dat de route alsnog inadequaat zou zijn, omdat er geen verbinding werd gelegd met het tweede zakendistrict, Canary Wharf, en de belangrijkste internationale luchthaven Heathrow. De toenmalige Minister van Transport kondigde kort daarna aan dat de route verlengd moest worden, hetgeen door de burgemeester van Londen werd opgepikt.[4]

2
Jens Kramer Mikkelsen sprak hierover op 7 november 2019 op het SKG Jaarcongres in Den Haag en in Kopenhagen tijdens een interview met de auteurs op 29 januari 2020.

3
Mboumoua (2017); Schabas (2005)

4
Lundrigan (2016), p. 181

Bewindslieden raakten steeds meer doordrongen van het belang van Crossrail. Sinds 2000 heeft het project drie burgemeesters gekend, van conservatief tot progressief, en zij waren volgens betrokken adviseurs allen overtuigd dat Crossrail moest worden gebouwd.

Die steun was van groot belang, want in 2000 werden in Londen belangrijke wijzigingen doorgevoerd die de bevoegdheden van de direct gekozen Mayor of London aanzienlijk verruimden. In dat jaar ontstond de Greater London Authority (GLA), die direct door de burgemeester bestuurd wordt, en een regionale transportautoriteit, Transport for London (TfL), die direct aan hem of haar rapporteert.[5] Hierdoor kreeg de burgemeester directe macht en verantwoordelijkheid over zowel de economische ontwikkeling als het openbaar vervoer van London.[6] Zo werd legitimiteit en slagkracht verleend aan stadsdeel-overstijgende agenda's en belangen.

Bloomberg's coalitie voor Hudson Yards

Het aantrekken van nieuwe internationale investeringskracht was een belangrijke doelstelling van Michael Bloomberg, burgemeester van New York van 2002 tot 2013. Investeringen in economie en vastgoed gaan daarbij hand in hand, omdat de gemeente New York voor haar begroting in grote mate afhankelijk is van *property taxes*, ofwel onroerendezaakbelasting. De tarieven hiervan zijn aanzienlijk hoger dan in Nederland, en worden niet verevend met belastinginkomsten van de staat of federale overheid (zoals in het Nederlandse gemeentefonds). De burgemeester van New York ziet de netto inkomsten van de gemeente dus groeien als er meer vastgoed ontwikkeld wordt en als het bestaande vastgoed in waarde stijgt. Daarom is real estate in de Amerikaanse hoofdstad een factor van formaat; zowel de oorzaak als het doel van economische groei.

Het (vastgoed)bedrijfsleven en de politiek in New York zijn sterk met elkaar verweven en spreken grotendeels 'dezelfde taal'. Stedelijk beleid staat daarom primair in het teken van het stimuleren van economische vernieuwing en groei. In New York is het vermogen om banen te creëren bovendien een diepgewortelde maatschappelijke en electorale maatstaf. De stijl van burgemeester Bloomberg, zelf een zeer succesvolle mediatycoon, stond bekend onder de term 'CEO Mayor'.[7] In overleg met een coalitie van partijen wees Bloomberg in 2007 een groot aantal waterfrontgebieden aan als ontwikkellocatie.[8] De gebiedsontwikkeling Hudson Yards was daarvan een hele belangrijke, omdat dit gebied de kantorenvoorraad op Manhattan—en de daarmee geassocieerde

5
Salon, Sclar, & Barone (2019)

6
Sweeting (2002)

7
Brash (2012)

8
Zie het strategisch plan 'PlaNYC: A Greater, Greener New York', New York City (2007)

banengroei—een belangrijke impuls moest geven. Hoewel alternatieven in de jaren ervoor de revue passeerden, werd de aanleg van een metro-ontsluiting voor de coalitie van Bloomberg gezien als een cruciale voorwaarde voor die ontwikkellocatie. Voor New Yorkers staat een gebied zonder metro in wezen niet op de kaart.

Bij de Metropolitan Tansport Authority (MTA) stonden ov-lijnen buiten Manhattan hoger op de prioriteitenlijst dan de metroverlenging naar Hudson Yards, mede omdat de vervoersautoriteit langs die andere lijnen meer geld kon verdienen met grondontwikkeling. Omdat de MTA eigendom is van de staat, is de burgemeester van New York voor de aanleg van openbaar vervoer afhankelijk van de keuzes van de gouverneur. Oplopende schulden bij de MTA brachten staat en stad echter met elkaar in gesprek: de ontwikkelpotentie van het gebied rond Hudson Yards was inmiddels politiek en economisch door Bloomberg en het bedrijfsleven opgewerkt. De vervoersautoriteit was eigenaar van het rangeerterrein waar bovenop gebouwd kon worden en voor de potentiële ontwikkelrechten was in de markt veel interesse. “Everyone who has the skill to be able to deliver that kind of thing was of course interested, because it’s not a frequent opportunity to build that much in Manhattan”, aldus een ontwikkel-manager in het gebied.

Gemeente en staat trekken in Kopenhagen samen op

In New York werd het gemeenschappelijke belang tussen overheden—gemeente, staat en federale overheid—voor de gebiedsontwikkeling en de bijbehorende metroverbinding van Hudson Yards minder sterk gevoeld dan tussen de gemeente en het bedrijfsleven. Dit in tegenstelling tot de projecten in Londen en Kopenhagen, waar hogere overheden wel groot voorstander werden van de ov-projecten en de hieraan gerelateerde ontwikkelpotentie. Dat blijkt voor de bekostiging in die steden ook noodzakelijk. New York City heeft veel meer fiscale autonomie dan Londen en Kopenhagen. Instrumenten voor een alternatieve bekostiging van de metrolijnverlenging waren in New York dus reeds voorhanden. Hoewel de toepassing ervan in theorie door de staat kan worden geblokkeerd, werd tijdens onze interviews beargumenteerd dat het stadsbestuur deze instrumenten desondanks nagenoeg zelfstandig kan aanwenden.

In Kopenhagen speelde het gemeenschappelijk belang tussen de lokale en de nationale overheid wel een belangrijke rol om alternatieve bekostiging



Figuur 3.1

Burgemeester Bloomberg bij het nieuwe metrostation 34 Street Hudson Yards

mogelijk te maken. Beide overheidslagen zagen in de jaren 90 dat Denemarken op de drempel stond van een nieuwe economische opleving, maar realiseerden zich dat daar - net als in Londen - grote investeringen voor nodig waren.[9] De hoofdstad was daarvoor de aangewezen plek. De conservatieven op nationaal niveau en de sociaaldemocraten op lokaal niveau vonden de nieuwe ov-lijnen in Kopenhagen—ondanks uiteenlopende

DE COMBINATIE TUSSEN GROOTSCHALIGE, MARKTGEORIËNTEERDE RUIMTELIJKE ORDENING ENERZIJDS EN DE BANENSCHEPPENDE, EMANCIPERENDE WERKING VAN GROOTSTEDELIJK OPENBAAR VERVOER ANDERZIJDS, ZORGDE ERVOOR DAT ZOWEL RECHTSE ALS LINKSE POLITIEKE PARTIJEN ZICH AAN DE PLANNEN KONDEN BINDEN.

politieke motivaties—van gemeenschappelijk belang en werden daarin breed gesteund door een coalitie van onder meer industriëlen, vakbonden en ontwikkelaars. Deze growth coalition (zie kader stedelijke groeicoalities) lobbyde in dezelfde periode ook sterk voor de aanleg van de Sontbrug (zie kader Sontbrug in hoofdstuk 1), een vaste verbinding tussen Malmö in Zweden en Kopenhagen.[10] De plannen voor de ontwikkeling van

9
Jørgensen, Kjaersdam, & Nielsen (1997)

Denemarken en Kopenhagen bleken zodoende voor een breed politiek spectrum aanvaardbaar. De combinatie tussen grootschalige, marktgeoriënteerde ruimtelijke ordening enerzijds en de banenscheppende, emanciperende werking van grootstedelijk openbaar vervoer anderzijds, zorgde ervoor dat zowel rechtse als linkse politieke partijen zich aan de plannen konden binden.[11] Geld voor de Sontbrug was er wel, maar voor de ov-infrastructuur in Kopenhagen zelf was alleen grond voorhanden.

"The land only has value if there is infrastructure", beamen betrokkenen in de Deense hoofdstad nu. De gemeente zag het inzetten van de grond tussen de binnenstad en het vliegveld als een unieke kans om 'zonder belastinggeld' twee metrolijnen aan te leggen. Ook voor de Deense staat, die deels eigenaar was van de betreffende gronden, was dit destijds een logische stap. Politiek zouden grote publieke investeringen in Kopenhagen op grote weerstand stuiten bij de achterban in andere regio's van het land. Bij de inzet van 'waardeloze' staatsgronden speelde deze verevenings-politiek ogenschijnlijk geen rol.



10
Harding (1997)

11
Zie Majoor & Jørgensen (2006). In een interview typeerde Stan Majoor bovendien de metro als 'het meest egalitaire grootstedelijk vervoermiddel'. Dat maakt het een weliswaar dure maar politiek aantrekkelijke keuze.



STEDELIJKE GROEICOALITIES

Een *urban growth coalition* is een coalitie van lokaal gebonden actoren uit het zakenleven, de lokale politiek en soms ook vakbonden, die gezamenlijk optrekken om economische groei in een afgebakend gebied te stimuleren.[12] Het gaat om actoren die veelal tegenstrijdige belangen hebben, maar er allen op vooruit gaan als hun gebied in het geheel economisch groeit. Partijen vinden elkaar in deze wens om te groeien en de concurrentie met andere steden of plekken aan te kunnen gaan.[13] De coalities die ontstaan zorgen voor wat vaak een *urban growth machine* wordt genoemd; een vliegwiel voor gebiedsontwikkelingen, infrastructuur-investeringen en andere collectieve voor-zieningen.

Wetenschappers wijzen erop dat het ontstaan van een *urban growth machine* ook nadelige gevolgen kan hebben. Zo kan er een overmatige focus ontstaan op de economische waarde van de stad en stedelijke gebieden, hetgeen ten koste gaat van de betaalbaarheid en toegankelijkheid ervan. Een onrechtvaardige verdeling van stedelijke voorzieningen ligt dan op de loer, hetgeen de stad uitholt.

Growth coalitions en growth machines zijn in de praktijk vaak scherper zichtbaar in Noord-Amerikaanse steden dan in Europese. In Europa heeft de nationale overheid vaker invloed op de ontwikkeling van steden dan in de VS.[14] Bovendien is de publieke sector op ons continent dominanter als het gaat om ruimte en infrastructuur en verhoudt zij zich hierdoor onafhankelijker tot marktpartijen dan in het VK of de VS, hetgeen verklaart waarom de internationale investeerders op het Europese vasteland meer risico-avers zijn.[15]

12 Logan & Molotch (1987)
13 Surborg, VanWynsberghe, & Wyly (2008)
14 Strom (1996)
15 Harding (1997); Newman & Kenworthy (1996); Salet, Thornley, & Kreukels (2003); Wood (2004)

Draagvlak Londense bedrijfsleven groeit

In al onze cases is de aanleg van goed ov bij het bekostigingsoverleg tussen overheden en bedrijfsleven zowel middel als voorwaarde gebleken. Nieuwe ov-lijnen werden in de drie steden gezien als essentieel voor het realiseren van de beoogde economische groei, maar de tijdige aanleg ervan werd ook een voorwaarde in gesprekken over de bekostiging. Processtappen die dit onderbouwen zijn in Londen het beste traceerbaar. Al in 1989 blijkt er onder het laatste kabinet-Thatcher namelijk stevig gedebatteerd over de vraag of de kosten voor nieuw ov in Londen niet gedeeltelijk gedragen konden worden door de baathebbers.[16] De daaropvolgende regeringen Blair pakten hierop door, door te stellen dat zij niet meer dan een derde van de totale kosten wilden dragen. De rest van het geld moest binnen Londen zelf worden opgehaald.[17]

Twee derde van de investeringssom voor Crossrail 1, die in 2003 werd ingeschat op 10 miljard pond, kon de gemeente uit haar algemene middelen niet betalen. In 2004 bleek echter uit een overheidsstudie dat het Londense bedrijfsleven bereid was significant bij te dragen aan het project, in de orde van 2 tot misschien 3 miljard pond netto contante waarde.[18] Om dergelijke bedragen te halen waren echter meer dan alleen vrijwillige afspraken noodzakelijk. Hoewel een meerderheid van de bedrijven positief stond tegenover een afdracht voor beter ov, was een ander deel minder enthousiast. De lokale autoriteiten in Londen zijn daarom workshops gaan organiseren met het bedrijfsleven, om het sentiment te proeven en zoveel mogelijk steun te verkrijgen. Daarbij benadrukten zij dat Crossrail zonder een significante bijdrage van het bedrijfsleven niet kon worden gerealiseerd.[19] Tegelijkertijd konden ze aan de hand van gedetailleerde transportmodellen laten zien dat de private sector in termen van vervoerswaarde en waardeontwikkeling veel baat zou hebben bij de bouw van het project.[20]

Zolang deze redelijk en proportioneel zou worden uitgewerkt, bleek er onder Londense bedrijven breed draagvlak te bestaan voor een verplichte bijdrage aan Crossrail. Nieuwe nationale wetgeving was hier echter voor nodig. London First, de belangenorganisatie van het Londense bedrijfsleven, heeft voor deze wetgeving een sterke lobby gevoerd. Toen werkgevers en eigenaren van het zakencentrum Canary Wharf hierover zelfs bij de minister-president aanklopten[21] ontstond er politiek niet alleen het besef dat alternatieve bekostiging nodig was, maar dat een wettelijke regeling hiertoe beperkte weerstand zou opleveren.

16
Lord John Prescott, lid van de House of Commons voor de Labour-partij was pleitbezorger van dit alternatieve bekostigingsargument. Hij zou later, vanaf 1997-2007, onder de kabinetten-Blair dienst doen als Deputy Prime Minister en, onder andere, als Minister of Transport.

17
Haylen (2019), p. 25

18
Montague (2004), p. 2

19
Zie Buck (2017)

20
Specialisten van Crossrail en Transport for London benadrukten in interviews dat deze modellen cruciaal zijn geweest bij de gesprekken met het bedrijfsleven.

21
Mboumoua (2017)



ZOLANG DEZE REDELIJK EN PROPORTIONEEL ZOU WORDEN UITGEWERKT, BLEEK ER ONDER LONDENSE BEDRIJVEN BREED DRAAGVLAK TE BESTAAN VOOR EEN VERPLICHTE BIJDRAGE AAN CROSSRAIL.

Een betrokken expert beaamt: “Well, the need for Crossrail was demonstrated much stronger by business, than it could have been and was by Transport for London or the Mayor. Because Transport for London always wants another railway: what’s the next one, what’s the next one. But when you get big companies coming out and say ‘we are not going to invest in London anymore unless you invest in some more transport’. Then the government starts to notice.”

4
HERVORM, MAAR DOE HET MET MATE

“We were quite lucky that we had a line of route that went through all of those business areas”, stelt een plaatselijke expert over Crossrail 1 in Londen. Het Verenigd Koninkrijk kent een gecentraliseerd fiscaal systeem in combinatie met vereveningsregels. Dat resulteert in een grote rol voor de nationale overheid in de bekostiging van grootschalige publieke voorzieningen, zoals de aanleg van hoogwaardig openbaar vervoer. In het vorige hoofdstuk kwam onder andere al naar voren dat de Britse staat die uitgaven sinds de jaren 90 omlaag wil brengen. Tot op zekere hoogte lijkt dit op de situatie in Nederland, maar een belangrijk verschil is dat in het VK echt werk is gemaakt van een mogelijke toepassing van alternatieve bekostiging.[1] Zoals in het vorige hoofdstuk is toegelicht ontstonden er in Londen initiatieven uit publieke en private hoek om samen op te trekken in de financiële onderbouwing en lobby voor een bekostigingsarrangement dat deels zou bestaan uit subsidies en vrijwillige bijdragen, maar deels ook uit een nieuwe lokale heffing. De exacte ligging van de lijn en de locaties van stations in de stad was daarbij cruciaal. Het bedrijfsleven had hierdoor veel baat bij Crossrail.

1
Alterman (2012)



In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het *samenstellen* van het bekostigingsarrangement in Londen, New York en Kopenhagen. In het verlengde van de voorbereidingen, die met name draaiden om het vinden en cultiveren van gemeenschappelijk belang, gingen de betrokken autoriteiten in overleg met relevante private actoren en het maatschappelijk middenveld aan de slag, al dan niet gemotiveerd door het schrikbeeld: geen project. We beschrijven in het navolgende dus een proces waarin verschillende bekostigingsinstrumenten worden gemobiliseerd. In het Verenigd Koninkrijk en Denemarken omvatte dit proces ook parlementaire besluitvorming; het doorvoeren van hervormingen die voor het arrangement noodzakelijk bleken. New York kent relatief veel financiële onafhankelijkheid door eigen fiscale bevoegdheden en heeft met de federale overheid minder van doen als het om ruimtelijke ontwikkeling gaat. Maar we zullen ook laten zien dat ondanks het zogenoemde *strong mayor system*, waardoor de burgemeester veel plannen in de stad zelfstandig tot uitvoering kan brengen, er voor het creëren van ontwikkelrechten en afgeven van bekostigingsgaranties democratische legitimatie van stads- en soms ook staatsbestuur noodzakelijk is. Zo brengen we voor iedere casus de instrumenten in verband met de projectkenmerken, politieke en economische omstandigheden, en de lokale 'regels van het spel' (zie kader Een gelaagd spel).

Britse baathebbers betalen mee

In het Verenigd Koninkrijk heeft de nationale overheid in 2010 de bekostiging van Crossrail mogelijk gemaakt door twee nieuwe belastinginstrumenten te introduceren: de *Business Rate Supplement* (BRS) en de *Community Infrastructure Levy* (CIL). Beide werden ingepast in bestaande wetgeving en zijn daarmee niet alleen inzetbaar voor de bekostiging van Crossrail, maar ook voor andere infraprojecten in het land. De invoering van de BRS is de belangrijkste hervorming. Dit instrument maakt het mogelijk bedrijven in een regio verplicht te laten bijdragen aan de bekostiging van een publieke voorziening die lokale economische ontwikkeling stimuleert. De CIL is daarnaast een verplichte afdracht bij nieuwbouwontwikkelingen, zoals we die in Nederland hier en daar ook al kennen.[2]

In het Verenigd Koninkrijk wordt met de *Business Rate* belasting geheven op het gebruik van vastgoed anders dan woningen, zoals winkels, kantoren, bedrijfsruimtes, horeca, en vakantieverhuur.

2
Zo kent Eindhoven sinds 2018 bijvoorbeeld een bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen, een beleidsmaatregel die sinds 2020 ook wettelijk door de Aanvullingswet grondeigendom wordt ondersteund.



Het tarief van de Business Rate is relatief hoog: circa 50% van de jaarlijkse *rateable value*—een taxatie van de totale huurwaarde van een pand waarvan de methodiek is vastgelegd. De Business Rate *Supplement* (BRS) is een toeslag op deze bestaande huurwaardeheffing, die in 2010 door de Mayor of London werd gemaximeerd op 2% met een looptijd van 24-31 jaar. De heffing wordt in Londen geïnd door de *Greater London Authority* (GLA), het regionale bestuursorgaan.

De BRS is in het geval van Crossrail van toepassing op al het niet-residentiele vastgoed in de gehele *Greater London Area*.[3] Er is echter een drempel bepaald waaronder het supplement niet hoeft te worden betaald. In Londen is deze in eerste instantie vastgesteld op een huurwaarde van 55.000 pond per jaar, die later is verhoogd naar 70.000 pond. Door deze drempel wordt slechts 15% van de niet-residentiele voorraad in Londen belast.[4] Het overgrote gedeelte daarvan ligt in de zakencentra die door Crossrail worden ontsloten.[5] Met de BRS kan voor de bekostiging van Crossrail 1 over de genoemde periode naar schatting 4,1 miljard pond worden opgehaald.[6]

Bij de invoering van de wetgeving die de BRS mogelijk maakt is een inspraakverplichting ingevoerd. Als de BRS meer dan een derde van een publieke voorziening bekostigt, moet er onder het bedrijfsleven zelfs een referendum worden gehouden.[7] Voor Crossrail was dit laatste (nét) niet het geval en was het organiseren van een stemming niet nodig. Omdat vooraf al duidelijk was dat het bedrijfsleven achter de invoering stond, was er in de stad na de invoering ook nauwelijks sprake van ophef. Desalniettemin is later besloten dat vanaf dat moment voor toepassing van de BRS in het VK in *alle* gevallen een stemming verplicht is. Volgens betrokkenen is als gevolg hiervan buiten Londen nog geen enkele BRS-heffing ingevoerd. Als de BRS ook voor Crossrail 2, immers een nieuw project, moet worden toegepast zal een referendum volgens hen onvermijdelijk zijn.

Ontwikkelaarsbijdragen

Voor bijdragen aan (sociale) infrastructuur werden in het verleden *planning gain agreements* gebruikt (zie kader Value Capturing), die later werden vervangen door *section 106 agreements* (S106). De S106 is in hoofdlijnen te vergelijken met anterieure overeenkomsten in Nederland, maar kregen in het VK kritiek omdat ze gepaard gaan met lange procedures, complexe onderhandelingen en dus met hoge transactiekosten en onzekerheid.[8]

3
De autoriteiten hebben ook nagedacht over andere alternatieve bekostigings-instrumenten, zoals een nieuwe toeslag op vastgoed in zones rondom de Crossrail-stations. De invoering daarvan zou echter zeer complex zijn, de inkomsten onzeker en de uitvoering lastiger.

4
Op de website van de Mayor of Londen wordt de actuele stand van zaken rond BRS bijgehouden.

5
Buck (2017), p. 4

6
Mayor of London (2010)

7
HM Treasury (2009)

8
Askew (2018)

Zowel voor ontwikkelaars als voor overheden vragen de S106 daarnaast om competenties die, zeker in het geval van kleinere lokale overheden, niet altijd voorhanden zijn. De *Community Infrastructure Levy* (CIL) komt tegemoet aan deze kritiek, omdat de tarieven voorspelbaarder zijn en voor alle ontwikkelingen van toepassing.[9]

De CIL is een verplichte afdracht die een lokale autoriteit bij nieuwbouw aan ontwikkelaars kan opleggen.[10] De CIL is bedoeld om infrastructuur te bekostigen die nodig is voor het gebied waar de ontwikkelingen plaatsvinden. Sinds 2010 kan het instrument in heel Engeland en Wales worden gebruikt, maar deze mag pas worden goedgekeurd na een voorgeschreven inspraakronde. In Londen heeft de burgemeester de CIL van toepassing verklaard op nieuw commercieel- en woonvastgoed in de gehele stad en heeft er daarbij voor gekozen om de volledige inkomsten te besteden aan Crossrail.[11]

De *Greater London Authority* (GLA) heeft in totaal twee CIL's geïntroduceerd voor Crossrail. Vanaf de introductie in 2012 tot aan 2019 varieerde de bijdrage tussen de 20 en 50 pond per vierkante meter, afhankelijk van de plek in de stad.[12] In 2019 zijn de tarieven gewijzigd, waarbij onder meer een verhoging is aangebracht voor kantoren, winkels en hotels in de zakencentra van Londen. De tarieven kunnen nu oplopen tot 185 pond per vierkante meter en zijn naast Crossrail 1 ook bedoeld voor Crossrail 2, een beoogde ov-lijn tussen het noorden en zuiden van Londen. Vanwege kostenoverschrijdingen van Crossrail 1 gaan de inkomsten hiervan echter voor een langere tijd naar Crossrail 1.[13]

Met de CIL wilden de lokale autoriteiten in eerste instantie 300 miljoen pond ophalen, maar volgens betrokkenen overstijgen de opbrengsten tot dusver deze inschatting.

9
Section 106 agreements worden nu enkel gebruikt voor kavel-specifieke infrastructuur en betaalbare huisvesting. Zie Wyatt e.a. (2017)

10
De CIL geldt (na goedkeuring) bij een toevoeging >100 vierkante meter commerciële ruimte of bij toevoeging van woningen ongeacht de grootte. Zie Ministry of Housing, Communities & Local Government (2019)

11
Buck (2017)

12
Buck (2017)

13
Mayor of London (2020); Sholli (2019)

EEN GELAAGD SPEL

Gebiedsontwikkeling is bij uitstek een economische bezigheid met zeer hoge transactiekosten. De tijd die verstrijkt tussen het initiatief en de voltooiing van gebiedsgerichte projecten varieert enorm (7-25 jaar). Bij strategische projecten zoals die in deze publicatie kan de terugverdientijd de 30 jaar bovendien met gemak overschrijden. Een directe of indirecte financieel-economische relatie tussen de aanleg van infrastructuur en gebiedsontwikkeling doet daar nog eens een schepje bovenop.

Economische relaties

Gebiedsontwikkelingen komen meestal gefaseerd tot stand; vastgoedtransacties vinden dus ook gedurende de rit plaats.

Openbaarvervoerlijnen kunnen—zeker in het geval van spoortunnels—lastiger worden gefaseerd, hoewel een bepaalde verlenging natuurlijk kan worden uitgesteld of een station kan worden geschrapt (zoals in de casus Hudson Yards). Maar de flexibiliteit is al met al toch beperkt en de doorgaans heftige voorinvesteringen maken van gebiedsontwikkeling in combinatie met de aanleg van grootstedelijk openbaar vervoer een complexe, langdurige en daarmee uiterst risicovolle aangelegenheid. Het is zaak om in die context taken en verantwoordelijkheden goed onder betrokkenen te verdelen en (daarmee) risico's te spreiden. Hierdoor ontstaan tussen partijen bepaalde *relaties* die voor hen zekerheden en stabiliteit opleveren; toekomstperspectief, op basis waarvan zij tot planvorming en investeringen komen. Het wetenschapsdomein *New Institutional Economic*s neemt deze relaties onder andere als vertrekpunt, om zo het gedrag van partijen en de economische uitkomsten van dat gedrag te kunnen bestuderen en begrijpen.

Regels en voorwaarden

Nobelprijswinnaar Oliver E. Williamson (1932-2020) publiceerde in 2000 een paper waarin hij het idee van instituties uitlegt, het belang ervan verdedigt en er een onderzoeksagenda voor presenteert. Kortgezegd helpt het concept instituties ons de expliciete en impliciete regels en voorwaarden te herkennen die iedere relatie tussen economische actoren vormgeven. Die vondst maakte het mogelijk om verschillende economische theorieën te laten samensmelten tot een kader dat—beter dan de theorieën afzonderlijk—de dagelijkse handelingen van en transacties tussen actoren verklaart.
Het leert ons namelijk dat deze handelingen en transacties alleen kunnen plaatsvinden omdat er in 'het economisch verkeer' regels en voorwaarden bestaan, zogenaamde instituties, die enerzijds heel formeel en expliciet zijn (vastgelegd in organisatiestatuten, wetboeken, contracten en beleidsdocumenten) maar anderzijds ook informeel en impliciet van aard kunnen zijn. Zo ontstaat er dus zicht op de sociale conventies, culturele omgangsnormen, ingesleten werkwijzen en de 'mores' in een specifieke economische sector en praktijk.
En die instituties doen ertoe.

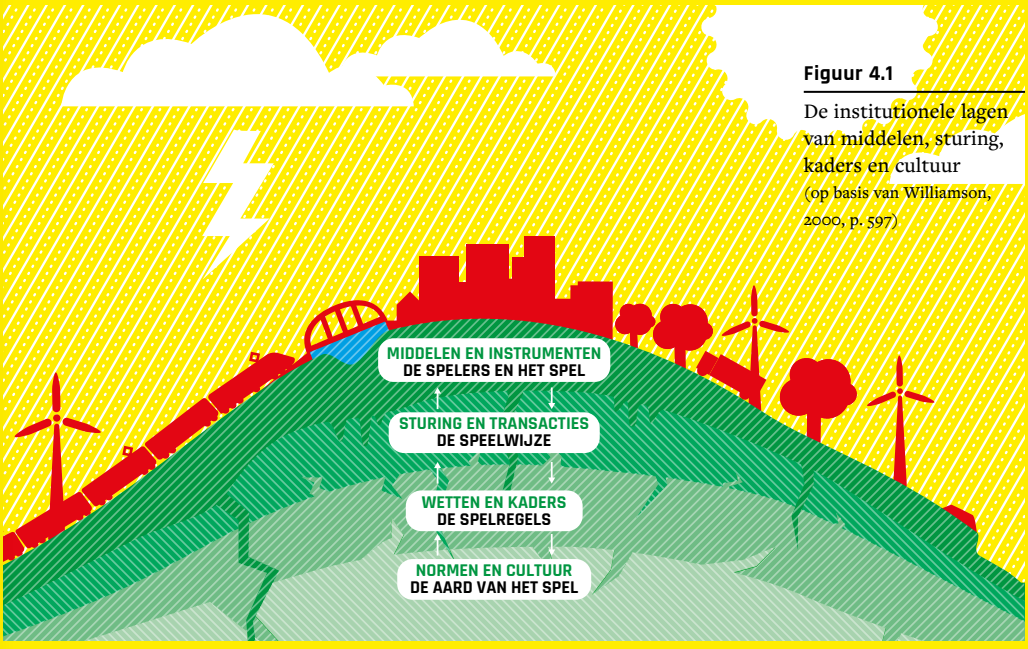
Transacties tussen ruimte in infra

Wij hoeven de professionele lezer waarschijnlijk niet te overtuigen van het feit dat er grote institutionele verschillen bestaan tussen ruimte en infrastructuur. De spelers en het spel verschillen uiteraard, en zij werken voor organisaties van uiteenlopende omvang en structuur, waardoor de speelwijze (de tactiek en de looplijnen) anders zijn met het oog op het gewenste doel: de transactie. Maar die transactie is niets waard zonder de wetten en

kaders die de waarde ervan garanderen of op zijn minst aannemelijk maken, zeker wanneer het moment van de afspraak (de investering) en het nakomen ervan (de bekostiging) in de tijd ver uit elkaar liggen. Er moet met andere woorden sprake zijn van vertrouwen.
Dat verklaart waarom actoren uit dezelfde sector, regio of vakdiscipline beter kunnen beoordelen of zij zaken met elkaar kunnen doen dan die uit verschillende takken van sport. En het verklaart ook het wantrouwen dat ontstaat als 'outsiders' het podium betreden of wanneer 'insiders' ineens onverwachtse dingen doen. Het betekent: langer overleggen en onderhandelen, meer papierwerk en *due diligence*, en strakkere controle en toezicht. Hogere transactiekosten dus, hetgeen de deal (of het project) gemakkelijk onhaalbaar maakt.

De stabiliteit van aardlagen

Williamson (2000) heeft de verschillende soorten instituties die kunnen worden onderscheiden verdeeld in niveaus, die we in de figuur hieronder als aardlagen hebben weergegeven. Daarmee wordt een ander inzicht over instituties duidelijk, namelijk dat dieper gelegen regels en voorwaarden veel trager veranderen dan instituties aan de oppervlakte. Diepere lagen bieden hierdoor stabiliteit en dus weerstand tegen de dynamiek en onzekerheden van de grillige werkelijkheid 'daar buiten', waardoor er voor actoren te velde handelingsperspectief ontstaat. Maar zij kunnen ook een nieuwe speelwijze in de weg zitten, waardoor er aan de oppervlakte een aanhoudende kracht kan ontstaan die uiteindelijk tot de diepere lagen doordringt en er wijzigingen of hervormingen in doorvoert.



Figuur 4.1

De institutionele lagen van middelen, sturing, kaders en cultuur (op basis van Williamson, 2000, p. 597)



New York rekt haar kaders op

Anders dan in Londen waren ‘de regels van het spel’ in New York voor de bekostiging van de *7 line extention* van Times Square naar Hudson Yards al aanwezig. Hoewel voor de instrumenten en de governance-structuur van de bekostiging dus geen wetswijzigingen nodig waren, blijkt uit onze rondgang dat het stadsbestuur wel alle zeilen heeft moeten bijzetten om de zaak rond te krijgen. We kunnen dit het beste typeren als het oprekken van bestaande kaders, zodat er zonder nieuwe of aangepaste instrumenten kon worden gewerkt aan de financiering en bekostiging van de metrolijnverlenging in combinatie met de gebiedsontwikkeling van Hudson Yards.

De financierings- en bekostigingsinstrumenten die in New York worden toegepast—met name: *Bonds, Density Bonuses en Tax Increment Financing* (TIF)—zijn in meer Amerikaanse staten gangbaar. Maar om de opbrengstenpotentie te maximaliseren hebben deze instrumenten voor de ontsluiting en ontwikkeling van Hudson Yards een ruimere of juist specifiekere toepassing gekregen. Zo zijn de ontwikkelrechten in het plangebied van Hudson Yards over een groter gebied uitwisselbaar dan gebruikelijk, waardoor ontwikkelaars meer kans krijgen om dichtheden

te concentreren op de voor hen gewenste plekken. Daarnaast zijn er voor de financiering van de metrolijn *Special Purpose Bonds* uitgegeven, die door de toepassing van TIF (zie kader TIF) bekostigd zouden worden. De voorwaarden die bij deze instrumenten horen vereisen echter goedkeuring van de staat. Omdat de gouverneur van New York de toepassing van TIF op het *billionaire's playground* van Hudson Yards echter zou kunnen tegenhouden, omzeilde de burgemeester deze horde door te werken met een gemeentelijk alternatief: de PILOTs.

Payments in Lieu of Taxes (PILOTs)

De PILOTs uit het ontwikkelgebied van Hudson Yards zullen naar verwachting goed zijn voor 75-90% van de bekostiging van de metroverlenging en enkele aanverwante publieke werken, zoals een brede, parkachtige boulevard door het gebied. PILOTs zijn in de New Yorkse toepassing te typeren als een zeer progressieve—en daarmee controversiële—afgeleide van TIF.[14] Dat komt onder andere omdat de gemeente álle *property taxes*, ofwel onroerende zaakbelasting (ozb) uit het gebied ermee alloceert en niet alleen de toename, ofwel het *increment*, die er over een periode uit vastgoed in een gebied ontstaat.[15] In het geval van Hudson Yards gebeurt dit voor een periode van minstens 20 jaar, maar dit kan verlengd worden tot wel 64 jaar. Daarna zullen de belastinginkomsten weer naar de algemene middelen van de gemeente vloeien.

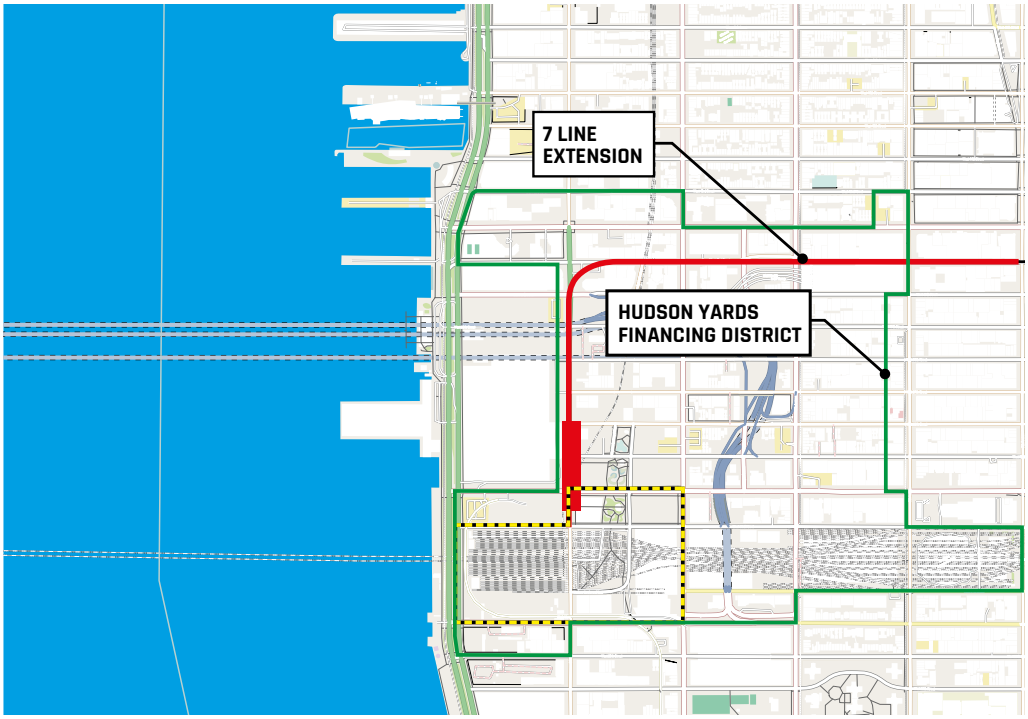
Zoals de naam al aangeeft gaat het bij PILOTs echter niet om belasting, maar om een betaling. Deze betalingen worden gedaan aan de *Hudson Yards Infrastructure Corporation* (HYIC), een privaatrechtelijke entiteit van de gemeente die verantwoordelijk is voor de uitgifte van de speciale obligaties waarmee de infrastructuuraanleg is gefinancierd. Belastingplichtigen in het gebied sluiten een PILOT-overeenkomst af die hen ontslaat van de plicht om ozb te betalen in ruil voor een betalingsverplichting aan de HYIC.[16] Eigenaren in het belastinggebied zijn niet verplicht deze overeenkomst af te sluiten, maar omdat het tarief van de PILOTs iets lager ligt dan die van het gemeentelijke ozb-tarief wordt hier bijna altijd voor gekozen. De jaarlijkse indexering van de PILOTs ligt bovendien in tegenstelling tot de reguliere belastingen vast, hetgeen partijen meer zekerheid geeft. Om ontwikkeling in het gebied te stimuleren kunnen daar bovenop kortingen op de betalingen worden gegeven, bijvoorbeeld voor ontwikkelaars die eerder willen bouwen, of op minder aantrekkelijke plekken binnen het ontwikkelgebied.[17]

14
De praktijk in New York staat in de Verenigde Staten bekend om het juridisch 'oprekken' van de toepassingsmogelijkheden van ruimtelijke financierings- en bekostigingsinstrumenten, die oorspronkelijk veelal in andere staten (met name in California) en voor andere beleidsdoeleinden werden uitgevonden.

15
Salon (2014)

16
De betalingen vinden in de praktijk plaats via een publiekrechtelijke entiteit, de NYC Industrial Development Agency (IDA), die wettelijk is vrijgesteld van belasting. Gedurende de looptijd van een PILOT-overeenkomst is de IDA juridisch eigenaar van het onroerend goed en geeft het de betalingen die het ontvangt door aan de HYIC. Zie ook Cerciello (2005).

17
McSpiritt (2015)



Figuur 4.2

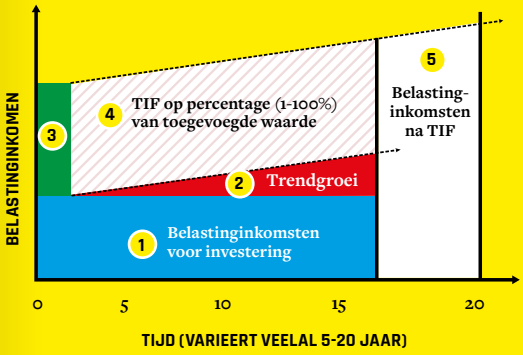
Hudson Yards Financing District[19]

Door toepassing van PILOTs zorgde de gemeente ervoor dat de ozb-inkomsten uit een afgebakend gebied voor een specifieke periode worden geoormerkt voor een specifiek doel, in dit geval afbetaling van de eerdergenoemde *bonds*.[18] Ook moest de gemeente hiertoe het *Hudson Yards Financing District* vaststellen, dat is weergegeven in figuur 4.2. Dit gebied beslaat niet enkel de geplande vastgoedontwikkeling bovenop het rangeerterrein (linksonder op de kaart) maar een groter gebied waarin, door de nieuwe metrolijn en een *rezoning*, vastgoedontwikkeling in veel hogere dichtheden mogelijk wordt. Beide handelingen zorgen voor veel vertrouwen bij investeerders: de gemeente zorgt er niet alleen voor dat de PILOTs ten goede komen aan het gebied zelf, maar garandeert ook—zei het officieus—dat er bij tegenvallende PILOT-inkomsten toch aan de afbetaling van de *bonds* kan worden voldaan.

18
Deze obligaties zijn er in meerdere soorten en maten. Zie o.a. Veen (2009), p. 158 voor meer informatie.

19
HYDC (2010)

TAX INCREMENT FINANCING



1. Belastinginkomsten voorafgaand aan investering en invoer TIF
2. Verwachte groei belasting-inkomsten zonder investering
3. Investering verhoogt belastingin-komsten
4. Verhoging belastinginkomsten onderhevig aan TIF
5. Belastinginkomsten na TIF

Figuur 4.3
Schematische weergave van het mechanisme van TIF[20]

Tax Increment Financing (TIF) is een manier om publieke investeringen te bekostigen door de verwachte toename aan belastinginkomsten in een afgebakend gebied over een bepaalde periode (veelal variërend tussen 5-20 jaar) te oormerken. Nadat de investering is gedaan en ontwikkelingen op gang komen, wordt de toename van de inkomsten uit onroerende zaakbelasting in het gebied—de *increment*—over een bepaalde periode jaarlijks afgedragen aan de financier van de investering.

TIF wordt al lange tijd gebruikt in de VS en is vanaf de jaren 70 explosief gegroeid. Tegenwoordig heeft bijna iedere staat TIF-wetgeving.[21] De specifieke toepassings-mogelijkheden ervan verschillen per staat, maar een belangrijke gemene deler is dat aan twee voorwaarden moet worden voldaan: de gemeente moet aantonen dat het voorgestelde gebied 1) *blighted* ofwel achtergesteld is en 2) niet tot ontwikkeling kan komen zonder de toepassing van TIF. Dit laatste wordt ook wel het *but/for*-argument genoemd.[22]

In Nederland heeft de gemeente Nijmegen eenmalig geëxperimenteerd met een op TIF-lijkende regeling.[23] In 2007 heeft de gemeente besloten circa 6% van de publieke investeringen in de grote gebiedsontwikkeling Waalfront Nijmegen te bekostigen door de allocatie van ozb-inkomsten uit het gebied. Deze inkomsten zijn hier tot 2022 voor geoormerkt, met een maximum van €15,7 miljoen. In de onderbouwing kwam het hierboven benoemde *but/for*-argument terug: de gemeente stelde dat het project waar de investering onderdeel van was niet zonder deze constructie zou kunnen doorgaan. Enkele jaren later raakte de economische crisis het project echter hard, wat leidde tot vertragingen en tegenvallende inkomsten. Nijmegen heeft TIF sindsdien niet meer toegepast.[24]

20 Gebaseerd op Huston & Lahbash (2018)
21 Squires (2012)
22 Weber, Bhatta, & Merriman (2003)
23 Van der Krabben, Lenferink, Martens, Portier, & Van der Stoep (2013)
24 Root (2016)

Verhandelbare ontwikkelrechten

De bevoegdheid tot *rezoning* is door de gemeentelijke afhankelijkheid van ozb in New York een zeer belangrijke manier om inkomsten te genereren en is om die reden uiterst gepolitiseerd. *Rezoning* omvat het herbestemmen van kavels of bouwblokken en (vooral) het verruimen van de ontwikkelrechten die erop rusten. Die bevoegdheid is door de grote marktdruk op de stad erg waardevol; ontwikkelaars lobbyen hier openlijk en hard voor. Als ontwikkelrechten eenmaal gecreëerd zijn, kunnen deze onder voorwaarden op de markt verhandeld en uitgeruild worden. Ongebruikte ontwikkelrechten op de ene kavel—bijvoorbeeld omdat er al een gebouw staat dat lager is dan mogelijk—kunnen hierdoor worden toegevoegd aan de *air rights* op de andere.

Het rangeerterrein van Hudson Yards is onderdeel van een *rezoning* van het ruimere plangebied waarbinnen uitruil van ontwikkelrechten mogelijk is. Een respondent van een grote ontwikkelaar in Hudson Yards, legde in een interview uit dat deze ontwikkelrechten relatief goedkoop zijn en dat ontwikkelaars in New York er daarom doorgaans maximaal gebruik van maken. Daarnaast is er ook een *District Improvement Fund* (DIF) in het gebied van kracht, waardoor extra ontwikkelrechten kunnen worden verkregen in ruil voor een financiële bijdrage aan dit publieke fonds.[25]

Deze *district improvement bonuses* worden net als de PILOTs gebruikt voor de bekostiging van de metroverlenging, de openbare ruimte en andere publieke voorzieningen in het gebied. Tot slot kunnen ontwikkelaars nóg hoger bouwen als zij ook een (hoger) percentage betaalbare woningen opnemen in hun plannen.[26]

Denemarken zoekt nieuwe balans

Tot de jaren 90 was het ruimtelijk beleid in Denemarken gefocust op autobereikbaarheid en, bovenal, op een gelijkmatige economische ontwikkeling van het gehele land.[27] De ontwikkelstrategie voor Ørestad, waarbij de overheid grote risico's neemt om de Deense economische groei op één specifieke plek te verwezenlijken, betekende dan ook een grote breuk met het verleden.[28] De Deense staat adopteerde een nieuwe economische groeistrategie, met daarin een hoofdrol voor Kopenhagen. De strategie sloot aan op een bredere internationale ontwikkeling waarin het beleid van nationale overheden verschoof van regionale gelijkheid naar het stimuleren van economische kernregio's.[29]

25
Zie Van der Veen (2009), pagina 161.

26
Deze zogenoemde Inclusionary Housing Bonus verwijst naar een categorie woningen waarop een maximale huur- of aankoopprijs van kracht is. Omdat die maxima afgeleid zijn van het gemiddelde inkomen in de metropoolregio, liggen deze voor veel mensen in New York alsnog erg hoog. Daarom wordt er in de stad voor midden- en lage-inkomensgroepen ook een beperkte hoeveelheid public housing ontwikkeld en aangeboden door de New York City Housing Authority (NYCHA).

27
Bothe, Hansen, & Winther (2018)

28
Majoor & Salet (2008), p. 99

29
In Nederland kwam deze verschuiving voor het eerst tot uiting in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening in 1988.

Denemarken verving in 1989 *equality* voor *appropriate multiplicity* als speerpunt in de ruimtelijke planning. De internationale concurrentiepositie van de Deense steden liep achteruit en het was tot de politiek doorgedrongen dat juist dáár de economische groei van het land moest worden gerealiseerd. De regio's met de meeste ontwikkelpotentie kregen snel daarna—ondanks politieke zorgen over de sociale gevolgen voor de afvallers[30] —beleidsprioriteit, hetgeen onder meer leidde tot het instellen van een adviescommissie die uiteindelijk de plannen voor Ørestad in hoofdlijnen bedacht.[31]

HET DEENSE ONTWIKKELBEDRIJF IS WELISWAAR PUBLIEK BEZIT, MAAR DIENT ZICH OP DE GRONDMARKT TE GEDRAGEN ALS EEN PRIVATE ONDERNEMING.

De beleids- en investeringskeuzen in Denemarken vertoonden gelijkenissen met die in andere westerse landen, maar werd tegelijkertijd ingebed in de Deense normen en cultuur. In de ruimtelijke ordening vertaalt die cultuur zich in een *comprehensive integrated approach*[32]; een holistische, integrale benadering met een sterke rol voor de overheid en veel inspraakmogelijkheden voor burgers.[33] De ondernemende, marktgeoriënteerde aanpak die in Kopenhagen werd voorgesteld moest met deze cultuur en benadering in balans worden gebracht. Met name de democratische legitimatie van plannen en de realisatie van voldoende betaalbare woningen waren hierdoor belangrijke politieke voorwaarden.

Governance-innovatie in Kopenhagen

In Kopenhagen wilden de autoriteiten—deels op advies van bovengenoemde commissie—nieuwe metrolijnen bekostigen uit de opbrengsten van de aanpalende gebiedsontwikkeling. Grote hervormingen waren daarvoor niet nodig: grond voor de gebiedsontwikkeling hadden stad en staat immers al in handen, en zolang er geen subsidies nodig waren stond het de betrokken bestuurders vrij om het bestedingsdoel van de grondopbrengsten te bepalen. Om het project enige kans van slagen te geven moest de gemeente echter éérst de metrolijnen naar het beoogde gebied aanleggen; een forse voorinvestering met een zeer lange terugverdientijd. De grote (staats)leningen en risico's die hiermee gemoeid

30 Desfor & Jørgensen (2004)

31 Jørgensen, Kjaersdam, & Nielsen (1997), p. 46

32 Evers & Tennekes (2014)

33 Andersen (2003); Offermans & Van Der Velde (2004)

waren moesten juridisch en politiek goed worden ingekaderd. Op dat moment werd ervoor gekozen de metro-investering en de gebiedsontwikkeling te koppelen en werd het stimuleren van de grondwaarde in Ørestad een publiek-publiek belang.

De strategische betekenis van de ontwikkeling van Ørestad voor Kopenhagen en de financiële belangen van de staat en de gemeente die ermee gemoeid zijn, staan op gespannen voet met Deense normen omtrent democratische controle en betaalbaarheid. Begin jaren 90 werd het gecreëerde publiek-publieke belang van maximale grondwaardeontwikkeling daarom gedelegeerd naar een aparte entiteit, een publiek ontwikkelbedrijf dat bij wet specifieke rechten maar ook plichten meekreeg.

At an arm's length

In 1992 hebben de gemeente Kopenhagen en de Deense overheid een 'publicly owned, privately run corporation' opgericht.[34] De twee overheden brachten allebei hun grond in en werden zodoende voor respectievelijk 45% en 55% eigenaar van deze nieuwe organisatie.[35] Het ontwikkelbedrijf kreeg de opdracht en het mandaat om zowel de metrolijnen te bouwen als het gebied Ørestad te ontwikkelen.[36]

De organisatie is weliswaar publiek bezit, maar dient zich op de grondmarkt te gedragen als een private onderneming. Dit is het meest zichtbaar in de wettelijke verplichting om de gronduitgifte marktconform te realiseren, hetgeen de organisatie in staat stelt om zich streng te focussen op haar langetermijndoel; het aflossen van de metroschulden.[37] Deze verplichting beperkt tegelijkertijd de invloed van de politiek en voorkomt bezwaren van andere grondaanbieders in Kopenhagen omtrent oneerlijke concurrentie en staatssteun. Maar de oud-bestuursvoorzitter en voormalig burgemeester van Kopenhagen, Jens Kramer Mikkelsen, legde ons uit dat de afstand tot de politiek één van de belangrijkste voordelen bleek. Zo kon het ontwikkelbedrijf meebewegen met de veranderende coalitieagenda's van het stadsbestuur, maar kon het ook de politieke waan van de dag weerstaan.

Het opereren *at an arm's length* van de politiek en de juridische status van privaat bedrijf betekent in de praktijk dat het ontwikkelbedrijf onderhevig is aan minder voorschriften dan zuivere overheidsorganisaties. Zo is het niet verplicht om bouwprojecten openbaar aan te besteden, mag het op locaties samenwerkingsverbanden aangaan met private partijen en kan het hogere salarissen hanteren dan in de publieke sector.[38]

34
Katz & Noring (2017)

35
Majoor & Jørgensen (2006)

36
Book, Eskilsson, & Khan (2010)

37
Noring (2019)

38
Hierbij duiden we op vastgoedontwikkelingen, niet op de aanbesteding en bouw van de metrolijnen, waarvoor uiteraard EU-richtlijnen van kracht zijn.

De keerzijde van de bewegingsvrijheid is dat de bevoegdheid voor het vaststellen van bestemmingsplannen bij de gemeenteraad en het afgeven van bouwvergunningen bij de gemeente ligt en niet—zoals in sommige andere landen—óók aan het publieke ontwikkelbedrijf is overgedragen. Dit moet de democratische legitimiteit van de gebiedsontwikkeling ten goede komen en de relatie tussen de medewerkers van de gemeente en het ontwikkelbedrijf versterken. Een nadeel hiervan is dat ontwikkelaars

IN ALLE GEVALLEN BLEKEN VERREGAANDE HERVORMINGEN NIET NODIG, MAAR MOESTEN ER WEL ZEKERE POLITIEKE EN JURIDISCHE BARRIÈRES WORDEN OVERWONNEN OF OMZEILD.

plangoedkeuring moeten krijgen van twee verschillende partijen, wat tijd en moeite kost en (door mogelijk uiteenlopende eisen en wensen) onzekerheden oplevert. Goed overleg tussen de gemeente en het ontwikkelbedrijf is voor marktpartijen dus essentieel.

Balanceren voor gevorderden

Met de samenstelling van de bekostigingsarrangementen in Londen, New York en Kopenhagen kozen de verschillende overheden ervoor om uit de gebaande paden te treden. In alle gevallen bleken verregaande hervormingen echter ook niet nodig, maar moesten er wel zekere politieke en juridische barrières worden overwonnen of omzeild. Met de oprichting van het ontwikkelbedrijf in Kopenhagen kozen gemeente en Deense overheid voor een aanpak die we in andere steden veel vaker terugzien.[39] De hervorming die ervoor nodig was brak met het verleden, maar sloot ook aan op bredere ontwikkelingen die op dat moment in Denemarken en internationaal plaatsvonden. Bovendien probeerden de autoriteiten de Deense normen en bestuurscultuur met de nieuwe vrije marktoriëntatie in balans te brengen. Hoe dit balanceren voor gevorderden institutioneel is uitgewerkt en tot nog toe in de praktijk uitpakt, belichten we in de volgende twee hoofdstukken.

39
Zie bijvoorbeeld het gezaghebbende werk van Fainstein (2001) hierover.

CROSSRAIL 2

Nu Crossrail 1 grotendeels is voltooid wordt de aandacht langzaam maar zeker verlegd naar haar beoogde opvolger: Crossrail 2. De geplande route van deze lijn, waarvan de plannen eveneens al meerdere decennia op de plank liggen, loopt van noord tot zuid dwars door de gehele metropoolregio Londen. In 2016 werd de investeringssom ingeschat op 32,6 miljard pond, maar er zijn ook inschattingen die tot 45 miljard pond oplopen. Veel keuzes en specificaties moeten echter nog worden uitgedacht.[1]

De Britse overheid wil maximaal de helft van het project bekostigen, wat betekent dat de rest wederom in Londen zelf moet worden opgehaald. Een bekostigingsstrategie die lijkt op de strategie van Crossrail 1 lijkt logisch, omdat Crossrail 2 naar verwachting eveneens hoofdzakelijk waardeontwikkeling veroorzaakt onder bestaande baathebbers. Afwijkende projectkenmerken vragen echter om een andere bekostigingsstrategie, die slechter aansluit op het plaatselijke institutionele landschap.

Dit is bovenal het gevolg van de geplande route. Deze ontsluit namelijk veel woonwijken maar geen grote zakencentra. Het bedrijfsleven heeft daardoor weinig bereidheid om bij te dragen. In plaats daarvan onderzoeken de lokale autoriteiten de mogelijkheden om de waardeontwikkeling onder residentieel vastgoed af te romen. Het institutioneel landschap in Londen maakt dat echter lastig. Ten eerste ligt de waardering van woningen voor de Council Tax vele malen lager ligt dan de *Rateable Value* op commercieel vastgoed. Dit maakt dat een kleine toeslag op de *Council Tax* veel minder oplevert die op de Business Rate. Bovendien verhoudt het belasten van woningeigenaren zich slecht tot de lokale aard van het spel. Daar waar bijdragen aan publieke voorzieningen vanuit het bedrijfsleven vaker voorkomen, bestaat er onder woningeigenaren voor meer belasting weinig draagvlak. Politici zijn daarom terughoudend met dergelijke voorstellen.

Tenslotte gooien ook de bestuurlijke grenzen roet in het eten. Meerdere buurten net buiten de grenzen van de Greater London Area zullen veel baat hebben bij de nieuwe lijn. Crossrail 2 zal bovendien enkele belangrijke stations binnen Londen ontlasten, wat leidt tot nieuwe kansen buiten de stad. Als de Greater London Authority enkel vastgoed binnen haar eigen

DE AFWIJKENDE PROJECTKENMERKEN VAN CROSSRAIL 2 VRAGEN OM EEN ANDERE BEKOSTIGINGSSTRATEGIE, DIE SLECHTER AANSLUIT OP HET PLAATSELIJKE INSTITUTIONELE LANDSCHAP.

grenzen belast dreigt er een oneerlijke lastenverdeling te ontstaan. Samenwerking met omliggende steden en dorpen is complex, maar toch zijn betrokken erop gebrand om een oplossing te vinden. Een respondent waarschuwt:

"the existing model with funding TfL is coming to the end of the road, and without new sources of funding, not just Crossrail 2 but almost all of these desired projects are not going to happen."



Figuur 4.4

Potentiële route Crossrail 2
(Cnbrb, Creative Commons)

1 Zie Haylen (2019b) voor een uitgebreid briefing paper over Crossrail 2 van de *House of Commons Library*

5
MAAK KRACHTIGE INVESTERINGS-PLANNEN



In de voorgaande hoofdstukken hebben we de *voorbereiding* en *samenstelling* van de bekostigingsstrategieën in New York, Londen en Kopenhagen besproken. De geschetste samenhang tussen *marktomstandigheden*, *projectkenmerken* en *institutionele omgeving* biedt daarbij inzicht in hoe de arrangementen zijn ontstaan en de wijze waarop nieuwe middelen en spelers onlosmakelijk verbonden zijn met dieperliggende veranderingen in de regels en aard van het spel. Per hoofdstuk introduceerden we (in kaders) achtereenvolgens de doorbraken, financiële principes, stedelijke groeicoalities en het gelaagde spel dat nodig bleek om in onze cases tot haalbare arrangementen komen.

De rode draad: in de drie steden is voor de bekostiging van de aanleg van openbaar vervoer geheel of gedeeltelijk ingezet op waardeontwikkeling over een lange termijn met behulp van breed gedragen instrumenten en organisaties die door relatief kleine hervormingen in het lokale institutionele landschap ingepast zijn.

De combinatie van praktijk en theorie helpt ons in dit hoofdstuk om de *toepassing* van de bekostigingsarrangementen in de drie steden verder uiteen te zetten. We gaan hierbij uitvoeriger in op de details van iedere praktijk, enerzijds om recht te doen aan de rijke informatie die we hebben opgehaald en anderzijds om het inzicht in onze cases weer een slag te verdiepen. We vragen daarbij te letten op de vele verbanden die gaandeweg door de uitwerking van de investeringsplannen in New York, Londen en Kopenhagen tussen partijen, instrumenten, projecten en organisaties ontstaan. De structuren die daarbij, zowel in ruimtelijke als organisatorische zin, worden (her)ontworpen hebben een langdurige, institutionele impact; nieuwe regels en voorwaarden waarbinnen aan de uitvoering van de projecten wordt gewerkt. Maar ze geven ook aanleiding tot nieuwe projecten en reflecties op de kwaliteit van gebouwde resultaten.

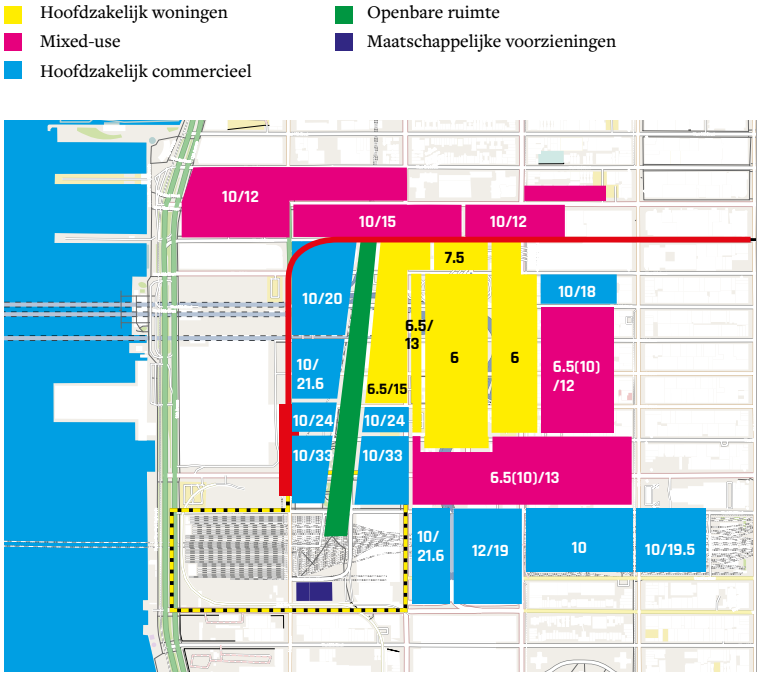
Ambities voor Manhattan's 'last frontier'

Begin 2005 keurde de gemeenteraad van New York City de wijziging van het *zoning plan* van Hudson Yards goed. Dit omvatte een relatief groot ontwikkelgebied rondom het rangeerterrein en is daarmee zelfs een van de grootste bestemmingsplanwijzigingen in de geschiedenis van de stad. Wat echter in de *rezoning* van 2005 ontbrak was het westelijke gedeelte van de *rail yards* (linksonder op Figuur 5.1). Daar voorzag de gemeente op dat moment nog een nieuw stadion voor de New York Jets, dat tevens gebruikt zou kunnen worden voor de Olympische Spelen.

Dat stadion zou gebouwd worden met subsidie van de staat, maar die moest daar nog goedkeuring voor geven.[1] Bovendien was op dat moment nog niet duidelijk of de Olympische spelen naar New York zouden komen en daarom koos de gemeente ervoor het bestemmingsplan voor het westelijke gedeelte van het rangeerterrein later te wijzigen.

Figuur 5.1

Bestemmingsplan-wijziging in 2005 met minimum/maximum FAR (dichtheid)[2]



Voor het oostelijke gedeelte van het rangeerterrein voorzag het bestemmingsplan in een mix van functies, met onder meer veel commerciële ruimte.[3] De maximale dichtheid—vastgelegd in een *Floor-Area Ratio* (FAR) per ontwikkelzone, zie figuur 5.1—is ook voor New Yorkse begrippen relatief hoog. Deze FARs waren echter nodig voor de gemeente om voldoende inkomsten te genereren voor de bekostiging van de metroverlenging, de parkachtige boulevard in het midden van het plan en enkele andere publieke voorzieningen in het gebied. De buurt ten oosten van het plangebied had nog geprotesteerd tegen de voorgenomen dichtheden, wat resulteerde in lagere dichtheid nabij hun buurt en hogere dichtheden aan de westzijde. Op dat moment kon er nog niks bovenop het rangeerterrein gebouwd worden, maar in de gebieden daaromheen was direct na de rezoning een sterke toename aan investeringen te zien.[4]

1
Moss (2011), p. 26

2
HYDC (2010)

3
Purnick (2005)

4
Moss (2011)

In de zomer van 2005 sneuvelden de plannen voor het stadion boven het westelijk gedeelte van het rangeerterrein. De staatssubsidie voor het stadion kwam niet door en een maand later verloor New York het bod op de Olympische Spelen aan Londen. Deputy Mayor Daniel Doctoroff, die onder burgemeester Bloomberg verantwoordelijk was voor de economische ontwikkeling van de stad, liet zich echter niet tegenhouden. Hij staat bekend als de architect van het bekostigingsarrangement voor de verlenging van metrolijn 7 en begon spoedig ook op het westelijke gedeelte van het rangeerterrein hoogbouw te plannen.[5] Ondanks verdeeldheid binnen de gemeenteraad over het schrappen van het stadionplan ging de programmatische wijziging uiteindelijk door, hetgeen gunstig was voor de verdiencapaciteit van de gebiedsontwikkeling. De eigenaar van het rangeerterrein, de *Metropolitan Transportation Authority* (MTA), zou hiervan gaan profiteren.

De jaren daarop kregen de plannen voor de overkluizing van de railyards verder vorm. De gemeente richtte een apart projectbureau op, de *Hudson Yards Development Corporation* (HYDC), om de vastgoedontwikkelingen in het grotere plangebied namens de gemeente te overzien.[6] In 2006 sloot het stadsbestuur een overeenkomst met de MTA, waarin onder andere werd besloten dat MTA de metroverlenging op kosten van de gemeente ontwerpt en bouwt. De twee partijen hebben vervolgens gezamenlijk de ontwerprichtlijnen opgesteld voor de geplande vastgoedontwikkeling bovenop beide delen van het rangeerterrein.[7]

Financiering van de metroverlenging

De rente en hoofdsom van de obligaties voor Hudson Yards moeten voor het overgrote deel worden gedekt door betalingen uit PILOTs en de verkoop van District Improvement Bonuses (DIBs), die beide in het vorige hoofdstuk beschreven staan.[8] Omdat deze inkomsten afhankelijk zijn van de onzekere vaart en het volume van de vastgoedontwikkelingen in het gebied, ligt een hoge rente en daarmee dure financiering op de loer. Volledige garantstelling van de gemeente zou die tegen kunnen gaan, zoals in de VS het geval is bij zogenoemde general obligation bonds. Voor de obligaties van Hudson Yards lag een *full faith and credit*-verklaring van de gemeente echter juridisch en politiek gezien lastig.[9] De genoemde verdeeldheid in de gemeenteraad en de ingewikkelde relatie met de staat van New York (dat de garantstelling moet bekrachtigen) leidde tot de keuze om de schulden onder te brengen in een aparte privaatrechtelijke entiteit: de *Hudson Yards Infrastructure Corporation* (HYIC).

5
Doctoroff oogstte de afgelopen jaren wereldwijde bekendheid met de oprichting van Sidewalk Labs, een spin-off van Google dat in Toronto een data-gedreven, duurzame gebiedsontwikkeling wilde vormgeven. Onderdeel van deze Quayside-ontwikkeling was het doortrekken van een lightrailverbinding vanuit de stad, waarvoor Doctoroff een vergelijkbaar bekostigingsarrangement had voorgesteld. In 2020 is de planvorming voor de gebiedsontwikkeling stilgelegd door maatschappelijke en politieke zorgen over dataprivacy.

6
Moss (2011), p. 28

7
Van der Veen (2009), pp. 152 & 157

8
In figuur 5.1 is af te lezen hoeveel extra ontwikkelrechten er uit de DIB-regeling in een ontwikkelzone kunnen worden verkregen. '10/33' betekent dat een ontwikkelaar als eigenaar het recht heeft 10 maal de kavelgrootte te ontwikkelen (dit wordt as-of-right ontwikkeling genoemd), maar dat er tot 33 maal de kavelgrootte aan ontwikkelpotentie in de zone ligt. De rechten hiervoor kunnen voor de juiste prijs of tegenprestatie (zoals het opnemen van affordable housing in het plan) worden verkregen.

9
Van der Veen (2009), p. 160

Hiermee werden de publieke begrotingsprocedures omzeild en zouden de schulden niet meetellen voor het gemeentelijk schuldenplafond.[10]

Om de rente op de obligaties zo laag mogelijk te houden en ervoor te zorgen dat deze ook uitgekeerd kan worden in de periode tussen de investering (aanleg van de metrolijn) en het binnenkomen van voldoende inkomsten (betalingen uit vastgoedontwikkeling- en exploitatie), heeft de gemeente besloten gedurende die periode garant te staan voor de rentebetalingen.[11] De gemeente staat dus niet garant voor de betaling van de hoofdsom. Wel is vastgelegd dat met de HYIC-inkomsten eerst de jaarlijkse aflossingen van de hoofdsom worden voldaan en pas daarna de rente, zodat de waarde van de gemeentelijke garantstelling wordt gemaximaliseerd.[12] Meerdere gesprekspartners ter plekke stelden dat deze afspraken door financiers zijn geïnterpreteerd als een virtuele garantstelling. De zogenoemde *moral obligation* van de gemeente om de obligatie-aflossing te voldoen is weliswaar niet juridisch afdwingbaar, maar een *default* (ofwel de afspraak niet kunnen nakomen) zou grote gevolgen hebben voor het vertrouwen van de markt in alle financiële verplichtingen van de gemeente.

Door de morele garantstelling van de gemeente en het feit dat inkomsten uit gemeenteobligaties in New York belastingvrij zijn, werden de *special purpose bonds* goed door de markt ontvangen.[13] Eind 2006 heeft de *Hudson Yards Infrastructure Corporation* (HYIC) circa 2 miljard dollar aan obligaties uitgegeven met een *true interest* cost van 4,71% met een looptijd van 40 jaar. In 2012, toen de stad uit het dal van de financiële crisis en daaropvolgende recessie kroop, volgde ook een tweede emissie, waarbij HYIC nog eens 1 miljard dollar in de kapitaalmarkt ophaalde.[14]

Aanbesteding ontwikkelrechten rangeerterrein

In 2007 heeft de MTA een aanbesteding uitgeschreven voor de volledige ontwikkelrechten boven beide delen van het rangeerterrein. Vanuit stedenbouwkundig en vastgoedkundig oogpunt was het wellicht logischer geweest om deze ontwikkelzones in delen aan te besteden, maar de MTA zou dan eerst zelf het platform boven het rangeerterrein moeten bouwen. Zij had zelf echter weinig ervaring met een dergelijke bouwoperatie en omdat het rangeren tijdens en na afloop van de bouw operationeel moest blijven was het beter de verantwoordelijkheid hiervoor uit te besteden. Een andere belangrijke reden was dat de MTA het geld voor de ontwikkelrechten goed kon gebruiken, gezien het groeiende achterstallige

10
Zie de rapporten van de NYC Bar Association (2007) en de NYC Independent Budget Office (2004).

11
McSpiritt (2015), p. 1260

12
Zie ook de kredietwaarderingen van de obligaties door Fitch (2015); (2019).

13
McSpiritt (2015)

14
NYC IBO (2017)

onderhoud in het openbaarvervoernetwerk van New York. Voor de gemeente, aan de andere kant, had één grote deal ook de voorkeur. De obligaties voor de metrolijnverlenging waren inmiddels uitgegeven en de aanbesteding van deze immense bouwoperatie zou alleen de allerbeste consortia aantrekken.

De uitvraag omvatte de bouw van het platform en een ontwikkelpotentieel van meer dan 1,1 miljoen vierkante meter vastgoed. Naast woningen en kantoren moest in de plannen ook een culturele functie, winkels, parken en goede overgangen op de omgeving worden opgenomen.[15] Alle grote ontwikkelaars op Manhattan deden mee; de kans om dichtbij zakendistrict Midtown zo veel vierkante meter te bouwen doet zich immers niet vaak voor. De MTA was bovendien met de bouw van de metroverlenging gestart.[16]

De MTA stak niet onder stoelen of banken dat zij met de aanbesteding bovenal het hoogste bod nastreefde.[17] Van de vijf biedingen die binnenkwamen werd begin 2008 in eerste instantie het bod van de ontwikkelende belegger Tishman Speyer geaccepteerd: 1 miljard dollar voor een leaseperiode van 99 jaar. Het bedrijf zou daarnaast 2 miljard dollar besteden aan de bouw van het platform boven de sporen.



15
Van der Veen (2009)

16
Neuman (2007)

17
MTA (2007)

Onderhandelen in crisistijd

Op 15 september 2008 ging de zakenbank Lehman Brothers failliet en diende zich een wereldwijde financiële crisis aan. Tishman Speyer was tegelijkertijd verwikkeld in rechtszaken rond de miljardenaankoop van appartementendistrict Stuyvesant Town, waardoor de deal met de MTA instortte.[18] Related Companies, een ontwikkelaar die eveneens een bod had ingediend maar uit het biedingsproces was gestapt, sloot daarop binnen een week alsnog een deal met de MTA.[19] In grote lijnen wilde MTA daarbij vasthouden aan de afspraken die ze eerder met Tishman Speyer maakte, maar omdat de financiële crisis steeds grotere vormen aannam deed de MTA na lange onderhandelingen richting Related twee concessies.

De partijen besloten dat Related pas definitief hoefde te tekenen zodra drie triggers waren behaald: herstel van drie indices die in New York representatief zijn voor het vertrouwen in de lokale vastgoedmarkt.[20] Voor beide partijen is dit een waardevolle aanvulling op het contract gebleken, omdat het ervoor zorgde dat de deal niet op dat uiterst onzekere moment gesloten hoefde te worden, maar dat er ook—op basis van gezamenlijk selecteerde criteria—toch een wederzijdse verplichting werd aangegaan. Bovendien kreeg Related na het tekenen de mogelijkheid om te wachten met het betalen van de lease tot de start van de bouw, onder de voorwaarde dat de totale netto contante waarde voor MTA hetzelfde bleef. Met deze flexibiliteit kon Related in deze historische recessie beter met de onzekere marktomstandigheden omgaan.

Related Companies tekende uiteindelijk—samen met de Canadese ontwikkelaar-investeerder Oxford Properties—alsnog het contract met de MTA voordat de drie triggers daadwerkelijk werden behaald, maar wachtte tot 2012 voordat ze de eerste schop de grond in lieten gaan.[21] Op dat moment wilden ze snel handelen, zodat de eerste vastgoed-ontwikkelingen op de markt zouden komen in de *upswing* van de New Yorkse vastgoedcyclus. De gemeente werkte daar graag aan mee. Burgemeester Bloomberg wilde zo gunstig mogelijke condities creëren voor de private investeerders, die in Hudson Yards immers grote risico's liepen. Related zat desondanks nog steeds met een probleem: het aantrekken van financiering voor de bouw van het platform.

18
Bagli (2014)

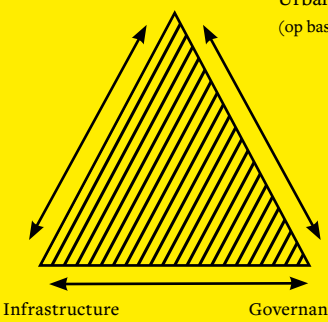
19
Bagli (2008); Van der Veen (2009), p. 153

20
De triggers waren 11% kantorenleegstand in Midtown (t.o.v. circa 15% op dat moment), een gemiddelde verkoopprijs van appartementen in Midtown van $1.200 per vierkante voet (t.o.v. $1.050) en een architectural billings index score van 50 (t.o.v. 45), wat een belangrijke Amerikaanse economische indicator is voor niet-residentiele bouw. Zie Brown (2010).

21
Dykema (2013)

URBAN PROPERTY TRIANGLE

Het werk van de Canadese onderzoeker Sorensen (2018) laat zien dat de 'regels van het spel' in het ruimtelijk domein een sterke samenhang creëren tussen *urban property*, *infrastructure* en *governance*. Tussen organisaties die binnen bepaalde bestuurlijke grenzen verantwoordelijk zijn voor ruimte en infrastructuur bestaan immers allerlei rol-, taak- en budgetverdelingen, die zelfs wettelijk kunnen zijn vastgelegd en afgebakend. Sorensen doet onderzoek naar deze 'instituties' in de praktijk van gebiedsontwikkeling en infrastructuur. Hierbij worden mechanismen blootgelegd die bijzonder relevant zijn voor het begrijpen van het effect van ruimtelijke investeringsplannen. We beschrijven er hier twee:



Figuur 5.2
Urban property triangle
(op basis van Sorensen, 2018)

1. **Plannen met alternatieve bekostiging roepen weerstand op**
   Bij het maken van plannen worden ook bevoegdheden, competenties en geldstromen gecreëerd die door realisatie van infrastructuur en gebieden zullen ontstaan. Organisaties die zich op de exploitatie en/of het beheer van lijnen en objecten toeleggen zullen na verloop van tijd een zelfversterkend systeem vormen met sterke economische en politieke (pad)afhankelijkheden (zie ook hoofdstuk 1). Ruimtelijke investeringsplannen met een alternatief bekostigings-arrangement zullen dat zelfversterkende systeem doen wijzigen. Dat creëert onzekerheden en dus weerstand. Publieke organisaties kunnen zich bijvoorbeeld in hun inkomsten en bevoegdheden aangetast zien, terwijl private eigenaren de waarde(ontwikkeling) van bezittingen minder voorspelbaar zien worden.

2. **Nieuwe structuren hebben zorg nodig**
   Een kenmerk van zelfversterkende systemen is ook dat positieve of negatieve impulsen erdoor versterkt kunnen worden. Minder belastinginkomsten leiden tot minder onderhoud, hetgeen de waarde van objecten aantast, et cetera. Dat betekent enerzijds dat bij ruimtelijke investeringsplannen dus niet alleen de bekostiging van de aanleg, maar ook de bekostiging van onderhoud moet worden betrokken. Anderzijds wijst het op de grote afhankelijkheid van groei, die met name ontstaat als lokale waarde(ontwikkeling) de enige bekostigingsbron is geworden. Sorensen (2019) beveelt daarom aan om bij ruimtelijke investeringsplannen op zelfversterkende effecten en padafhankelijkheid te letten: bouw flexibiliteit in door de bekostiging over meerdere overheidslagen te verdelen en zorg voor zelfregulerende afspraken tussen overheid en markt, zodat de *urban property triangle* zichzelf op termijn niet uitholt.

De oplossing voor de voorinvestering in de overkluizing werd in de periode 2012-2015 gevonden in een federale immigratieregeling, het *EB-5 Immigrant Investor Visa Program*. Het programma, dat begin jaren 90 door de Amerikaanse regering was gecreëerd, maakt het voor vermogende buitenlanders mogelijk een Amerikaans paspoort te 'kopen' door banen-creërende investeringen te doen in *blighted* ofwel achtergestelde buurten in de VS. Na een omstreden besluit van de gemeente om Hudson Yards op creatieve wijze als een dergelijk gebied aan te merken, kon Related Companies circa 1,2 miljard dollar aan EB-5 financiering voor de bouw van het platform uit de markt halen.[22]

Voortgang bouw

Vanaf 2012 zijn de werkzaamheden in Hudson Yards gestaag op gang gekomen, zowel bovenop het rangeerterrein als eromheen. In 2012 rapporteerde de HYDC dat er sinds de *rezoning* in 2005 al meer dan 5.000 woningen zijn gebouwd en er meer dan 5 miljard dollar aan private investeringen in het gebied zijn gedaan.[23] In de zomer van 2015 opende MTA het metrostation 34th Street-Hudson Yards, waarmee het eerste nieuwe metroproject op Manhattan sinds 1989 eindelijk een feit was.[24] In maart 2018 vond de *grand opening* van de eerste fase van de gebieds-ontwikkeling boven het rangeerterrein plaats met de presentatie van twee markante culturele attracties: *The Shed* (een uitschuifbare overkapping voor evenementen) en *The Vessel*: een beklimbare, publiek toegankelijke, 46 meter hoge stalen sculptuur.[25] Eind 2019 is de bebouwing op dit westelijke deel van het rangeerterrein grotendeels voltooid. De overkluizing van de oostzijde moet dan nog beginnen.

Groeiende investeringsplannen in Kopenhagen

De Deense overheid en de gemeente Kopenhagen hebben begin jaren 90 besloten stevig in te zetten op de ruimtelijke ontwikkeling van de hoofdstad. Hieruit volgden plannen voor vier metrolijnen en drie grote gebiedsontwikkelingen, die ieder een eigen bekostigingsarrangement kennen:

- **De deels overlappende metrolijnen M1 en M2, die moeten worden bekostigd uit de gebiedsontwikkeling Ørestad;**
- **De cityring (M3), deels bekostigd uit de verkoop van energiecentrales en de herontwikkeling van havengronden;**
- **Een metrolijnverlenging (M4) naar het gebied Nordhavn, die een gemengd bekostigingsarrangement kent;**

22
Zie o.a. Capps (2019) Hudson Yards werd met enkele delen van Midtown en Central Park onderdeel gemaakt van een reeks distressed areas in Manhattan's noordelijke stadsdeel Harlem. Dergelijke manipulaties van administratieve grenzen worden in Amerika gerrymandering genoemd en pakt voor sociaal-economisch achtergestelde buurten meestal nadelig uit; nagenoeg alle EB-5 funding is in Hudson Yards terecht gekomen.

23
Satow (2012)

24
Fitzsimmons (2015)



25
The Vessel is ontworpen door Thomas Heatherwick en is door Related CEO Stephen Ross bestempeld als zijn geschenk aan de stad. De pers karakteriseerde het onder andere als 'New York's antwoord op de Eiffeltoren'. Zie ook CBS New York (2019); Fortune (2016).



Figuur 5.3
Metronetwerk van Kopenhagen in 2024
(Creative Commons)

- **Een metrolijnverlenging (M4) naar het gebied Sydhavn, deels bekostigd door de ontwikkeling van tussen overheden verschoven gronden.**

In Figuur 5.3 zijn de reeds voltooide en geplande metrolijnen en de grootste gebiedsontwikkelingen van Kopenhagen weergegeven. Hoewel onze analyse zich focust op de eerste twee en de ontwikkeling van Ørestad, is er door de jaren heen een zekere samenhang ontstaan tussen de lijnen en gebiedsontwikkelingen die relevant is voor het begrijpen van de Deense bekostigingsstrategie en de tot nu toe geboekte resultaten.

Twee jaar na haar oprichting schrijft het publieke ontwikkelbedrijf in 1994 een competitie uit voor het masterplan van Ørestad, dat wordt

gewonnen door het Finse ARKKI. Het terrein van 6 km breed en 500 meter lang (310 hectare) krijgt een programma van circa 3.1 miljoen m², verspreid over vier buurten. Het programma concentreert zich rondom 6 ov-stations die worden bediend door een innovatief bestuurderloos mini-metrosysteem. Om duurzaamheid én de kaartverkoop van de metro te stimuleren wordt autogebruik ontmoedigd. De oostelijke ligging van de metrobaan zorgt voor natuurbehoud in het noordelijke gedeelte van het plan.[26]

De bouw in Ørestad is in 1999 begonnen en loopt nog altijd. De gebiedsontwikkeling heeft in die periode ondanks de grote schuldenlast meerdere economische cycli—inclusief een wereldwijde financiele crisis—doorstaan. Kostenoverschrijdingen van de metro-aanleg en het twijfelachtige imago van het 'desolate' gebied hebben de realisatie van de plannen voor Ørestad er zeker niet gemakkelijker op gemaakt. De Deense overheid heeft de gebiedsontwikkeling dan ook op weg geholpen door onder meer de universiteit en publieke mediabedrijven naar het gebied te verplaatsen. Ook heeft de staat toestemming gegeven voor de vestiging van het (toen ter tijd) grootste winkelcentrum van Scandinavië, genaamd Fields. De komst van Fields kreeg veel kritiek, omdat Denemarken net als Nederland wetgeving kent die de komst van winkelcentra buiten de stad moet tegengaan. Het werd echter gezien als noodzakelijk om zowel de grondverkoop als de kaartverkoop van de metro op gang te helpen, en het gebied op de kaart te zetten.[27] Daarnaast heeft het ontwikkelbedrijf na marktconsultaties het programma met overwegend kantoren gewijzigd naar mixed-use projecten met onder andere studentenhuisvesting.[28] Nadat in 2008 de financiële crisis uitbrak is er echter vier jaar geen grond uitgegeven.

DE GEBIEDSONTWIKKELING ØRESTAD HEEFT ONDANKS DE GROTE SCHULDENLAST MEERDERE ECONOMISCHE CYCLI DOORSTAAN.

Vanaf 2012 kwamen de ontwikkelingen in Ørestad weer gestaag op gang.[29] De lage rentekosten van gegarandeerde staatsleningen hadden het mogelijk gemaakt de crisis uit te zitten, hoewel de politieke druk om in de bodem van de markt gronden te verkopen in die periode hoog is geweest.

26
Christensen & Nielsen (2003); Knowles (2012); Majoor & Jørgensen (2006)

27
Book, Eskilsson, & Khan (2010)

28
In de eerste plannen ging men uit van 80/90% kantoren, maar dit is later bijgesteld naar circa 60%. Zie ook Desfor & Jørgensen (2004); Majoor & Jørgensen (2006).

29
Majoor (2014)

De statutaire verplichting van het publieke ontwikkelbedrijf om het rendement op de grondontwikkeling te maximaliseren, maakte het mogelijk deze politieke druk te weerstaan. Betrokkenen stellen dat dit heel goed heeft uitgepakt.

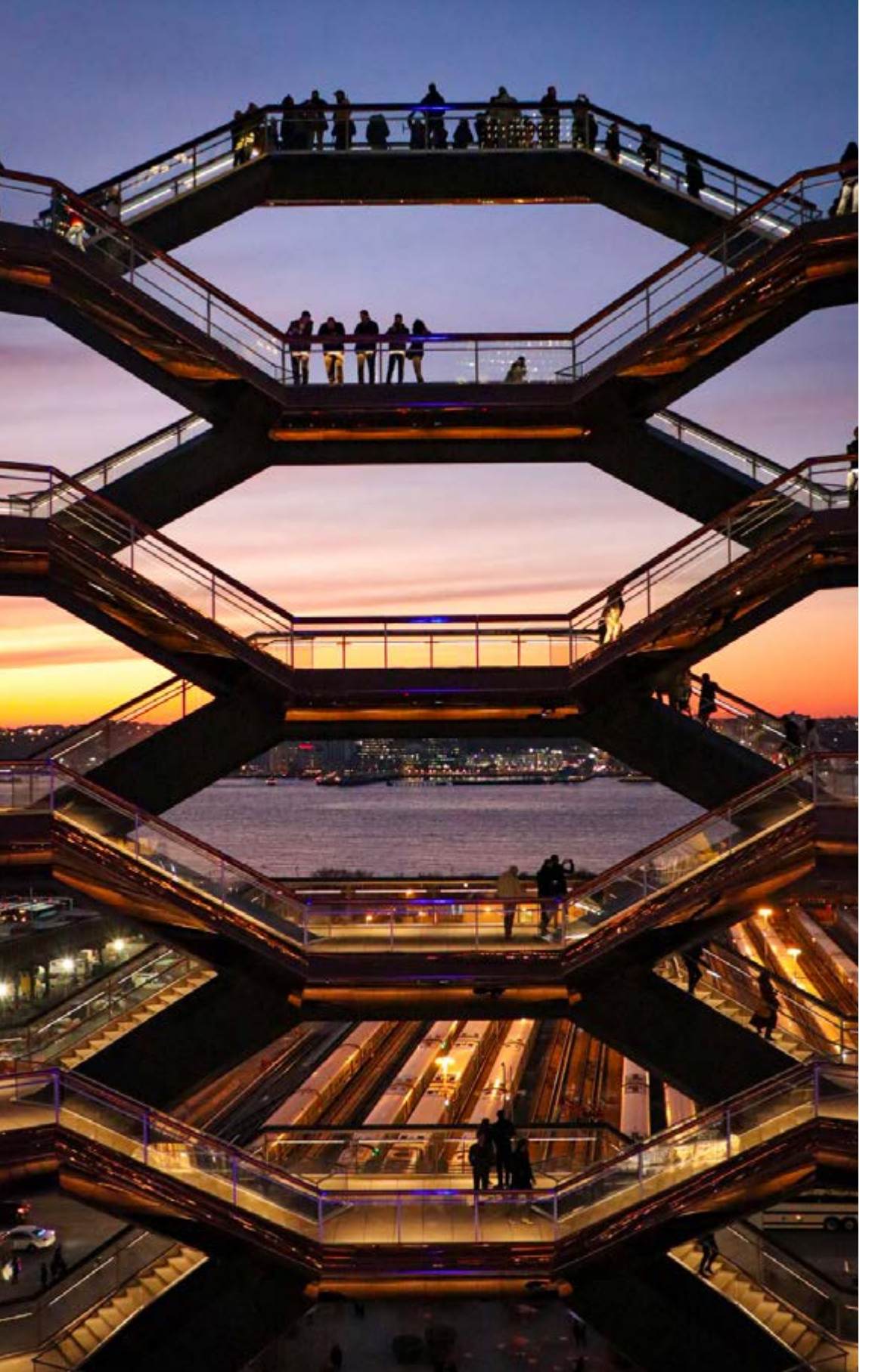
Cityringen en organisatorische veranderingen

De strategie om de grondopbrengsten van de ontwikkeling van Ørestad in te zetten voor de bekostiging van de eerste twee metrolijnen (M1 en M2) in Kopenhagen was geïnspireerd op de *New Town Developments* nabij Londen. Een nationale adviescommissie (zie hoofdstuk 4) nam het Engelse voorbeeld over en kwam met de aanbeveling een publiek ontwikkelbedrijf op te richten, met de aanleg van de metrolijnen en de grondontwikkeling van Ørestad als hoofdtaken. Na de voltooiing van de eerste twee metrolijnen werd al snel gestart met de bouw van de *Cityringen*, de M3. De eerste twee lijnen groeiden in populariteit, maar kenden één groot nadeel: ze bedienden niet de belangrijkste binnenstedelijke wijken van Kopenhagen.[30] De gemeente en de staat begonnen daarom in 2002 met planvorming voor deze metroring door de binnenstad.

De benodigde investering in de cityring werd ingeschat op circa 2 miljard euro aan Deense kronen, waarvoor de overheden een nieuw bekostigingsarrangement moesten samenstellen. Beide partijen waren tevreden over de wijze waarop de bekostiging van de eerste metrolijnen was georganiseerd. De route van de metroring liep echter volledig door bestaand bebouwd gebied. Bekostiging uit aanpalende gebiedsontwikkeling was dus niet mogelijk, maar berekeningen lieten zien dat circa de helft van de bekostiging uit de exploitatie van de ring kon worden gehaald. De hoge vraag naar een efficiënter openbaar vervoer in de binnenstad zou de kaartverkoop naar verwachting—ondanks relatief hogere kosten voor de reiziger—snel op gang brengen. Het nieuwe metrosysteem kent bovendien geen complexe aansluitingen op een ouder, bestaand net; exploitatiekosten zijn hierdoor tot nog toe relatief laag.

De Deense staat en de gemeente Kopenhagen moesten de rest van de bekostiging echter zelf opbrengen. De gemeente Kopenhagen besloot haar aandeel te voldoen uit de verkoop van energiecentrales, hetgeen in die periode politiek heel aanvaardbaar was. Voor de staat was het echter lastiger om een bijdrage te leveren. De verdeelcultuur in de Deense politiek zorgde voor claims uit andere regio's in het land. Die complicatie verdween echter toen bleek dat de staat toch dezelfde strategie kon

30 Knowles (2012); Majoor (2015)



KENMERKEN CASES

Stad	New York	Londen	Kopenhagen			
Casus	Allocatie ozb-inkomsten	Mix incl. baatafroming	Publieke gronduitgifte	Mix incl. energie-gelden	Mix incl. gronduitgifte	Mix incl. gronduitgifte
OV-lijn	7 line ext.[A]	Crossrail 1[B]	M1 & M2[C]	Cityring (M3)[D]	Nordhavn ext. (M4)[E]	Sydhavn ext. (M4)[F]
Type	Metro	Metro (deels bovengronds)	Metro (bestuurderloos)	Metro (bestuurderloos)	Metro (bestuurderloos)	Metro (bestuurderloos)
Investering (vooraf)	€1,87 miljard	€17,6 miljard	€390 miljoen (in 1991)	€2,01 miljard	€430 miljoen	€460 miljoen
Investering OV (recent)	1,92 miljard	€20,2 miljard	1,53 miljard	€3,39 miljard		
Lengte (km)	2,4 km	119 km	20,4 km	15,5 km	2,3 km	4,5 km
Data bouw	2007 - 2018	2009 - heden	1996 - 2007	2011 - 2019	2017 - 2020	2019 - heden
GO	Hudson Yards	-	Ørestad	-	Nordhavn	Sydhavnen
Grond (ha)	11,3 ha	-	310 ha	-	200 ha	446 ha
BVO (m²)	1,1 miljoen m² (zoning)	-	3,1 miljoen m²	-	3,5 miljoen m²	1,3 miljoen m²
Programma	Mixed-use	-	Mixed-use	-	Mixed-use	Mixed-use
Periode	2012-heden		1999-heden		2012-heden	2003-heden

De bedragen die genoemd staan onder 'investering (vooraf)' zijn de geplande ov-investeringen ten tijde van het samenstellen van het bekostigingsarrangement. Aangezien dit voor de cases op verschillende momenten in de tijd is gebeurd, en we hier geen correctie voor inflatie hebben toegepast, zijn deze bedragen niet vergelijkbaar.

A: Bagli (2007); MTA (2018); RPA (2018); Van der Veen (2009)
B: BBC (2020); GLA (2010); Haylen (2019a)
C: Danish Parliament (1991); Flyvbjerg (2007); Flyvbjerg, et. al. (2013); Ørestadsselskabet (1995)
D: DR (2005); From & Dohm (2019)
E: Katz & Noring (2017); Therkildsen (2020)
F: Greater Copenhagen (2020); Metroselskabet (2020); Railway Technology (2018)

volgen als in Ørestad; het door overdracht en conversie van grond aantrekken van staatsleningen.

Rond 2004 won de staat namelijk een rechtszaak van de Port of Copenhagen, het gemeentelijke havenbedrijf. De staat (en niet de gemeente) bleek de wettelijke eigenaar te zijn van een aantal koninklijke haventerreinen dichtbij de historische binnenstad. Havenactiviteiten waren hier al enige tijd weggetrokken, hetgeen betekende dat de terreinen konden worden herontwikkeld. De staat besloot in overleg met de gemeente dat de opbrengsten daarvan in Kopenhagen moesten blijven. De gronden werden kort daarna overgedragen aan het ontwikkelbedrijf van Ørestad. Door deze overdracht nam de omvang en reikwijdte van deze publieke entiteit enorm toe en werd zij omgedoopt tot By & Havn.

Splitsing infra en grondontwikkeling

Met de nieuwe inbreng van staatsgronden ontstond er in 2004 een nieuw bekostigingsarrangement voor de aanleg van de cityring: 6 miljard Deense kronen (DKK) uit toekomstige kaartverkoopopbrengsten, 4 miljard DKK van de gemeenten Kopenhagen en Frederiksberg uit de verkoop van hun aandelen in energiecentrales, en 3 miljard DKK uit toekomstige opbrengsten uit de gebiedsontwikkelingen op de havengronden; in totaal gelijk aan een kleine 2 miljard euro.[31] Tegelijkertijd werd de verantwoordelijkheid voor de bouw en de exploitatie van de metrolijnen in de stad afgesplitst in een aparte organisatie, genaamd Metroselskabet.

De overheden constateerden dat het ontwikkelbedrijf door de inbreng van de havengronden en de ruimere ontwikkeltaken te groot en complex dreigde te worden. De cityring en de herontwikkeling van haventerreinen waren in de bekostigingsstrategie weliswaar financieel aan elkaar gekoppeld; ruimtelijk hadden ze weinig met elkaar te maken. Daarom besloten de overheden het metrobedrijf los te koppelen. By & Havn kon op basis van haar grondbank omgerekend 2 miljard euro aan staatsleningen aantrekken en maakte dat bedrag over aan Metroselskabet voor de bouw van de cityring, waarna de twee organisaties onafhankelijk van elkaar konden opereren. De eigendomsverhouding in het metrobedrijf bleef gelijk aan die van By & Havn: 45% van de staat en 55% van de gemeente.

31
Transport- og Boligministeriet (2004)

Noord- en Zuidhavens



Tijdens de afronding van de cityring heeft Metroselskabet twee afsplitsingen mogelijk gemaakt: een vertakking naar het gebied Nordhavn en een vertakking naar Sydhavnen, waar By & Havn ook gebiedsontwikkelingen was begonnen. Gezamenlijk vormen deze aftakkingen de lijn M4. Nordhavn is de grootste gebiedsontwikkeling van de twee, die deels gepland is op haventerreinen die zijn ingebracht vanuit het (inmiddels Deens-Zweedse) havenbedrijf en deels zal worden uitgebreid door landaanwinning. Een metroverbinding lag er voor de hand. De gemeente en de staat hadden hier in een eerder stadium al geld voor gereserveerd, wat maakte dat de bekostiging voor deze metrovertakking relatief snel rond was. Totale bouwkosten van de noordelijke tak van de M4 werden in 2012 geschat op 2,9 miljard DKK (circa 400 miljoen euro). De bekostiging is een mix van bijdragen van de staat en de gemeente, opbrengsten uit toekomstige kaartverkoop en inkomsten uit de gebiedsontwikkeling van Nordhavn.

Daar waar de metro in Ørestad werd aangelegd vóórdat het gebied werd ontwikkeld, voorzag By & Havn dat de stations van de M4 pas later in de nieuwe gebiedsontwikkelingen zouden worden ingepast. Omdat het ontwikkelbedrijf hierdoor een deel van de waardeontwikkeling misloopt heeft het bij de gronduitgifte een speciale clausule opgenomen. Eigenaren zijn hierdoor verplicht een toeslag te betalen zodra een metrostation wordt geopend binnen een straal van 50 meter van hun onroerend goed. De toeslag bedraagt jaarlijks circa 9,60 euro per m² kantoorruimte en 4,80 euro per m² woonruimte, voor een periode van 60 jaar na opening van het metrostation.[32]

Sydhavnen

Toen de gemeente Kopenhagen in 2014 besloot dat er ook een verlenging naar Sydhavnen moest komen, bleek de bekostiging lastiger. Het besluit voor deze zuidelijke tak van de M4 wordt deels gemotiveerd door de ontsluiting van omliggende wijken, die tot de armste wijken van Denemarken behoren. Het toenmalige stadbestuur wilde deze wijken door de aanleg van hoogwaardig openbaar vervoer een impuls geven en had daar ook geld voor vrijgemaakt. Ook nu was er echter geen politiek draagvlak voor een staatsbijdrage. De gebiedsontwikkeling in Sydhavnen is daarnaast ook veel kleiner dan in Nordhavn, waardoor bekostiging uit grondontwikkeling beperkt zou zijn. De Deense overheid besloot daarop

32
Zie Noring (2019). De betreffende metrostations zijn op het moment van schrijven nog niet geopend. Het bekostigingsinstrument is in Kopenhagen niet verschoond van kritiek. In de praktijk zal nog moeten blijken of de clausule juridisch houdbaar is.

40% van haar belang in By & Havn te verkopen aan de gemeente. Hiermee was in dat jaar 2,25 miljard kronen (ca. 300 miljoen euro) gemoeid; een derde van de geraamde kosten voor de metroverlening. De rest van de bekostiging zou uit kaartverkoop (2,7 miljard DKK) bestaan en een bijdrage van de gemeente van 2 miljard DKK.[33] Het aandeel van de staat in Metroselskabet is bij de deal gelijk gebleven.

Londen concretiseert haar plannen

Met ontwikkelbedrijf By & Havn en metrobedrijf Metroselskabet is in Kopenhagen het institutionele landschap van een nieuwe governance-structuur voorzien. In Londen heeft in 2000 een vergelijkbare transitie plaatsgevonden. Het maken van de investeringsplannen voor Crossrail zijn toen gelijk opgegaan met enkele nationale hervormingen waarmee de aanleg van de 'oost-west-route' door Londen mogelijk werd. In datzelfde jaar werd echter ook het nieuwe bestuursorgaan *Greater London Authority* (GLA) en de nieuwe transportautoriteit *Transport for London* (TfL) opgericht, die beide onder leiding kwamen te staan van de direct gekozen *Mayor of London*. Hiermee ontstond duidelijker leiderschap over Londen's ruimtelijke ontwikkeling, inclusief het openbaar vervoer.[34]



Naast de nieuwe, regionaal opererende autoriteiten werd in 2001 ook de entiteit *Cross London Rail Links Limited* (CLRL) opgericht, met de opdracht de plannen voor Crossrail 1 uit te werken en de haalbaarheid ervan te onderzoeken. Uit de eerste haalbaarheidsstudie bleek dat het ov-project gebouwd kon worden voor 3 miljard pond. Prominenten uit het Londense bedrijfsleven keerden zich echter tegen de toenmalige route, omdat deze de twee belangrijkste zakencentra en het grootste vliegveld Heathrow niet met elkaar verbond. Niet veel later werden de betreffende locaties toch opgenomen in het routeplan. Hierdoor stegen de kosten wel: in 2003 was mede hierdoor de schatting gestegen tot 10 miljard pond.[35] Het zakenleven was nu echter wel bereid om circa een derde van de investering voor haar rekening te nemen. Dit bleek een sleutelmoment te zijn voor het project, want het ging toen niet meer over de 'waarom' van het project ging, maar over het 'hoe en wanneer'.[36] Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben beschreven, heeft dit uiteindelijk ook geleid tot de *Business Rate Supplement* (BRS) als bekostigingsinstrument.

Vanaf 2004 is CLRL de plannen, kostenramingen en bekostiging concreet gaan maken en is het goedkeuringsproces binnen het Britse parlement opgestart.[37] Er lag ondertussen grote druk op het project om te beginnen,

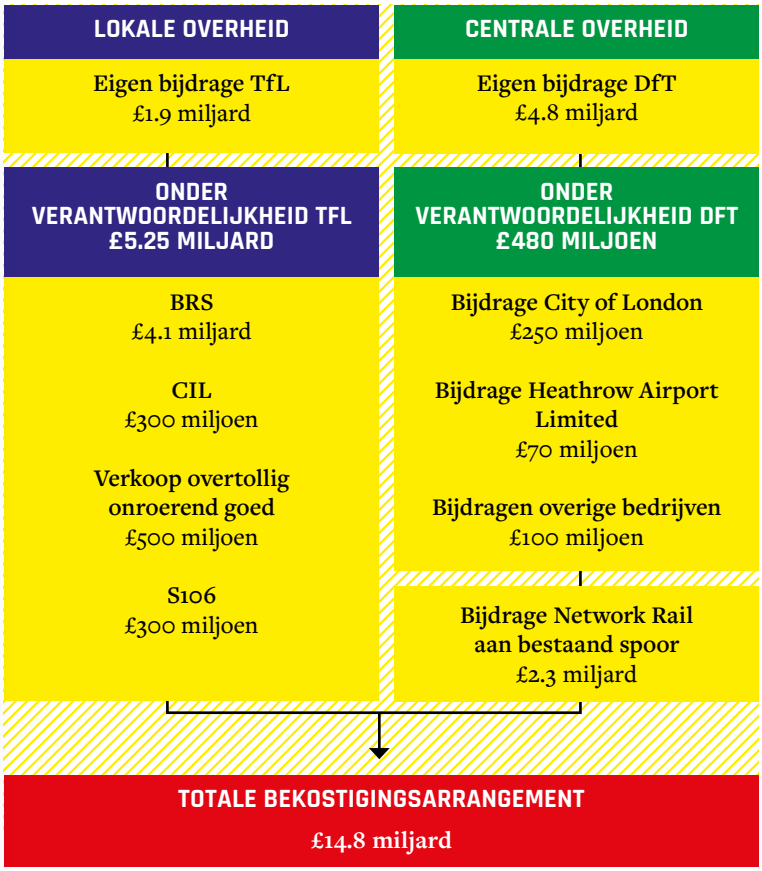
33 Københavns Kommune (2014)

34 Sweeting (2002)

35 Lundrigan (2016), p. 181

36 Buck (2017), p. 2

37 Bennett (2017a); (2017b)



Figuur 5.4

Het bekostigings-arrangement van Crossrail 1 in 2010[40]

mede omdat de Olympische Spelen in 2012 naar Londen zouden komen. De autoriteiten wilden tegen die tijd niet midden in een stadsbrede verbouwing zitten.[38]

Overeenstemming bekostigingsstrategie

De Britse overheid en de lokale autoriteiten (GLA en TfL) waren ieder verantwoordelijk voor de financiering van hun deel van de bekostiging van Crossrail 1. De lokale autoriteiten hebben onder meer obligaties uitgegeven en een lening ter waarde van 1 miljard pond afgesloten met de Europese Investeringsbank (EIB).[39] De hoge kredietwaardigheid van GLA en TfL (AA+) zorgde daarbij voor voordelige financieringsvoorwaarden. Bovendien begonnen GLA en TfL bij hun oprichting in 2000 schuldenvrij, waardoor er (nog) geen schuldenplafond in beeld was.



Figuur 5.5

Burgemeester Johnson met de vice president van de EIB (TransportXtra)

38 Lundrigan (2016), p. 186

39 Medda & Cocconcelli (2013)

40 Haylen (2019)

In 2007 bereiken de betrokken autoriteiten overeenstemming over een investeringsplan van 15,9 miljard pond (circa 22 miljard euro) en het bijbehorende bekostigingsarrangement. In de jaren daarna is dit verder uitgewerkt, tot het definitieve bekostigingsarrangement weergegeven in Figuur 5.4. De Mayor of London is hierin, via TfL en GLA, verantwoordelijk

DE CANARY WHARF GROUP LOBBYDE AL IN EEN VROEG STADIUM VOOR DE BOUW VAN CROSSRAIL.

voor 7,1 miljard pond. Het overgrote gedeelte hiervan (4,1 miljard) moet worden opgehaald uit de BRS-heffing, die in dezelfde periode in werking treedt. Daarnaast gaat GLA de nieuwe CIL-wetgeving toepassen om ontwikkelaarsbijdragen te innen. Beide instrumenten hebben we in het vorige hoofdstuk toegelicht.

De Britse overheid is verantwoordelijk voor circa 5,3 miljard pond van de bekostiging van Crossrail. Naast een eigen bijdrage, is zij ook verantwoordelijk voor de directe bijdragen van drie private organisaties. Heathrow Airport Holdings Limited (HAHL), de eigenaar van Heathrow Airport, maakte een bijdrage van 70 miljoen pond aan de overheid over.[41] De City of London Corporation, het bestuursorgaan van het financiële hart van de stad, droeg namens het bedrijfsleven 250 miljoen pond bij. En twee ontwikkelende beleggers die sterk profiteerden van de uiteindelijke route van Crossrail—Canary Wharf Group (zie kader Ontwikkeling van Canary Wharf) en Berkeley Group—hebben tezamen meer dan 100 miljoen pond voor de lijn uitgetrokken.[42]

De Canary Wharf Group (CWG) lobbyde al in een vroeg stadium voor de bouw van Crossrail en liet daarbij zelfs onderzoek uitvoeren naar bekostigingsmaatregelen die overheidsinstanties zouden kunnen toepassen. Bereikbaarheid was immers altijd al zeer belangrijk voor het zakelijk district, dat de afgelopen jaren ook veel woningen aan de kantoren en winkelcentra is gaan toevoegen. Uiteindelijk kwam CWG daarom in 2008 met de autoriteiten overeen dat ze een bijdrage van 150 miljoen pond gaat leveren aan Crossrail, mits het zelf het metrostation op Canary Wharf mag bouwen. Hierdoor verzekerde CWG zich van de nieuwe ontsluiting en verkreeg het de mogelijkheid om het station te combineren met de ontwikkeling van horeca en winkelruimte.[43]

41
HAHL had in 2008 een bijdrage van 230 miljoen pond toegezegd, maar dit is later bijgesteld naar 70 miljoen nadat HAHL is teruggefloten door de luchtvaartautoriteit, die de bijdrage moest goedkeuren. Omdat het vliegveld praktisch op haar maximumcapaciteit ligt, groeide ook het inzicht dat het effect van de aansluiting op Crossrail er beperkt zou zijn. Zie Buck (2017); Haylen (2019), p. 28.

42
De exacte bijdragen zijn niet geheel duidelijk, met name omdat deze zijn verwerkt in door deze private partijen aangelegde stationsgebouwen.

43
Lundrigan (2016)



Hoewel het station tijdig en binnen budget door CWG is opgeleverd, is in 2019 onenigheid ontstaan over de veiligheid ervan. Recent is CWG daarnaast met Crossrail een schikking overeengekomen voor de vertragingen bij het gereedkomen van de lijn.

Start bouw

Gelijk met het akkoord over het bekostigingsarrangement in 2007 is de aparte organisatorische entiteit CLRL omgevormd tot Crossrail Limited (CRL), dat vanaf dat moment verantwoordelijk is voor de bouw en het management van het ov-project. Als een jaar later ook het parlement goedkeurig heeft gegeven kan de bouw beginnen. Op dat moment mikt CRL op een opening in 2017.

In 2009 start de bouw van Crossrail. Niet veel later slaat de economische crisis toe, wat onder meer resulteert in een debat tussen CRL en het bedrijfsleven over de BRS-heffing, die op dat moment wordt ingevoerd. De verantwoordelijk staatssecretaris stelt voor de bedrijven over de verplichte bijdrage te laten stemmen, maar critici wezen er op dat er dan mogelijk een cruciale bekostigingsbron van Crossrail wegvalt.[44] Uiteindelijk komt het niet tot een stemming.

44
Lundrigan (2016)



DE ONTWIKKELING VAN CANARY WHARF

Wie tegenwoordig door Canary Wharf loopt, het tweede zakencentrum van Londen, merkt niks van het tumultueuze ontwikkelingsproces van het gebied. De aanpak van het project, onderdeel van de London Docklands, was echter omstreden en moest onder meer een historisch faillissement doorstaan.

Toen in de jaren 60 de havenactiviteiten in Londen stagneerden raakten veel terreinen op het schiereiland Isle of Dogs buiten gebruik. Twintig jaar later werd het havengebied een voorbeeldproject voor het stedelijk beleid van de conservatieve regering van Margaret Thatcher; ze sloeg er zelf de eerste paal. Deregulering van de financiële sector en decentralisatie van planologische bevoegdheden droegen bij aan de start van een grootschalige transformatie. Begin jaren 80 werd Canary Wharf onderdeel van een *Enterprise Zone*, waarbinnen gevestigde bedrijven belastingvoordelen genieten. Ook richtte de regering de London Docklands Development Corporation op, dat met ontwikkelaars onderhandelde en

Figuur 5.6

Canary Wharf met op de voorgrond het nieuwe Crossrail-station (Wikicommons)

met hen bestemmingsplannen maakte, meestal zonder formele tussenkomst van de *boroughs* ofwel de deelgemeenten waar het gebied bestuurlijk toe behoort.

Nadat de oorspronkelijke ontwikkelaar van Canary Wharf geen financiering kon vinden kwam het project in 1987 in handen van Olympia & York (O&Y), een grote Canadese ontwikkelende belegger. O&Y koos een voortvarende maar riskante strategie: ze begon een grootschalige gebiedsontwikkeling, zodat het bij voltooiing direct aan alle voorwaarden van een belangrijke kantorenlocatie kon voldoen. De bouw verliep uitstekend, maar de vraag bleef achter bij het aanbod. Dat kwam enerzijds door een recessie en de status van The City, het hoofdzakencentrum van de stad. Maar anderzijds kwam het door de late realisatie van een ov-verbinding, die na opening ook nog eens onbetrouwbaar bleek.

De Docklands Light Railway (DLR) werd in 1991 geopend en kreeg vanwege de onbetrouwbare dienstregeling direct een slecht imago. O&Y bekostigde uiteindelijk bijna de helft van een verlenging van deze lijn, maar lobbyde daarnaast ook voor de verlening van de Jubilee Line (JLE) (zie hoofdstuk 1). Na veel onderhandelingen deed O&Y de toezegging om 400 miljoen van de 1 miljard pond kostende JLE te bekostigen. In 1992 kwam de financiering hiervan door een stapeling van tegenslagen niet rond en ging O&Y failliet. Een consortium van Amerikaanse en Saoedische investeerders nam enkele jaren later het project over. Eind jaren 90 groeide de kantorenmarkt weer en werd in Canary Wharf het ene na het andere kantoor verhuurd. Met de opening van de Jubilee Line Extension in 2000 leefde het gebied definitief op.[45] Het consortium is doorgegroeid tot het bedrijf Canary Wharf Group (CWG), dat ook significant heeft bijgedragen aan Crossrail.

De ontwikkeling van de Docklands heeft de autoriteiten en het bedrijfsleven in Londen het wederzijdse belang van goede en tijdig aangelegde ov-verbindingen geleerd. Canary Wharf is dan ook een gezamenlijk, publiek-privaat resultaat; de logica van private bijdragen aan publieke ov-verbindingen wordt hier bevestigd. Het volledig overlaten van grote gebiedsontwikkelingen aan de private sector blijft daarnaast in Londen omstreden, met name omdat lokale belangen daarbij regelmatig door commerciële verdrukt worden.[46]

45 **Gordon** (2001); **Home** (1990)

46 **Brownhill** (1990); (2012); **Fainstein** (2001)

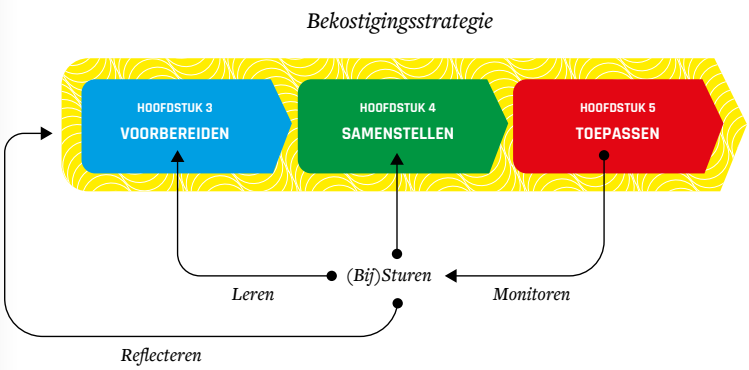
6
ZORG VOOR EEN EVENWICHTIGE UITVOERING

Sturing geven aan grote infrastructuurprojecten *an sich* is al geen sinecure. Niet zelden overschrijden deze zogenoemde megaprojecten hun planning en budget.[1] Door met alternatieve bekostiging de relatie tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling te formaliseren komt hier een extra dimensie bij. In dat geval moet immers ook de *value capturing* nadrukkelijker aangestuurd worden, naast de voorbereiding en uitvoering van de projecten zelf; dat vraagt om organisatiekracht en competentie. Dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop hier in onze cases invulling aan wordt gegeven en welke spanningsvelden daar regelmatig bij ontstaan.

De bekostigingsstrategieën in Londen, New York en Kopenhagen zijn in voorgaande hoofdstukken min of meer volgordelijk uiteengezet. In hoofdstuk 3 hebben we besproken hoe deze in verschillende coalities zijn *voorbereid* door gemeenschappelijke belangen centraal te stellen. In hoofdstuk 4 lieten we zien hoe bepaalde hervormingen zijn doorgevoerd om de middelen, instrumenten en governance-structuren *samen te stellen* die pasten bij de respectievelijke opgaven. In het vorige hoofdstuk is vervolgens uitgelegd welke vormen van financiering en bekostiging zijn *toegepast* om de openbaarvervoerprojecten én enkele prominente

1
Zie het werk van Flyvbjerg et al. (2014); (2018); (2003), waarin structurele mechanismen van *optimism bias en strategic misrepresentation* worden uitgelegd en onder andere *reference* class *forecasting* wordt voorgesteld om overschrijdingen van planning en budget te voorkomen.

voorinvesteringen in de gebiedsontwikkelingen te realiseren. Maar een bekostigingsstrategie houdt daar niet op. De bijdragen en geldstromen die onderdeel zijn van een bekostigingsarrangement worden immers over een zeer lange periode gerealiseerd en kennen stuurbare en minder stuurbare fluctuaties. Commitment aan het functioneren van het bekostigingsarrangement tijdens de ontwikkeling en exploitatie van projecten is daarom cruciaal.



Figuur 6.1

Drie vormen van feedback op de bekostigingsstrategie.

Drie vormen van feedback

De spanningsvelden die in onze cases naar voren komen zijn inherent aan het gemeenschappelijke, publiek-private spel dat in iedere alternatieve bekostigingsstrategie ontstaat. De specifieke vormen van *(bij)sturing* die we in Londen, New York en Kopenhagen zijn tegengekomen moeten dan ook gezien worden als (al dan niet tijdelijke) compromissen ofwel *trade-offs*. Net als in de fases die hieraan voorafgaan spelen de *marktomstandigheden*, *institutionele omgeving* en *projectkenmerken* een grote rol in de manier waarop het bijsturen tot stand komt. De cultuur en de kaders waarbinnen de verantwoordelijk organisaties moeten opereren bepalen grotendeels de werkwijze, hoewel er hier en daar ook weer institutionele grenzen verlegd worden.

Om het proces van (bij)sturing in onze cases nader te duiden gebruiken we enkele inzichten die in de jaren 80 vanuit de cybernetica zijn overgewaaid naar de ruimtelijke en bestuurlijke wetenschappen.[2] Het gaat hier om drie niveaus van leren: drie vormen van *feedback*, waartussen het onderscheid belangrijk is omdat het systeemveranderingen verklaart en wijzigingen helpt ontwerpen. We labelen deze drie vormen van feedback

2 Argyris & Schön (1997)

hier als *monitoren*, *leren* en *reflecteren* (zie figuur 6.1), die we in al onze cases zijn tegengekomen.[3] Tussen de infrastructuuraanleg en de gerelateerde gebiedsontwikkelingen ontstaan in de praktijk dus zogeheten *feedback loops*: voortgangsresultaten worden gebruikt om het systeem te versterken (*positive feedback*) of juist aan te passen (*negative feedback*). Het bekostigingsarrangement, dat zo een samenhangend systeem van financiële en organisatorische verbanden oproept, beïnvloedt met andere woorden de inhoud van tal van ruimtelijke projecten. Maar de project-resultaten beïnvloeden ook het systeem. Dat maakt het borgen van een evenwichtige uitvoering zo belangrijk.

Monitoring

Bij het toepassen van alternatieve bekostiging moet het monitoren van de voortgang vanzelfsprekend zijn. Het gaat daarbij om het verzamelen van empirische data en overdraagbare kennis, zowel van de projecten zelf (zoals bouwtempo, programma, kwaliteit en draagvlak) als van de financiële output voor en na oplevering (kosten en opbrengsten). Binnen infrastructuuraanleg en gebiedsontwikkeling is het doel hiervan tweeledig.

Monitoring is ten eerste een basisvoorwaarde voor het (bij)sturen van de projecten zelf. De realisatie neemt immers vele jaren in beslag en de bekostiging ervan mogelijk nog veel langer. Om gedurende die tijd te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden moeten de cijfers en feiten van de projecten kloppen. Het publieke ontwikkelbedrijf By & Havn monitort daarom continu de waardeontwikkeling van vastgoedobjecten in haar gebiedsontwikkelingen. Zij is in de loop der tijd de ontwikkel-strategie op de verschillende ontwikkellocaties in Kopenhagen gaan variëren, om zo de waardeontwikkeling op haar gronden te optimaliseren. In New York wordt ook alles gemonitord; door de staat en de gemeente, door adviesbureaus, ontwikkelaars en investeerders, én door onafhankelijke organen en universiteiten. Ruimtelijke ontwikkeling kan hierdoor ogenschijnlijk haast met chirurgische precisie worden getimed en gecontracteerd. De drie triggers in de deal tussen Related Companies en de MTA zijn hier goede bewijsvoering van (zie hoofdstuk 5). De vele verwijzingen naar de *market cycle* in onze gesprekken met planologen en ontwikkelaars in de stad zijn ook illustratief voor het data-gedreven karakter van het New Yorkse speelveld.

3
We gebruiken hiervoor enkele inzichten uit Mäntysalo, Schmidt-Thome, & Syrman (2018.)

Lerend vermogen

Op programmaniveau maakt monitoring het ook, naast het ontwikkelen van kwantitatieve ratio's en indices, mogelijk om lerend vermogen op te bouwen. Voor complexe, langdurige ruimtelijke opgaven en bekostigingsarrangementen is het immers onmogelijk om vooraf exact te bepalen wat de resultaten zullen zijn. Het is daarom essentieel om niet alleen data en informatie, maar ook ervaringen vast te leggen, expertise te delen en deze kennis in andere projecten actief te benutten.[4] Dit lerend vermogen komt het duidelijkste naar voren in de Londense case.

Voor de bouwwerkzaamheden in de aanloop naar de Olympische Zomerspelen hadden de autoriteiten reeds de London 2012 Learning Legacy opgezet.[5] Bij Crossrail ging dat nog een stap verder: de Crossrail Learning Legacy is een goed gevuld en groeiend online platform, dat begin 2021 meer dan 450 documenten van meer dan 200 auteurs bevat.[6] Iedereen die aan Crossrail werkt kan eraan bijdragen, inclusief private partijen. Documenten variëren qua type en diepgang. Zo omvat het beknopte praktijklessen maar ook *peer-reviewed case studies*.[7] De uitvoeringsorganisatie van Crossrail werkt met een aantal vaste experts en zogenoemde *critical friends* uit de wetenschap en de journalistiek, die voor verbinding zorgen tussen het project, de wetenschap en het maatschappelijk middenveld.



Systeemreflectie

Het beeld van een systeem met zogenaamde *feedback loops* (monitoren en leren), dat gedurende de uitvoering van projecten voor (nieuw) evenwicht tussen kosten en opbrengsten zorgt, is relevant en nuttig. Ervoor zorgen dat deze activiteiten in de governancestructuur van een bekostigingsarrangement zijn ingebakken blijkt in onze cases belangrijk en op sommige momenten zelfs doorslaggevend. Denk bijvoorbeeld aan het moment dat het bedrijfsleven in Londen voor zichzelf becijfert dat het verplicht meebetalen aan Crossrail zichzelf met de tijd dubbel en dwars terugverdient, of aan de periode dat in Kopenhagen besloten werd het metro- en het ontwikkelbedrijf te ontvlechten en met een grondinjectie nieuwe projecten tot leven te brengen.

Als het systeem eenmaal draait en de interne feedback loops voor versterking en aanpassing zorgen, is het echter ook van belang om te zorgen voor reflectie. Het overdenken van de bekostigingsstrategie zelf en de resultaten die het oplevert is net zo van belang als de eerste twee

4
Zie PBL (2020) voor een notitie over leren en adaptief beleid in Nederland, bijvoorbeeld in de Regio Deals.

5
Olympic Delivery Authority (2016)

6
Crossrail Ltd (2021)

7
Zie Buck (2017) voor een uitstekend voorbeeld over de financiering en bekostiging van Crossrail 1.

vormen van feedback, zowel vooraf als gedurende de rit. Juist als de geïnvesteerde bedragen hoog zijn en de belangen groot, is het cruciaal dat er ook over het functioneren van het systeem zelf wordt nagedacht en er kritiek op kan worden geleverd. In onze Amerikaanse case is dit prominent zichtbaar in de media, waarin het project Hudson Yards op de voet wordt gevolgd en (soms luid) wordt bekritiseerd. Ook de toezichthoudende instanties in de stad geven er blijk van de bekostigingsarrangementen van ruimtelijke projecten nauwlettend te volgen. Zo is er bijvoorbeeld een commissie ingesteld om een rechtvaardiger *property tax*-systeem in New York te ontwerpen, en is enkele jaren geleden een megadeal met het bedrijf Amazon—dat het hoofdkantoor voor 6 miljard dollar aan overheidssteun naar New York wilde verplaatsen—met succes door de gemeenschap bevochten.

Luide kritiek op de bekostigingsstrategie in Kopenhagen hebben wij in ons onderzoek niet gevonden, maar er zijn wel zorgen. Zo is de betaalbaarheid van woonruimte in de stad snel achteruit gegaan, hetgeen geleid heeft tot druk op het publieke ontwikkelbedrijf om ontwikkelaars te vragen meer van het woningbouwprogramma in de betaalbare segmenten te realiseren. En er zijn zorgen over de torenhoge schulden die door de entiteit zijn opgebouwd en de vraag of de risico's ervan inmiddels nog wel kunnen worden overzien. Tot op heden leiden deze reflecties echter nog niet tot navolgbare wijzigingen in het Deense systeem. Recent is er landaanwinning voor een nieuwe gebiedsontwikkeling met diverse ov-lijnen in de media aangekondigd.

Kostenoverschrijdingen

In al onze cases hebben de bekostigingsarrangementen een aantal kostenoverschrijdingen moeten opvangen, met verschillende implicaties voor de projecten en de instrumenten zelf. In New York zorgde de recessie die volgde op de financiële crisis in 2008 er bijvoorbeeld voor dat de vastgoedontwikkeling in Hudson Yards langzamer op gang kwam dan verwacht. De inkomsten waarmee de metro-financiering wordt afgelost vielen hierdoor tegen, hetgeen de gemeente bijna 360 miljoen aan rentebetalingen heeft gekost.[8] Medio 2015 was deze steun voor het eerst niet meer nodig, omdat de ontwikkelingen in het gebied voldoende op gang waren gekomen. Kort daarna bleek echter dat de kosten van de metro, ondanks het schrappen van een station en andere besparingen, van 2,1 naar 2,4 miljard dollar gestegen zijn en dat de gemeente ook hiervoor aansprakelijk is.[9]

8
NYC IBO (2017)

9
Bagli (2015)

In Londen ging de bouw van Crossrail tot 2018 zeer voorspoedig. De lijn was op dat moment al 90% voltooid, maar toch werd gevreesd dat de geplande opening in december 2018 niet kon worden gehaald.[10] De oplever-datum moest verschillende keren worden opgeschoven, met name door problemen in de techniek die treinen veilig tussen de bestaande en de nieuwe sporen moet geleiden. Hoewel een groot gedeelte van de route reeds in gebruik was, bleef de definitieve opening van Crossrail in de tijd opschuiven.

JUIST ALS DE GEÏNVESTEERDE BEDRAGEN HOOG ZIJN EN DE BELANGEN GROOT, IS HET CRUCIAAL DAT ER OOK OVER HET FUNCTIONEREN VAN HET SYSTEEM ZELF WORDT NAGEDACHT EN ER KRITIEK OP KAN WORDEN GELEVERD.

De vertragingen in Londen gaan gepaard met grote kostenoverschrijdingen. De Britse overheid, de Mayor of London en Transport for London zijn overeengekomen dat de Greater London Authority (GLA) 1,3 miljard pond extra van de staat kan lenen om de kostenoverschrijdingen te kunnen betalen. GLA moet dit over een periode van 10 jaar terugbetalen met inkomsten uit de BRS en de CIL.[11] In 2018 schatte GLA in dat de BRS-heffing voor Crossrail drie jaar langer moet doorlopen om dit terug te betalen. Begin 2020 kwamen er echter nog meer kostenoverschrijdingen aan het licht, hetgeen mogelijk resulteert in een nog langere looptijd van deze specifieke heffing.[12]

In Kopenhagen is de metroaanleg ook duurder uitgevallen dan in eerste instantie verwacht. Bij het samenstellen van het bekostigingsarrangement in 1990 werd uitgegaan van een investeringssom van 2,91 miljard DKK (390 miljoen euro). Toen het eerste gedeelte van de metro opende in 2002 was deze gestegen tot 11,4 miljard DKK. Dit is deels het gevolg van inflatie en bewuste keuzes. In 1994 werd bijvoorbeeld voor een innovatief bestuurderloos mini-metrosysteem gekozen (korte, compacte treinen). Dat was bijna tweemaal zo duur als gangbare systemen, maar er stonden wel hogere verwachte ticketopbrengsten tegenover. Daarnaast is het gekozen systeem veiliger en paste het goed bij het beoogde moderne imago van Ørestad. Technische problemen speelden echter ook hier de aanleg van de metro parten, met name in het historische centrum van de stad.[13]

10
Edwards (2018)

11
DfT (2018)

12
Mayor of London (2020)

13
Zie Flyvbjerg (2007); Flyvbjerg, Bruzelius, & van Wee (2013) voor een analyse van kostenoverschrijdingen van de metrolijnen in Kopenhagen en vergelijkbare projecten.

De systeemkeuze en vertragingen in de bouw van de metro zorgden in combinatie met de laat op gang komende kaartverkoop en een haperende gronduitgifte van Ørestad voor grote kostenoverschrijdingen. Dit leidde tot een forse verlenging van de verwachte aflossingsperiode van de staatsleningen: van 14 jaar in 1991 tot 55 jaar in 2005.[14]

De ontwikkeling van Ørestad is vijftien jaar later nog steeds gaande en inmiddels zijn de financiering en bekostiging van deze gebiedsontwikkeling binnen By & Havn verweven geraakt met andere die daarna zijn geïnitieerd, zoals Nordhavn en Sydhavnen. Het ontwikkelbedrijf participeert daarnaast in verschillende publiek-private projecten en overheidsondernemingen, zoals havenbedrijf Copenhagen-Malmö Port. In 2019 vertegenwoordigen de totale bezittingen van By & Havn meer dan 15,8 miljard DKK en heeft het een netto rentedragende schuld van 16,1 miljard (circa 2,1 miljard euro).[15] Critici wijzen op dit verschil en de huidige, zeer gunstige rentestanden; als omstandigheden op de kapitaalmarkt gaan wijzigen kan het gat tussen de bezittingen en schulden van het ontwikkelbedrijf snel oplopen.

Competenties

Naast middelen zijn er voor het (bij)sturen van een bekostigingsarrangement ook voldoende competenties in de verantwoordelijke organisaties nodig. Dit geldt natuurlijk überhaupt voor de governance van complexe, samenhangende projecten, maar wordt nóg belangrijker bij de toepassing van alternatieve bekostiging. Het gaat immers om een relatief nieuwe aanpak waarmee op onderdelen nog geen ervaring is opgedaan. Het helpt dan als de toepassing van een nieuw bekostigingsinstrument, zoals de BRS in Londen, wel door een instantie wordt uitgevoerd die met het basisinstrument (de *Business Rate*) vertrouwd is—in dit geval de Londense deelgemeenten. De regionale transportautoriteit TfL geldt daarnaast als een zeer competente speler in Londen, die regelmatig met ontwikkelaars en het bedrijfsleven om tafel zit en daarom bij de samenstelling van het bekostigingsarrangement voor Crossrail een hoofdrol kon opeisen.

In Kopenhagen heeft By & Havn grote verantwoordelijkheid over de bekostiging. De eerste twee metrolijnen moeten immers volledig worden bekostigd uit de gebiedsontwikkeling van Ørestad, waarvoor zij verantwoordelijk is. Het publieke ontwikkelbedrijf wordt door marktpartijen beoordeeld als een zeer competente organisatie, waarmee je op

14
Ørestadsselskabet (2005)

15
Zie het jaarverslag 2019 op de website van By & Havn (byoghavn.dk).

strenge doch rechtvaardige wijze zaken kunt doen. Die competentie is noodzakelijk om de vastgoedprojecten in gepast tempo en voor een marktconforme prijs in goede banen te leiden. Vertrouwen speelt daarin een cruciale rol. Niet alleen richting de vastgoedontwikkelaars, hun financiers en eventuele afnemers van gebouwen, maar ook richting de gemeente. Het ontwikkelbedrijf bemiddelt bijvoorbeeld, nadat het zelf een ontwikkelplan voor een kavel heeft goedgekeurd, regelmatig tussen de betreffende commerciële partij en de gemeente om de noodzakelijke bouwvergunningen onder aanvaardbare voorwaarden los te krijgen.



In New York is het speelveld tussen publiek en privaat minder in balans. De immense kracht van de markt in termen van middelen en competenties lijkt hier alleen beteugeld te kunnen worden door de rechtsspraak. Er heerst in de stad dan ook een niet-aflatende strijd om de formele regels en procedures van ruimtelijke ontwikkeling te beïnvloeden, deze op te rekken of er juridische *loop holes* in te vinden; zowel vanuit de politiek als vanuit de hiermee sterk verweven vastgoedsector. Dit vraagt veel van de competenties van publieke diensten, die bij grote projecten veelal worden ingehuurd of worden ingebracht door derden die—gesteund door wetgeving of niet-commerciële geldstromen—zich inzetten voor specifieke belangen.[16] Een hoogleraar vastgoedontwikkeling in de stad beaamt: "Real estate development in New York City is contentious." De combinatie van marktomstandigheden en institutionele omgeving zorgen voor dit omstreden karakter, dat tegelijkertijd door vele qua proces fascinerend en qua resultaten zeer inspirerend wordt gevonden.

Spanningsvelden

Ons verhaal tot nu toe laat zien dat het borgen van een evenwichtige uitvoering niet alleen gaat over het naleven van vooraf vastgestelde regels, kaders en plannen. Het gaat evenzo over het besef dat nieuwe inzichten, betere technieken en gewijzigde omstandigheden ontegenzeglijk zullen leiden tot aanpassingen in vooraf gemaakte aannames en een zoektocht naar nieuw evenwicht. Pogingen om dergelijke veranderingen te negeren of de gevolgen ervan louter te externaliseren zullen de kwaliteit van de gebouwde resultaten doen teruglopen en het maatschappelijk draagvlak voor projecten uithollen. Uit ons onderzoek blijkt echter ook dat hoge sensitiviteit voor de 'waan van de dag' allerminst raadzaam is. Terwijl de eerdergenoemde feedback loops van monitoren, leren en reflecteren hun werk doen, blijkt het zaak om gestaag door te gaan conform de aard van het spel. Spelinnovaties moeten zo zorgvuldig en transparant mogelijk

16
Zo spraken we in New York bijvoorbeeld met leden van de *Community Board* van Hudson Yards, een formeel orgaan dat in planvormingsprocedures gehoord moet worden en een zekere mate van politieke vertegenwoordiging in de gemeenteraad kent. Invloed hangt ook hier sterk samen met competenties.

worden doorgevoerd, om zo vertrouwen in de ontwikkeling van markt en maatschappij te behouden.

In de praktijk vertaalt het borgen van een evenwichtige uitvoering zich in concrete spanningsvelden, waarvan we er in dit hoofdstuk twee uitlichten. Terwijl projecten zich voltrekken blijkt constante (bij)sturing nodig op het niveau van het bekostigingsarrangement door het samenhangende netwerk van verantwoordelijke en betrokken organisaties. Keuzes en besluiten zijn in dit governance-proces nooit feilloos, zijn immer betwistbaar en hebben altijd bedoelde en onbedoelde effecten. Tegelijkertijd zijn ze noodzakelijk en leiden ze vaak tot nieuwe kansen en dynamiek, een element waarop we aan het einde van dit hoofdstuk terugkomen.

Inkomsten versus kwaliteit

Als de bekostiging van infrastructuuraanleg wordt gekoppeld aan inkomsten uit vastgoedontwikkeling—zoals met name het geval is in de cases in Kopenhagen en New York—ontstaan er prikkels om deze inkomsten te optimaliseren. Het meest tastbare effect hiervan ontstaat als de samenstelling en dichtheid van het vastgoedprogramma in een gebied wordt opgeschroefd; meer of duurdere ‘meters’ brengen immers meer geld op. Aan dit mechanisme zitten echter economische, stedenbouwkundige en politiek-maatschappelijke grenzen, die we in al onze cases tegenkomen.

De economische grenzen worden bepaald door de marktvraag en door de verhouding tussen de kosten en opbrengsten van de infrastructuur- en vastgoedontwikkeling. Zo spraken we met betrokkenen in New York over de programmering en dichtheid van het vastgoed boven de overkluizing van het rangeerterrein, dat zelfs voor New Yorkse begrippen zeer stevig is. Gestegen bouwkosten en hoge kwaliteitseisen maakten de gebouwen in de eerste fase van Hudson Yards extra kostbaar om te maken. Als de vraag in de markt dan achterblijft kan het rendement op de gebouwen snel teruglopen. Dit zorgt voor druk op de volgende gebouwen in het plan, die mogelijk van functie worden gewijzigd (bijvoorbeeld van woningen naar hotels) om de economisch-financiële doelstellingen van de totale gebiedsontwikkeling te kunnen handhaven.

In Kopenhagen, waar de metrolijnen al operationeel waren voordat de ontwikkeling van Ørestad op gang kwam, werd omwille van de bekostiging de bouw van een groot winkelcentrum in het gebied toegestaan, ondanks

stedenbouwkundige en maatschappelijke bezwaren. In de Deense hoofdstad wordt beaamd dat de kwaliteit van eerste fase van de gebiedsontwikkeling nu te wensen overlaat, maar dat het destijds de enige juiste keuze was. Er werden inkomsten gegenereerd en de tastbare voortgang van het project was zowel politiek als voor de markt zeer gewenst. Er ontstond na de crisisjaren weer vertrouwen in het gebied, en in de volgende fase van de ontwikkeling kregen innovatieve concepten van onder andere Bjarke Ingels er de ruimte.



Hoewel het vullen van de eerste kantoren 'op' Hudson Yards later op gang kwam dan verwacht, blijft het geloof in het project—gesterkt door het commitment van de gemeente—onder betrokkenen groot. Hier voeren zij voldoende objectieve redenen voor aan. De aansluiting van het gebied door metrolijn 7 en de prestigieuze, opgetilde wandelpromenade The High Line maken van Hudson Yards een internationale trekpleister. Het nabijgelegen congrescentrum Javitz en de ligging ten opzichte van andere prominente

IN DE PRAKTIJK VERTAALT HET BORGEN VAN EEN EVENWICHTIGE UITVOERING ZICH IN CONCRETE SPANNINGSVELDEN.

gebouwen en gebieden op Manhattan is onmiskenbaar goed. De aantrekkingskracht van The Vessel op het grote publiek zorgt bovendien voor veel toeloop van bezoekers en toeristen. De balans tussen inkomsten en kwaliteit is echter in New York een delicate. Lokale architectuurcritici wijzen op het *theme park*-gehalte van de in hun ogen te nauwe openbare ruimte tussen (te) dikke torens van louter staal en glas. Stedenbouwkundig geldt het iconische Rockefeller Center nog altijd als dé benchmark van kwaliteit en waarde in New York. Hoewel een dergelijke status voor Hudson Yards nog ver weg is, blijven betrokkenen ongeremd optimistisch: 'Never bet against New York'.

DICHTHEID ALS SLUITPOST

In Londen is ook ervaring opgedaan met bekostiging van een metroverbinding uit grootschalige gebiedsontwikkeling. Aan de zuidoever van de Theems ligt Nine Elms, een oud industriegebied van circa 200 hectare dat in hoog tempo wordt herontwikkeld. Net als bij Hudson Yards in New York was een metrolijn-verlenging voorwaardelijk voor nieuwe ontwikkeling. Circa twee derde van deze 1 miljard pond kostende verlenging van de *Northern Line* wordt bekostigd middels *Tax Increment Financing* (TIF). Over een periode van 25 jaar wordt de toename van de *Business Rate*¬, een huurwaardeheffing op niet-woningen, in het gebied afgeroomd.

Ontwikkelaarsbijdragen uit *Section* 106 *Agreements* en de *Community Infrastructure Levy* (CIL) moeten nog eens 270 miljoen pond goedmaken.

Het effect van het bekostigingsarrangement in Nine Elms is dat de dichtheid er drie keer zo hoog is als het Londense gemiddelde. Dit wordt niet door iedereen gewaardeerd, maar ingewijden bekritiseren bovenal de stimulans die bij deelgemeenten is ontstaan om de hoogbouw goed te keuren 'ongeacht de gevolgen ervan voor de stad."[17]



Figuur 6.2

Voorgestelde Nine Elms ontwikkeling met links het Battersea Power Station, voorzien van 4 schoorstenen (BPSDC, 2017). De dichtheid ligt vele malen hoger dan aan de noordzijde van de Theems.

Battersea Power Station is het middelpunt van Nine Elms. Sinds de sluiting in 1983 zijn er veel plannen gemaakt voor de herontwikkeling van deze iconische energiecentrale, maar geen daarvan bleek haalbaar. In 2015 is de centrale uit een faillissement verkocht aan een Maleisisch consortium. De twee partijen mogen het gebied rondom de centrale herontwikkelen, mits ze de centrale zelf restaureren en fors bijdragen aan de metroverlenging. De deal kwam rond, maar bebouwing kent een dichtheid die zelfs voor Londense begrippen ongekend is.



Figuur 6.3

Locatie van Nine Elms en het Battersea Power Station
(The Economist, 2013)

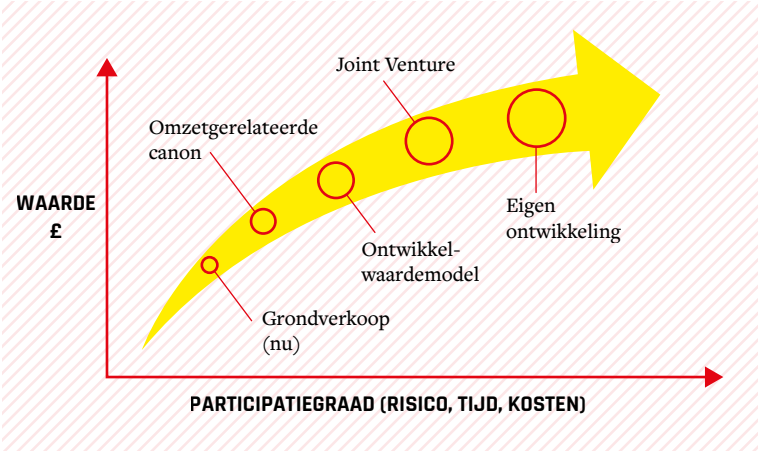
17 Zie Financial Times (2013); The Economist (2013) voor Britse verslaglegging over Nine Elms.

Zekerheid versus legitimiteit

Het spanningsveld tussen inkomsten en kwaliteit is in iedere gebiedsontwikkeling wel aanwezig, maar als de bekostiging van een ov-project aan de ontwikkeling van grond en vastgoed gekoppeld raakt wordt de spanning nadrukkelijker voelbaar. In Londen is in een aantal stationsomgevingen van Crossrail door het publieke TfL een extra inkomstenstroom uit vastgoedontwikkeling op gang gebracht. Hierbij weegt het ontwikkelbedrijf per locatie af volgens welk model zij in het vastgoedproject participeert (zie Figuur 6.4), afhankelijk van de waarde die met de ontwikkeling gecreëerd kan worden. De modellen variëren

Figuur 6.4

Afweging tussen te creëren waarde en participatiegraad (Transport for London, 2020)



tussen de directe verkoop van grond aan marktpartijen tot aan het volledig in eigen hand houden van de ontwikkeling, waarbij het nieuwe vastgoed in de markt worden gezet. In alle geval onderhandelt TfL met de deelgemeenten—bij wie de planologische bevoegdheden liggen—over wat er in de respectievelijke stationslocaties mag komen.

In andere gebieden in Londen, zoals Nine Elms (zie kader Nine Elms & Battersea Power Station) wordt de verlenging van een metrolijn volledig bekostigd door private investeerders, die er als tegenprestatie in zeer hoge dichtheden mogen ontwikkelen. Dit model zorgt naast verbeterde bereikbaarheid voor veel druk op de openbare ruimte en voor grote stedenbouwkundige en sociaaleconomische contrasten met omliggende wijken. De Londense deelgemeenten konden volgens critici in Nine Elms echter niet anders meer dan akkoord gaan met de voorstellen van de

IN AL ONZE CASES IS ERVOOR GEZORGD DAT DE ONTWIKKELAARS VAN GROND EN VASTGOED NAAR EEN ZO HOOG EN VOORSPELBAAR MOGELIJKE LOKALE WAARDECREATIE STREVEN.

marktpartijen; kosten van onder andere de metroverbinding kunnen anders niet meer worden gedekt. Hetzelfde kan gezegd worden van de verlenging van de BRS-heffing voor Crossrail 1: hoewel dit instrument tegenwoordig alleen na een stemming onder het bedrijfsleven kan worden ingevoerd, is dat dat voor de verlenging van de bestaande regeling achterwege gelaten. Hoewel de BRS volgens de wet voor meerdere publieke doeleinden kan worden ingezet, is met het bedrijfsleven wel overeengekomen dat de bekostiging van de lijn het enige doel is.
De voorbeelden uit Londen illustreren een tweede spanningsveld dat bij alternatieve bekostiging ontstaat: tussen zekerheid en legitimiteit. Met zekerheid doelen we op de mate waarin publieke en private partijen er wederzijds van op aan kunnen dat de beoogde financiering en bekostiging van projecten ook daadwerkelijk tot stand komt. Legitimiteit verwijst naar de vraag in hoeverre er democratische controle over de (bij)sturing van de gekozen bekostigingsstrategie mogelijk is. In onze cases wordt dit spanningsveld in feite belichaamd door de kracht en positie van de publieke organisaties die, *'at an arm's length'* van de politiek, de ontwikkeling van infrastructuur en gebieden ter hand nemen. De bestuurders van deze entiteiten spelen in dit spanningsveld een cruciale rol. Zij interpreteren de democratisch gelegitimeerde opdracht aan hun organisatie. Samen met hun staf wordt dit naar een evenwichtige uitvoering vertaald.

Londen en New York kennen allebei een gekozen burgemeester met verregaande bevoegdheden. In hoofdstukken 4 en 5 legden we uit hoe de burgemeesters van deze steden een leidende rol hadden in de samenstelling van de bekostigingsarrangementen. Zij bleven de projecten ondanks diverse tegenvallers steunen. Het systeem in Kopenhagen lijkt daarnaast meer op die in Nederland, waar de macht zich op gemeentelijk niveau veeleer bij het Deense equivalent van wethouders concentreert. In de Deense hoofdstad werd 'opperburgemeester' Jens Kramer Mikkelsen, na 15 jaar zijn ambt te hebben vervuld, de eerste bestuursvoorzitter van het nieuwe publieke ontwikkelbedrijf.[18] Dit maakte de lijnen tussen de entiteit en de politiek kort, maar tegelijkertijd de autonomie van het ontwikkelbedrijf groot. Die 'afstand' tot de politieke arena is met name in de crisisjaren

18
In Kopenhagen kiezen democratisch gekozen bestuurders uit verschillende districten uit hun midden een *Overborgmester*, die daarmee een voorzittersrol krijgt die vergelijkbaar is met burgemeesters in Nederland.

essentieel gebleken, toen de druk om grond uit te geven voor korte-termijnwinst politiek werd opgevoerd. Maar ook na de financiële crisis wordt de relatieve zelfstandigheid van het orgaan cruciaal genoemd voor vervullen van haar publieke opdracht.

‘Getting the incentives right’



In het ontwikkelbedrijf By & Havn hebben democratisch gekozen bestuurders formeel een toezichthoudende rol. De gemeente kan daarnaast via haar planologische bevoegdheden individuele projecten inhoudelijk beïnvloeden. Hoewel dit potentieel conflicten oplevert, leidt dit volgens betrokken in de Deense praktijk vooral tot een professionele verstandhouding tussen betrokken organen. Consistent en dus voorspelbaar gedrag vormt daarvan de basis. Net als de ontwikkeling Hudson Yards of de aanleg van Crossrail, kennen de projecten in Kopenhagen publieke initiatiefnemers. De uitvoeringsorganisaties sturen dan ook op publieke doelstellingen, gericht op de lange termijn. Het blijkt dan van belang om niet te vervallen in gedetailleerde blauwdrukken, maar om naast globale plannen prikkels te creëren die ervoor zorgen dat geformuleerde publieke doelstellingen maximaal worden nageleefd. In zowel de wetenschap als de praktijk wordt dit getypeerd als ‘getting the incentives right’: het creëren van prikkels om marktfalen te voorkomen en er daarnaast voor te zorgen dat publieke lange-termijndoelen niet naar de achtergrond verdwijnen.[19] In onze cases zag dat er concreet als volgt uit.

In alle is ervoor gezorgd dat de ontwikkelaars van grond en vastgoed, binnen vastgestelde publieke kaders, naar een zo hoog en voorspelbaar mogelijke lokale waardecreatie streven. In Kopenhagen werd de publieke ontwikkelmaatschappij verplicht te acteren als een private onderneming. Zo werd de zekerheid gecreëerd dat gronden altijd marktconform (voor de hoogste prijs) zouden worden uitgegeven. Dit sloot enerzijds uit dat politieke inmenging op enig moment de grondopbrengsten zouden gaan beïnvloeden. Anderzijds verzekerde dit andere grondaanbieders in Kopenhagen ervan dat het publieke ontwikkelbedrijf de markt niet kon gaan verstoren. De publieke inkomsten worden door deze prikkel gemaximaliseerd, zodat de staatsleningen waarmee de metroaanleg is gefinancierd optimaal kunnen worden afgelost.

In New York heeft de gemeente in het gebied Hudson Yards via een *rezoning* verregaande ontwikkelmogelijkheden gegeven aan marktpartijen. Daarbinnen zit voor hen veel ruimte om in te spelen op veranderende

19
Zie Koppenjan & Enserink (2009) voor een artikel specifiek over publiek-private samenwerking bij infrastructuurontwikkeling.



marktomstandigheden, bijvoorbeeld door met de timing en programmering van projecten te schuiven. Als de ontwikkelaars publieke functies en betaalbare woningen opnemen in hun plannen, staan daar bovendien extra ontwikkelrechten tegenover. Met belastingvoordelen worden ontwikkelaars gecompenseerd voor het nemen van extra risico's, zodat bijvoorbeeld ook ingewikkelde locaties door hen worden opgepakt. En voor de *master developer* van de overkluizing van het spooremplacement heeft de gemeente de financiering van het platform geholpen door een federale regeling op het gebied van toepassing te maken.

In Londen hebben lokale autoriteiten het risico's van *free riders* en de complexiteit van het belasten van vastgoedwaardestijgingen rond de stations van Crossrail voorkomen door een vaste toeslag op een reeds bestaande huurwaardeheffing te hanteren. Een hoog drempeltarief zorgt ervoor dat hoofdzakelijk de bedrijven die het meest van de nieuwe lijn profiteren erdoor geraakt worden. Hoewel de heffingstoeslag in theorie de beleggingswaarde van gebouwen—veelal kantoorpanden met veel meters—drukt, blijkt de regeling voor eigenaren aanvaardbaar. De vastgoedwaardestijging die verband houdt met de aanleg van Crossrail overstijgt nog vóór de volledige opening van de lijn alle verwachtingen. De regeling prikkelt de autoriteiten om het project zo snel en goed mogelijk te voltooien, terwijl de private sector ervan verzekerd is dat het geld uit de BRS alleen hieraan besteed zal worden.



Tot slot: de waarde van dynamiek

De afgelopen jaren is er in de ontwikkeling van Ørestad, Hudson Yards en in de gebieden rond Crossrail weer nieuwe dynamiek ontstaan. Zo heeft de gemeente Kopenhagen, na een jarenlang getouwtrek op het terrein van natuur en milieu tussen belangenorganisaties en het ontwikkelbedrijf, de ontwikkeling van de laatste fase van de gebiedsontwikkeling Ørestad stilgelegd. De vertraging die hierdoor is ontstaan schroeft de schuldenlast van het ontwikkelbedrijf verder op, waardoor de noodzaak om in andere projecten in de stad op hoge(re) opbrengsten—en niet op betaalbare woningen—te sturen ook verder oploopt. Journalisten concluderen: "This has highlighted some possible flaws in the sustainability of the model Copenhagen uses to develop itself".[20] Tegelijkertijd beseffen betrokkenen dat het werkelijke maatschappelijke effect van de nieuwe metrolijnen in Kopenhagen (de cityring opende in september 2019) nog ontdekt moet worden. Nu blijkt dat de metro ook de ontsluiting van sociale wijken verbetert, zijn politici de aanleg van de nieuwste lijn (M4) meer holistisch gaan bekijken.[21] Kansarme inwoners krijgen toegang tot meer banen en (daarmee) een gezondere levensstijl, terwijl de nieuwe gebiedsontwikkelingen langs de metrolijn naar verwachting zullen zorgen voor positieve *gentrification*. Dit perspectief blijkt naast politici

20
O'Sullivan (2017)

21
Deze holistische blik komt ook terug in een recent advies van Rli (2021), waarin het Nederlandse adviescollege pleit voor sturing op brede welvaart binnen bereikbaarheidsbeleid.

ook onder beleggers populair. Ook zij maken, deels als gevolg van nieuwe internationale regelgeving,[22] hun beleggingskeuzes steeds vaker vanuit een breder perspectief.

Ook de bestudering van de alternatieve bekostiging in New York en Londen bevestigt dat er waarde schuilt in dynamiek. Hoewel er in al onze cases sprake is van formeel vastgestelde masterplannen en wettelijk verankerde besluiten, worden er nog ver na de start van projecten planwijzigingen doorgevoerd. Tracés worden verlegd en verlengd, stations verplaatst of geschrapt en omliggende bouwprogramma's gewijzigd. Zeker, in

NU BLIJKT DAT DE METRO OOK DE ONTSLUITING VAN SOCIALE WIJKEN VERBETERT, ZIJN POLITICI IN KOPENHAGEN DE AANLEG VAN DE NIEUWSTE LIJN MEER HOLISTISCH GAAN BEKIJKEN.

infraprojecten en gebiedsontwikkelingen worden op een zeker moment onomkeerbare besluiten genomen. Maar velen daarvan vinden gefaseerd en *gedurende* de langdurige looptijd van de projecten plaats. Hetzelfde geldt voor de financieringswijze, de bekostigingsstrategie en de mate van financiële samenhang tussen de infrastructuuraanleg en aanpalende gebiedsontwikkelingen. Naarmate de realisatie vordert worden steeds meer keuzes duidelijk, worden steeds meer mijlpalen behaald (of niet) en kunnen planningen en berekeningen worden bijgesteld. Hierdoor ontstaan onder andere prikkels om projecten geheel of gedeeltelijk te herfinancieren of de programmering ervan te herzien. Nieuwe geldstromen komen op gang, waardoor de bekostigingsstrategie kan worden aangepast en nieuwe projecten in zicht komen.

22
De zogenoemde ESG (Environmental, Social & Governance) benchmark zorgt ervoor dat investeerders naast economisch-financiële ook factoren als energie-verbruik, klimaat, gezondheid en goed ondernemingsbestuur bij nieuwe beleggingen in overweging nemen, omdat het op langere termijn op portefeuilleniveau risico's beperkt en (dus) meer waarde creëert.

AANBEVELINGEN VOOR DUURZAME BEKOSTIGING



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

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

Kritische succesfactoren

Dat investeringen in (stedelijke) infrastructuur op verschillende wijzen kunnen resulteren in waardestijging van vastgoed in aanpalende gebieden is evident. In hoofdstuk 2 stonden we stil bij de studies van het CPB op dit vlak. De gedachte dat een deel van deze waardestijging ten goede zou kunnen komen aan bekostiging van de investering is daarom een logische, maar de praktische uitvoering ervan blijkt in Nederland tot nog toe lastig. Het doel van ons onderzoek was om meer grip te krijgen op deze weerbarstigheid en de wijze waarop deze elders is

doorbroken. De vraag die het ministerie samen met de Leerstoel Gebiedsontwikkeling centraal stelde was:

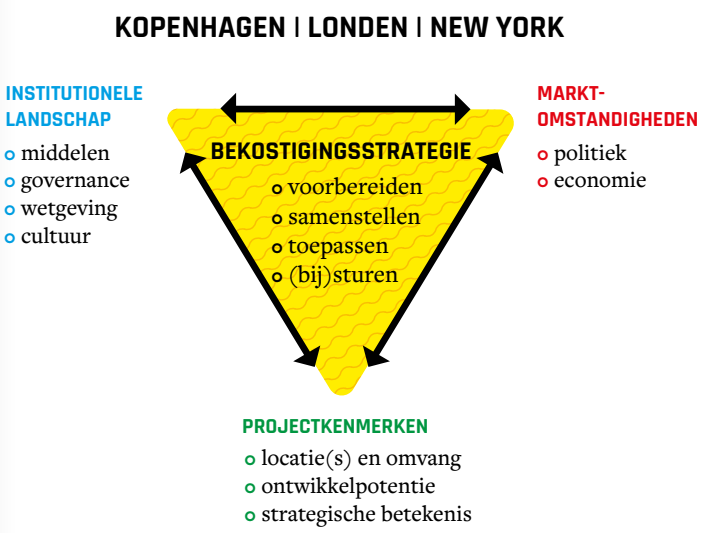
Wat zijn in het buitenland kritische succesfactoren gebleken bij de invoering van alternatieve bekostigingsvormen van openbaarvervoerinfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling, en welke bekostigingsvormen zijn in Nederland dan het meest kansrijk?

Deze praktische, beleidsgeoriënteerde vraag sloot naadloos aan op het programma 'Alternatieve bekostiging' van het ministerie en het kennisprogramma 2018-2021 van de SKG. Met deze publicatie geven we hierop antwoord.

Om onze inzichten uit het buitenland om te kunnen zetten naar aanbevelingen voor de Nederlandse praktijk, is in dit boek een gelaagde blik opgebouwd: een samenhangend, interdisciplinair perspectief dat per hoofdstuk steeds verder uiteen is gezet. Hiermee konden we stapsgewijs de gezochte kritische succesfactoren aanwijzen en hebben we ontdekt dat ze voortkomen uit een specifieke configuratie tussen *marktomstandigheden*, *projectkenmerken* en het *institutionele landschap* in de steden in kwestie (zie figuur 7.1).

ONZE INTERNATIONALE CASES LATEN ZIEN DAT ZONDER DAADKRACHT EN DRANG ONDER BETROKKEN PARTIJEN EEN AFWIJKENDE BEKOSTIGINGSSTRATEGIE GEEN WERKELIJKHEID WORDT.

Door de voorbereiding, samenstelling, toepassing en (bij)sturing van de gevonden bekostigingsstrategieën in New York, Londen en Kopenhagen zo feitelijk mogelijk uit de doeken te doen, hebben we bij sommige lezers mogelijk wat emoties of oordelen opgeroepen. Dat is goed, want het ruimtelijke ontwikkelingsspel is naast een inhoudelijke ook een politieke. De regels en normen die 'we' in het ruimtelijk domein belangrijk vinden moeten in Nederland bewust en expliciet(er) worden besproken. Informele normen zijn daarbij minstens zo belangrijk als formele wettelijke kaders.



Figuur 7.1

Raamwerk aan de hand waarvan we de drie cases uiteenzetten.

In Nederland heerst, net als in het voetbal, een duidelijke cultuur: een die grote sterren niet verheerlijkt en ervoor zorgt dat alle spelers—publiek, privaat en maatschappelijk—meedoen aan het spel en ervan kunnen profiteren. Deze verdeel- en samenwerkingscultuur is diepgeworteld en betekenisvol, maar het is zaak om de buitenlandse praktijken in deze publicatie niet primair vanuit deze Nederlandse 'mores' te boordelen. Leren van een ander begint immers met empathie. Inzichten vertalen naar aanbevelingen voor Nederland vraagt niet alleen om het zoeken naar overeenkomsten, maar juist ook om het begrijpen van verschillen.[1]

De zes inzichten waarlangs we onze buitenlandse cases uiteen hebben gezet vormen in dit afsluitende hoofdstuk ook de structuur van onze aanbevelingen voor duurzame bekostiging in Nederland. De rode draad: om een alternatieve manier van bekostigen te bewerkstelligen is veel daadkracht en drang nodig. Daadkracht en drang die wij in Nederland (nog) niet aantreffen. Daadkracht en drang waaraan wij met onze inzichten wel een bijdrage willen leveren.

1. Overtuig elkaar dat het anders moet

In Londen, New York en Kopenhagen was de reguliere bekostigingssystematiek — sterk leunend op kostenverhaal en de algemene middelen van de nationale overheid — ontoereikend om het gewenste openbaarvervoerproject te realiseren; net als in Nederland op het

1
Studies naar *institutional variation* uit de politiek-economische wetenschappen is hiervoor bijzonder relevant. Hall & Soskice (2001) en Thelen (2014) bieden een uitstekende vertrekpunten voor nader onderzoek naar institutionele verschillen tussen landen en regio's, o.a. in het ruimtelijk domein.

moment. De reguliere manier van bekostigen laat zich echter moeilijk veranderen. Deze is immers 'ingesleten' in de rolverdeling en het gedrag van betrokken actoren, en is ingekaderd op het gebied van governance en wetgeving. Hierdoor ontstaat een zogeheten 'lock-in': nieuwe instrumenten en middelen worden alleen binnen de bestaande spelregels gezocht en tussen bestaande spelers aangewend of toegepast.[2]

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

2. Benut lokale waardeontwikkeling

De alternatieve bekostigingsstrategieën in onze drie cases verschillen onderling sterk, maar hebben één belangrijke overeenkomstigheid: ze focussen op lokale waardeontwikkeling. Lokale autoriteiten creëren waarde door bestemmingswijzigingen (Kopenhagen) of nieuwe ontwikkelrechten (*rezoning* in New York), maar in al onze cases ook door publieke openbaarvervoerinvesteringen. Door gronduitgifte, vrijwillige private bijdragen en/of het heffen van belastingen wordt vervolgens de financiering van die investeringen terugbetaald. Dit zijn allen vormen van *value capturing*, maar met name de laatste—baatafroming via heffing—is een instrument dat we in Nederland niet kennen. Dat komt enerzijds omdat het waarde-effect van publieke investeringen zowel in bereik als volume lastig is aan te tonen, mede als gevolg van de vele andere variabelen die op vastgoedwaarden inwerken. Anderzijds is de politieke en juridische haalbaarheid van baatafroming-instrumenten onzeker.[3] Zo kennen we bestuurlijk in Nederland zogenoemde PPT-regels (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid) en is het politiek altijd mogelijk de rechtvaardigheid van baatafroming in twijfel te trekken.

In de ontwikkeling van het gebied Ørestad in Kopenhagen is er geen sprake van baatafroming, maar van bekostiging door de uitgifte van

2
Voor een uiteenzetting over de financiële rolverdeling van actoren en geldende wetten en kaders in Nederland, zie Heurkens e.a. (2020).

3
Zie Schep (2012); Verdaas e.a. (2020).

NAAST ECONOMISCHE AMBITIES DRINGEN SOCIALE DOELSTELLINGEN ZICH NADRUKKELIJKER AAN DE VERANTWOORDELIJKE ORGANISATIES IN ONZE CASES OP.

publieke gronden. Deze bekostigingsstrategie ligt op het eerste gezicht dicht bij de praktijk van actief grondbeleid in Nederland, maar ons onderzoek toont aan dat er cruciale verschillen zijn. De gronden op het schiereiland Amager ten zuiden van de binnenstad van Kopenhagen zijn door de staat en de gemeente *om niet* overgedragen aan het nieuwe publiek ontwikkelbedrijf. Naast de forse investering om het gebied met hoogwaardig openbaar vervoer te ontsluiten—gefinancierd met staatsleningen—zijn de kosten voor het bouwrijp maken in het gebied relatief laag. De nieuwe entiteit kreeg bovendien de opdracht om de ontwikkeling autonoom en marktconform uit te voeren: op enige afstand van de politiek, gericht op maximale grondopbrengsten, met de gemeente in een toetsende planologische rol.[4]

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

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

4
Het ontwikkelbedrijf in Kopenhagen heeft in Nederland al tot verschillende voorstellen geleid die de entiteit als voorbeeld nemen, zoals het idee van een Rijksontwikkelbedrijf in de Kamerbrief d.d. 5 november 2020, waarover de Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft op 10 december 2020 een online expertsessie organiseerde in samenwerking met het Ministerie van BZK. Zie ook Verdaas e.a. (2021).

vastgoedontwikkeling en de aanleg van openbaarvervoeraanleg financieel worden gekoppeld moet daarom zeer bewust worden omgesprongen. Hoe dat kan lichten we in onze aanbevelingen voor Nederland nader toe.

3. Stel het gemeenschappelijk belang centraal

Alternatieve bekostiging impliceert niet enkel een andere manier van werken, maar ook een andere verdeling van middelen onder de belangrijkste spelers op het stedelijk ontwikkelingsveld. Het gemeenschappelijk belang voor de totstandkoming van de beoogde projecten en draagvlak voor de bijbehorende bekostigingsstrategie zijn daarom essentieel. In alle drie de onderzochte steden culmineerde het gevonden gemeenschappelijke belang van economische groei en vernieuwing zich in één ruimtelijke investeringsambitie, waarvan een nieuwe openbaarvervoerlijn de kern vormde. De betrokken spelers realiseerden zich: wij willen dit project. Maar het werd ook duidelijk dat het er zonder alternatieve bekostiging niet zou komen.

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

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



HET INVOEREN VAN ALTERNATIEVE BEKOSTIGING IS IN ESSENTIE EEN HERSTRUCTURERING VAN GELDSTROMEN.

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

DE KOEK ZOU IN LONDEN VOLDOENDE GROTER WORDEN OM ER ZONDER SPIJT EEN STUK VAN AF TE STAAN.

4. Hervorm, maar doe het met mate

Naast de vorming van een zogenoemde *growth coalition* en het verwerven van politieke steun, is draagvlak onder een specifieke groep noodzakelijk: de zogeheten baathebber. Dit is zeker in bestaand stedelijk gebied een veelal ambigue partij, waar desondanks de volledige waardeontwikkeling naartoe vloeit indien infrastructuur op een reguliere manier wordt bekostigd. In Londen betrof het hier, door het tracé en de stationslocaties van Crossrail, met name het lokale bedrijfsleven. Zij was echter al in een vroeg stadium bij de plannen voor een alternatieve manier van bekostigen betrokken. Sterker nog: prominente commerciële partijen hadden zelf onderzoek laten doen naar de haalbaarheid van een bekostigingswijze die naast overheidssubsidies en vrijwillige bijdragen ook een nieuwe lokale heffing omvatte. De bereikbaarheidsimpuls en hiermee samenhangende waardestijging bleek een heffing naar verwachting ruim te overstijgen. De koek zou, met andere woorden, voldoende groter worden om er zonder spijt een stuk van af te staan.

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

Er werd, ten eerste, geen grootscheepse hervorming op touw gezet maar voortgebouwd op de bestaande spelregels van infrastructuurvoorziening en bekostiging. In alle drie de steden hadden de wijzigingen niet enkel betrekking op de waardecreatie die overheden probeerden ‘af te vangen’,

maar ook op bestaand beleid, wetgeving en heersende bestuurscultuur. Het betrof daarnaast een institutionele verandering waar al langer over werd nagedacht en waar elders al ervaring mee was opgedaan. Zo betrof de Britse toeslag een maatregel die al enige jaren binnen de politiek rondzong. In New York is de bekostiging in feite een progressieve vorm van *Tax Increment Financing*, zoals dat ook elders in de VS wordt ingezet. In Denemarken introduceerde de bekostigingsstrategie een grotere breuk met het verleden, maar daar kwam de aanpak—geïnspireerd uit toenmalige Londense voorbeelden—voort uit politieke noodzaak gevoed door een 'wanhopige' economische situatie in de hoofdstad.[5]

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

5. Maak krachtige investeringsplannen

De aanleg van openbaarvervoerinfrastructuur en de realisatie van een gebiedsontwikkeling nemen vele jaren, soms decennia is beslag. De bekostigingsperiode loopt met gemak 20-30 jaar door en het is aannemelijk dat deze, blijkens onze cases, gedurende de rit wordt verlengd. Omdat projecten daarnaast steeds vaker in ieder geval deels binnen de bestaande stadsgrenzen plaatsvinden, is het niet meer dan logisch dat de vraag op tafel komt of lokale waardeontwikkeling kan worden ingezet. Ons onderzoek laat zien dat het dan cruciaal is om concrete investeringsplannen te maken die in politieke, juridische en financiële zin consistent op een bekostigingsstrategie kunnen worden afgestemd. Uit deze consistente afstemming volgt langdurig commitment van partijen en daarmee de sturende kracht van plannen (zie kader Sturing voor duurzame verstedelijking).

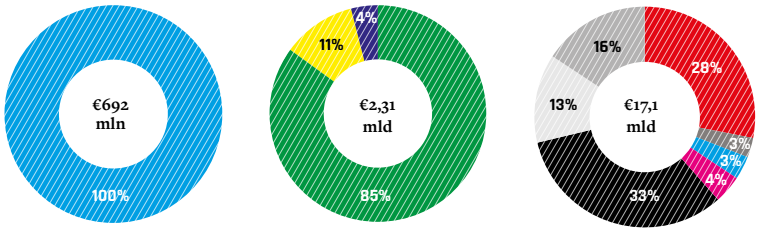
5
Hier is een interessante parallel te trekken met de ontwikkeling en regionalisering van 'Brainport' Eindhoven, dat ontstond uit een collectieve reactie op het dreigende vertrek van het Philips uit de lichtstad. Zie voor een interessante uiteenzetting Verheul (2012).

Het wil niet zeggen dat deze plannen en strategie in beton gegoten zijn, maar juist dat ze adaptief zijn omdat het de *relatie tussen* partijen versterkt.

In de projecten die we hebben bestudeerd gaat veel geld om (zie figuur 7.2).

Figuur 7.2

Bekostigings-arrangementen in New York, Londen en Kopenhagen (zoals vooraf samengesteld).



Ørestad - Metro 1 & 2

- Publieke gronduitgifte

Hudson Yards - 7 Line Extension

- Allocatie toekomstige ozb
- Verkoop ontwikkelrechten
- Resterend

Londen - Crossrail 1

- Baatafroming privaat
- Afzonderlijke private bijdragen
- Publieke gronduitgifte
- Kostenverhaal
- Algemene middelen staat
- Algemene middelen lokaal
- Algemene middelen spoorwegbeheer

De genoemde bedragen zijn de totaalbedragen van de bekostigingsarrangementen voor de openbaarvervoerinfrastructuur zoals die oorspronkelijk zijn samengesteld, omgerekend naar prijzen van 2020. Dit is exclusief latere kostenoverschrijdingen.

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

6. Zorg voor een evenwichtige uitvoering

Het (bij)sturen van een bekostigingsstrategie is, juist als het institutioneel goed is ingebed en afgestemd is op de kenmerken van de te bekostigen projecten, niet eenvoudig. Dat is ook belangrijk, want veel partijen zullen zekerheden ontlenen aan de investeringsplannen met bijbehorende financiering- en bekostigingsstructuren. Het helpt dan niet als deze plannen en structuren gemakkelijk weer omgegooid kunnen worden. Een te star systeem is echter ook niet raadzaam; alle betrokkenen zijn gebaat bij een lerend, adaptief systeem dat deels gevoed wordt door objectieve data en deels door overleg en kennis vanuit zowel interne (lokale) als externe (inter)nationale inzichten en gezichtspunten. Een combinatie van monitoren, leren en reflecteren dus, die we in al onze cases zijn tegengekomen.

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

Met monitoren, leren en reflecteren ontstaat voortschrijdend inzicht waarmee investeringsplannen en aannames in het opgebouwde bekostigingsarrangement kunnen worden herijkt. Resultaten of projecten die positiever uitpakken dan verwacht—zoals de

waardestijging rond de stations van Crossrail—kunnen dan worden gebruikt om extra te investeren in gemeenschappelijke doelstellingen. Daartegenover staat dat de rekening van tegenvallers ook moet wordt gedeeld, zoals in Londen deels uit de verlengde BRS-heffingen zal plaatsvinden. Uit ons onderzoek komt echter nadrukkelijk naar voren dat bekostigingsinstrumenten geen eenvoudige knoppen zijn 'om aan te draaien'. Ieder instrument is verankerd in een governancestructuur met onderliggende wetten en kaders en functioneert alleen bij specifieke projectkenmerken en marktomstandigheden. Aanpassingen vinden hierdoor plaats in concrete spanningsvelden—zoals inkomsten versus kwaliteit, of zekerheid versus legitimiteit—en zijn hierdoor nooit pijnloos. Het gaat er dan om continue het evenwicht in de uitvoering te blijven bewaren zonder de dynamiek van de werkelijkheid uit het oog te verliezen.

Conclusie: daadkracht en drang

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

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

combineren met maatschappelijke waardecreatie en stedenbouwkundige vooruitgang. En er is gedurende het proces ontstellend veel geleerd.

De marktomstandigheden in Londen, New York en Kopenhagen spelen natuurlijk een grote rol bij het welslagen van de verschillende alternatieve bekostigingsarrangementen. De waardeontwikkeling rond de stations van de nieuwe openbaarvervoerlijnen wordt natuurlijk direct door deze omstandigheden beïnvloedt, maar ook de kosten van het voorbereiden en uitvoeren van de projecten zijn hieraan onderhevig. De impact van marktomstandigheden *an sich* moet dus niet worden onderschat. Maar wat belangrijker is gebleken, zijn de voorwaarden waaronder overheden en het bedrijfsleven—gesteund door relevante adviseurs en maatschappelijke partijen—besluiten hun middelen, bevoegdheden en competenties aan te wenden en de projecten mogelijk te maken. Vervolgens is essentieel dat het bekostigingsarrangement veranderende marktomstandigheden, financiële tegenvallers, wijzigende plannen en nieuwe politieke wensen weet te absorberen. Het is om deze redenen dat het invoeren van alternatieve bekostiging alle lagen van het institutionele landschap binnendringt. Net als in onze cases zal de democratische legitimatie van de *aard van het spel*—de inzet van lokale waardeontwikkeling voor de bekostiging van collectieve voorzieningen als openbaar vervoer—in Nederland dus van fundamenteler belang zijn dan de *spelregels*, *speelwijze* of de *spelers en het spel*. Die variabelen zullen in de loop der tijd immers wijzigen, naarmate omstandigheden en voortschrijdend inzicht hierom vragen.

HET GAAT IN ALLE DRIE DE CASES OM STRATEGISCHE STEDELIJKE PROJECTEN DIE ER ZONDER ALTERNATIEVE BEKOSTIGING NIET WAREN GEKOMEN.

STURING VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

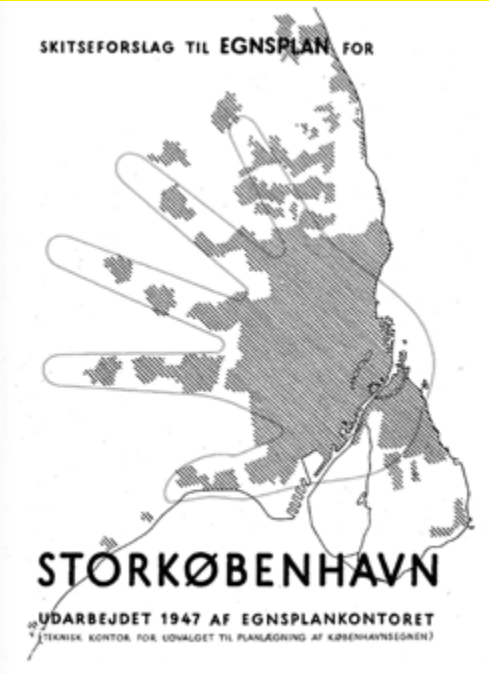
In deze publicatie hebben we op verschillende plekken gewezen op de strategische betekenis die in Kopenhagen, Londen en New York door initiatiefnemers aan de openbaar-vervoerprojecten en gebiedsontwikkelingen is meegegeven. Het strategische gehalte van deze betekenisgeving is groot wanneer er een sterke sturende kracht van uitgaat.[6] Het lokt dan collectieve actie uit: tussen overheden onderling; tussen publieke en private partijen; tussen overheid, burgers en bedrijfsleven. Deze sturing krijgt in de ruimtelijke ordeningspraktijk vaak vaste vorm in plan- of visiedocumenten, waarin de strategische betekenis aan lezers in woord en beeld uiteen wordt gezet. Hoewel het hier niet om bindende contracten of overeenkomsten gaat, ontlenen velen toch zekerheden aan deze documenten. Als er vertrouwen bestaat in de publicerende partij omdat zij de reputatie heeft haar visie tot uitvoering te kunnen brengen, zal de sturende kracht toenemen. En als plannen ook nog eens gepaard gaan met consistente keuzes en voorspelbare investeringen, zal de neiging tot collectief gedrag verder groeien.

Sturingskracht geërodeerd

In Nederland is de sturende kracht van visies en de strategische betekenisgeving die er van deze documenten uitgaat het afgelopen decennium sterk geërodeerd. Dat komt enerzijds doordat de publicerende partij—lees: een gemeente—regelmatig de middelen geheel of gedeeltelijk blijkt te ontberen, bijvoorbeeld voor de voorwaardelijke infrastructuur. Anderzijds is het eroderen van de sturende kracht van visies in Nederland te wijten aan een gebrek aan georganiseerde competenties bij het Rijk op de vlakken van ruimtelijk ontwerp en financiële (reken)kunde. De fragmentatie van initiatieven en institutionele leegte[7] die hierdoor is ontstaan maakt van sturing voor duurzame verstedelijking een urgente maatschappelijke uitdaging.

Hybride sturing

De drie internationale cases in deze publicatie laten een sterke vervlechting zien van sturingsvormen: hiërarchische overheidssturing wordt met marktkrachten gecombineerd, waarbinnen rondom projecten allerlei vormen van netwerksturing en zelforganisatie ontstaan en zich kunnen ontplooien. Deze vormen van *hybrid governance* of hybride sturing blijken bij uitstek geschikt voor sector-overschrijdende en meerlaagse maatschappelijke opgaven. Onder toezicht van (onder andere) publieke bestuurders bieden deze sturingsvormen zowel het efficiënte en creatieve van de markt, als de gelegitimeerde levering van publieke goederen in een hiërarchische structuur.[8] Hybride contractvormen die anticiperen op veranderende omstandigheden—zoals tussen ontwikkelaar en vervoerbedrijf in Hudson Yards—zijn een uiting hiervan. Publieke uitvoeringsorganisaties die op private wijze acteren, zoals het ontwikkelbedrijf in Kopenhagen, kunnen ook als een hybride sturingsorgaan worden getypeerd.





Sturing voor duurzame verstedelijking zal in het licht van wetenschappelijk inzichten en de cases in deze publicaties baat hebben bij een hybride sturingsperspectief.[9] Het is in dat kader raadzaam om de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) te koppelen aan investeringsplannen uit regionale of metroplitane netwerken en deze te ondersteunen met intersectorale middelen en competenties. We komen hier in onze aanbevelingen voor Nederland op terug.

6 Salet & Gualini (2006)
7 Van Bueren & Klievink (2017)
8 Williamson (1991)
9 De Zeeuw & Verdaas (2020)

Drie aanbevelingen voor Nederland

In deze publicatie zijn we begonnen we met de vraag of het ons gaat lukken om de verstedelijkingsopgave in Nederland om te zetten in samenhangende ingrepen. We constateerden dat inzicht in de bekostiging

HET IS ZAAK OM IN NEDERLAND EEN MEER INTEGRALE MANIER VAN WERKEN MOGELIJK TE MAKEN EN HIER DE BEKOSTIGINGSSYSTEMATIEK OP AF TE STEMMEN.

van openbaar vervoer en gebiedsontwikkeling bij het beantwoorden van deze vraag heel belangrijk is. De duurzame verstedelijkingsopgave in Nederland kent namelijk een structureel bekostigingsprobleem. Dat probleem kent twee oorzaken. Ten eerste blijken de beschikbare publieke middelen voor duurzame verstedelijking —inclusief de bijdragen die vrijwillig of via kostenverhaal van ontwikkelaars worden verkregen— ontoereikend om de opgave het hoofd te bieden. Daarnaast kan er gesteld worden dat de allocatie van publieke middelen voor ruimtelijke investeringsplannen nog te sectoraal en versnipperd plaatsvindt, waardoor samenhangende projecten maar moeizaam van de grond komen.[10] Beide oorzaken leiden er onder andere toe dat het in de praktijk heel lastig is om ruimtelijke investeringen op het snijvlak van infrastructuur en gebiedsontwikkeling op elkaar af te stemmen. De huidige bekostigingssystematiek blijkt bovendien ook weinig responsief richting steeds sneller opeenvolgende maatschappelijke veranderingen. Voor klimaatverandering en de energietransitie, maar ook voor gezondheid en betaalbaar wonen in de stad, speelt infrastructuur echter een cruciale, verbindende rol. Het is daarom zaak om in Nederland een meer integrale manier van werken mogelijk te maken en hier de bekostigingssystematiek op af te stemmen.

De Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk heeft behoefte aan veerkrachtige bekostigingsstrategieën waarin niet alleen de kosten maar ook de brede opbrengsten van duurzame verstedelijking worden inbegrepen.[11] De waarde van innovaties die zich in de transitie naar een gezonde, duurzame leefomgeving in de economie ontwikkelen kunnen bijvoorbeeld in economische impact- of maatschappelijke kosten-baten-analyses (MKBAs) worden onderzocht en meegenomen. Zo komt de meervoudige waardecreatie die bij samenhangende ruimtelijke ingrepen

10
Zie het rapport 'Als één overheid' van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) en Verdaas et al. (2020) voor een toelichting.

11
Het concept Brede Welvaart, onder andere uitgewerkt tot de Monitor Brede Welvaart (MBW) van CPB, PbL en SCP en tot de Brede Welvaartsindicator (BWI) van de Rabobank en de Universiteit Utrecht, kan hierbij erg behulpzaam zijn.

ontstaat completer in beeld.[12] De bekostigingsstrategieën die hieruit volgen moeten er vervolgens voor kunnen zorgen dat zo weinig mogelijk van die waarde uit de keten 'ontsnapt', maar dat die duurzaam aan de Nederlandse samenleving ten goede komt.

Hoewel de huidige bekostigingssystematiek in Nederland niet de focus is geweest van onze internationale studie, hebben we toch lopende het onderzoek een aantal relevante rapporten bestudeerd. Daarnaast hebben we vanuit de Leerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft verschillende experts uit de wetenschap en praktijk betrokken bij ons onderzoek, om zo de vertaalslag van de buitenlandse inzichten naar ons eigen institutionele landschap adequaat te maken. De volgende drie aanbevelingen komen hieruit het meest concreet naar voren:

1. Werk met daadkracht en drang aan duurzame bekostiging voor de Nederlandse verstedelijkingsopgave. Het institutionele landschap is er in Nederland op ingericht publieke regie te voeren over de financiering, bekostiging en uitvoering van openbaarvervoeraanleg. Dat landschap is echter aan een herinrichting toe. De claim die de huidige pandemie op de staatsfinanciën heeft gelegd zal naar verwachting zorgen voor bezuinigingen.[13] Een economische recessie lijkt daarnaast onafwendbaar, hetgeen rijkssteun in andere domeinen dan de ruimtelijke naar verwachting politiek pregnanter zal maken. Hoewel er sinds de zomer van 2019 voor de woningbouwopgave en openbaar vervoer miljarden zijn vrijgemaakt, lijkt het er daarom sterk op dat het hier gaat om een eenmalige impuls.[14] Het louter bekostigen van de Nederlandse verstedelijkingsopgave vanuit een fonds gevuld met vele miljarden aan staatsleningen ligt niet (meer) voor de hand.[15]

   Toegenomen verschillen in de mate van verstedelijking tussen regio's zorgt in Nederland voor vele bestuurlijke en financiële uitdagingen.[16] De bekostiging van openbaarvervoeraanleg en gebiedsontwikkeling is daarvan een cruciale. Waar deze in een aantal stedelijke regio's via publiek-publieke afspraken en publiek-private investeringen opgelost kan worden, zal de bekostiging van ingrepen op het snijvlak van ruimte en infrastructuur in andere gebieden in Nederland afhankelijk blijven van rijkssteun. De manier waarop 'we' gewend zijn openbaar vervoer ten behoeve van verdergaande verstedelijking te bekostigen kan en moet dus gevarieerder worden aangepakt. De inzichten in deze publicatie laten zien welke variaties hierin denkbaar zijn en wat er bij de voorbereiding, samenstelling en toepassing ervan komt kijken.



12
Zie Heurkens e.a. (2020) voor een uiteenzetting over meervoudige waardecreatie bij gebiedsontwikkeling.

13
Zo adviseerde Klaas Knot, de president van De Nederlandse Bank, het kabinet in maart 2021 nog dringend om de stijging van de staatsschuld na afloop van de pandemie tot stilstand te brengen.

14
We refereren hier aan de 2 miljard euro die in 2019 is vrijgemaakt voor de corporatiesector en de Woningbouwimpuls, alsook de miljarden in het Nationale Groeifonds, waar diverse openbaarvervoerlijnen ten tijde van dit schrijven voor in de running zijn.

15
Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) werd eind 2015 definitief beëindigd.

16
Zie de Kamerbrief betreffende Toekomst openbaar bestuur d.d. 18 oktober 2019 van de minister van BZK voor een nadere uiteenzetting over de bestuurlijke gevolgen van deze verschillen.



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

IN DE HUIDIGE NEDERLANDSE BEKOSTIGINGS-SYSTEMATIEK ONTBREEKT EEN AANTAL VAN DE IN ONZE STUDIE GEVONDEN PRIKKELS.

Onze aanbeveling tot coalitievorming en het ontwerpen van een gezamenlijke bekostigingsstructuur wil níet zeggen dat wij pleiten voor private deelnames in publieke infrastructuur. Ons onderzoek laat onomstotelijk zien dat de risico's die met de aanleg van complexe voorzieningen als openbaar vervoer samenhangen, vragen om publieke regie, bekostiging en eigenaarschap. In gesprekken met experts die nauw bij onze cases betrokken zijn werd dit onderschreven—óók in het markt-gedreven New York. Er werd in onze casestudies groot besef geuit over de druk die de investeringen in het openbaar vervoer veroorzaakten op de balans tussen inkomsten en kwaliteit van de gebiedsontwikkelingen. Maar tegelijkertijd werd ons ook duidelijk dat het gekozen bekostigingsarrangement cruciale prikkels uitdeelde aan partijen om de langjarige, gezamenlijke inspanning vol te houden en te laten slagen.

In de huidige Nederlandse bekostigingssystematiek ontbreekt een aantal van de in onze studie gevonden prikkels. Duurzame bekostiging van openbaarvervoeraanleg en gebiedsontwikkeling vraagt om meer dan geld of instrumenten alleen. Er is ook uitvoeringskracht nodig, bij voorkeur op het regionale schaalniveau. Vergeleken met onze

buitenlandse cases is het in Nederland nog onduidelijk (a) hoe de aanleg van openbaarvervoerlijnen en andere infrastructuren in samenhang met ruimtelijke projecten zal worden georganiseerd en (b) hoe deze met door betrokken ministeries zal worden ondersteund. Onze volgende twee aanbevelingen gaan hierop in.

2. Zorg voor meerlaagse uitvoeringskracht. De Leerstoel Gebiedsontwikkeling heeft zich de afgelopen jaren samen met publieke en private initiatiefnemers ingezet om te verkennen of de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) op regionale schaal tot uitvoering kan worden gebracht. Hierbij is gebleken dat in verschillende regio's samenwerkingsverbanden en gezamenlijke investeringsstrategieën mogelijk zijn; een aanpak die ook in de landelijke politiek op steun kan rekenen.[17] Deze inzet en steun komt voort uit een belangrijk sturingsdilemma, dat ontstaat doordat het schaalniveau waarop de belangrijkste investeringen in mobiliteit—maar ook in duurzame energie en klimaatadaptatie—de bestuursgrenzen van gemeenten en soms zelfs van provincies overstijgt. In Londen, New York en Kopenhagen hebben vergelijkbare dilemma's in uiteenlopende vorm en mate tot autoriteiten met metropolitane uitvoeringskracht geleid, zoals de in hoofdstuk 3 beschreven oprichting van de Greater London Authority (GLA) en de in hoofdstuk 5 beschreven opschaling van het Deense publieke ontwikkelbedrijf By & Havn.

Grens- en sectoroverschrijdende samenwerkingsverbanden en ontwikkelmaatschappijen zijn in Nederland geen onbekend fenomeen.[18] De effectiviteit van deze entiteiten is wisselend en het debat over de democratische legitimiteit ervan is een voortdurende.[19] Ons onderzoek wijst uit dat Nederland hierin zeker niet alleen staat: de behoefte aan zelfstandige, veelal publieke uitvoeringsorganisaties die door bestuurslagen en sectoren heen kunnen werken is als gevolg van doorgaande verstedelijking internationaal sterk toegenomen. In ieder land worden dergelijke *meerlaagse* autoriteiten volgens de eigen contouren in het institutionele landschap ingepast.[20]

In lijn met onze bevindingen bevelen we hier aan om op rijksniveau interdepartementaal de samenwerking te zoeken met regionale of metropolitane coalities en allianties. Integrale planvorming moet hier met uitvoeringskracht beloond kunnen worden, waarvoor zowel bestaande organen als (een) nieuw op te richten organisatie(s) in aanmerking kunnen komen. Voor de samenwerking op rijksniveau anticiperen we hier op het terugbrengen van de 'R' in het Meerjarenprogramma Infrastructuur,

17
Op 29 oktober 2020 werd in de Tweede Kamer een motie aangenomen om zogenoemde Regionale Investeringsagenda's een centrale plaats in de uitvoering van de NOVI toe te kennen.

18
Zie voor een recent overzicht kennisopenbaarbestuur.nl. We kennen in Nederland ook publiek-private ontwikkelbedrijven specifiek voor gebiedsontwikkelingen, die regelmatig gemeentegrenzen overschrijden. De Schiphol Area Development Company (SADC) is hiervan een goed voorbeeld.

19
We verwijzen hier naar een veelbesproken evaluatierapport van het Ministerie van BZK uit 2010 van de zogenoemde Wgr-plusregio's getiteld 'Plussen en minnen' en een hierop volgend advies van de Raad van State ten aanzien van de plusregio's en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van d.d. 9 juli 2012. Zie ook het essay 'Regie in de regio' van prof. dr. Marcel Boogers van juni 2018.

20
Harrison & Heley (2015); Kantor & Savitch (2010); Larsen & Galland (2020)

Ruimte en Transport, dat met competenties en middelen—bijvoorbeeld uit een revolverend Ruimtelijk Ontwikkelingsfonds[21]—bestaande en nieuwe meerlaagse samenwerkingsverbanden in den lande kan gaan ondersteunen. Ook hierbij volgen we onze bevinding dat het raadzaam is zoveel mogelijk bestaande instituties ongemoeid te laten en vanuit de inhoud van de opgave pragmatische toevoegingen te doen die partijen prikkelen om tot integrale plannen en investeringen te komen. Onze derde en laatste aanbeveling sluit hierop aan.

3. Voeg bekostiging uit de afroming van baathebbers toe aan het Nederlandse bekostigingspalet. We bevelen aan om, in lijn met onze bevindingen en een veelheid aan eerder gepubliceerde rapporten, in Nederland een nieuw bekostigingsinstrument te introduceren. Deze Ruimtelijke Ontwikkelingsbijdrage (ROB) kunnen gemeenten toepassen en zal met name in de grote stedelijke regio's toegevoegde waarde hebben. Het gaat hier om een afromingsinstrument dat zich primair richt op baathebbers van niet-woningen en—zoals het geval bij de Londense *Business Rate Supplement* (BRS)—nadrukkelijk in overleg met het relevante bedrijfsleven en koepels moet worden ontworpen.[22] Daarnaast wijzen onze bevindingen erop dat het raadzaam is het instrument waar mogelijk in de bestaande wetgeving in te passen.[23] Hoewel in dat licht nog steeds meerdere instrumenten denkbaar zijn, lijkt een ROB als toeslag op de onroerende zaakbelasting (ozb) het meest passend en uitvoerbaar.[24] Voor draagvlak voor de toepassing een dergelijk instrument is het raadzaam de waardeontwikkeling gedurende en na realisatie van voorgenomen projecten transparant en in samenspraak te prognosticeren en onderzoeken.

Onze aanbeveling tot het ontwerpen van een baatafromingsinstrument past naadloos in een lange lijn van adviezen ten aanzien van het lokale belastinggebied van Nederlandse gemeenten. In rapporten van onder meer de Raad voor de financiële verhoudingen, het CPB, en de commissie Financiële ruimte voor gemeenten wordt al meer dan 30 jaar voor de verruiming ervan gepleit.[25] Uiteraard gaat het in die rapporten niet alleen om de bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling. De genoemde adviesorganen wijzen erop dat een grotere lokale belastingbevoegdheid tot versterking van de lokale democratie en meer eigenaarschap van bekostigde projecten zal leiden. Ook ontstaat er zo meer vermogen om lokale verschillen het hoofd te kunnen bieden, zoals problematiek op het snijvlak van het fysieke en het sociale domein. Naast het vergroten van het lokale belastinggebied sluit onze aanbeveling ook aan op adviezen die een verschuiving

21
Zie Verdaas et al. (2020) voor een recente uiteenzetting over revolverende fondsvorming.

22
Het instrument kan ook op baathebbers van woningen van toepassing worden verklaard, bijvoorbeeld met vrijstellingen voor eigen woningbezitters en in de gereguleerde segmenten van de woningmarkt.

23
In het verleden zijn voorstellen voor nieuwe instrumenten, zoals de Infrastructuurheffing (zie het rapport 'Taakgericht heffen' van de Commissie onderzoek belastingen lokale overheden uit 2009) gestrand.

24 Het rapport van de Studiegroep Alternatieve Bekostiging (2020) noemt de onroerende zaakbelasting (ozb) en de ingezetenenheffing als mogelijkheden. Ook een revival van de baatbelasting behoort tot de mogelijkheden. Zie ook Sorel et al. (2014) en Schep (2021).

25
Zie o.a. Commissie Rinnooy Kan (2015); CPB (2015); (2019); (2020); Rfv (2015); ROB (2021).

bepleiten van belasting op arbeid naar belasting op vermogen.[26] Het idee van een Ruimtelijke Ontwikkelingsbijdrage speelt ook hierop in. Diverse knelpunten moeten dan nog worden opgelost, bijvoorbeeld als

DE FOCUS MOET VERLEGD WORDEN VAN HET NIEUWE NAAR HET BESTAANDE.

het gaat om het hanteren van drempelwaardes en tariefdifferentiatie of een specifieke geografische afbakening waarbinnen de bijdrage van toepassing is. De bekostigingspotentie moet bovendien lokaal altijd tegen de maatschappelijke meerwaarde van de beoogde publieke-publieke en/of publiek-private ruimtelijke ontwikkelingsingrepen kunnen worden afgewogen. Deze en andere aspecten van het instrument zullen in nader onderzoek moeten worden uitgewerkt.

Aan de slag met duurzame bekostiging

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

26
Zie het rapport 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' van het Ministerie van Financiën (2020) en eerdere adviezen van onder meer Badir (2017); Jacobs (2017).

NAAR EEN EFFECTIEVE BEKOSTIGINGSMIX

Het toevoegen van baatafroming aan het Nederlandse bekostigingspaletmaakt het mogelijk om de zekerheden die door publieke partijen wordengeboden in duurzame verstedelijking langjarig te laten doorwerken in de uitvoering van projecten. Het gaat dus in essentie om het prikkelen van de coalities of

Naast bestaande vormen van bekostiging uit algemene middelen en kostenverhaal, moet het voor een effectieve bekostigingsmix mogelijk worden om vrijwillige bijdragen, baatafroming en modaliteitsbeprijzing toe te voegen aan de maatschappelijke business case van samenhangende verstedelijkingsopgaven.

HET GAAT IN ESSENTIE OM HET PRIKKELEN VAN DE COALITIES OF ALLIANTIES OM, DWARS DOOR VERSCHILLENDE POLITIEKE EN ECONOMISCHE CYCLI HEEN, GESTAAG AAN GEZAMENLIJK GEFORMULEERDE DOELSTELLINGEN TE WERKEN

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

Hoewel de beprijzing van openbaar vervoer of andere modaliteiten niet de focus was van onze studie, zijn we deze bekostigingsvorm in Kopenhagen wel tegengekomen en weten we dat deze ook in Nederland wordt verkend. Vrijwillige bijdragen en baatafroming zijn daarnaast twee bekostigingsstromen die niet alleen ná de ingebruikname van de (her) ontwikkelde infrastructuren en gebieden worden gegenereerd. Ook gedurende de planvorming en uitvoering van werken komt—met name in bestaand stedelijk gebied—immers al een waardeontwikkeling op gang. Hiervan kan een deel op vrijwillige basis en/ of als verplichte bijdrage voor de bekostiging worden ingezet.

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

1. Wat zijn de kenmerken van de beoogde samenhangende projecten in termen van plek, omvang en ontwikkelpotentie?

2. Wie zijn de baathebbers van de publieke investeringen in de beoogde projecten en wat is de opbrengstpotentie van de mogelijke bekostigingsinstrumenten?

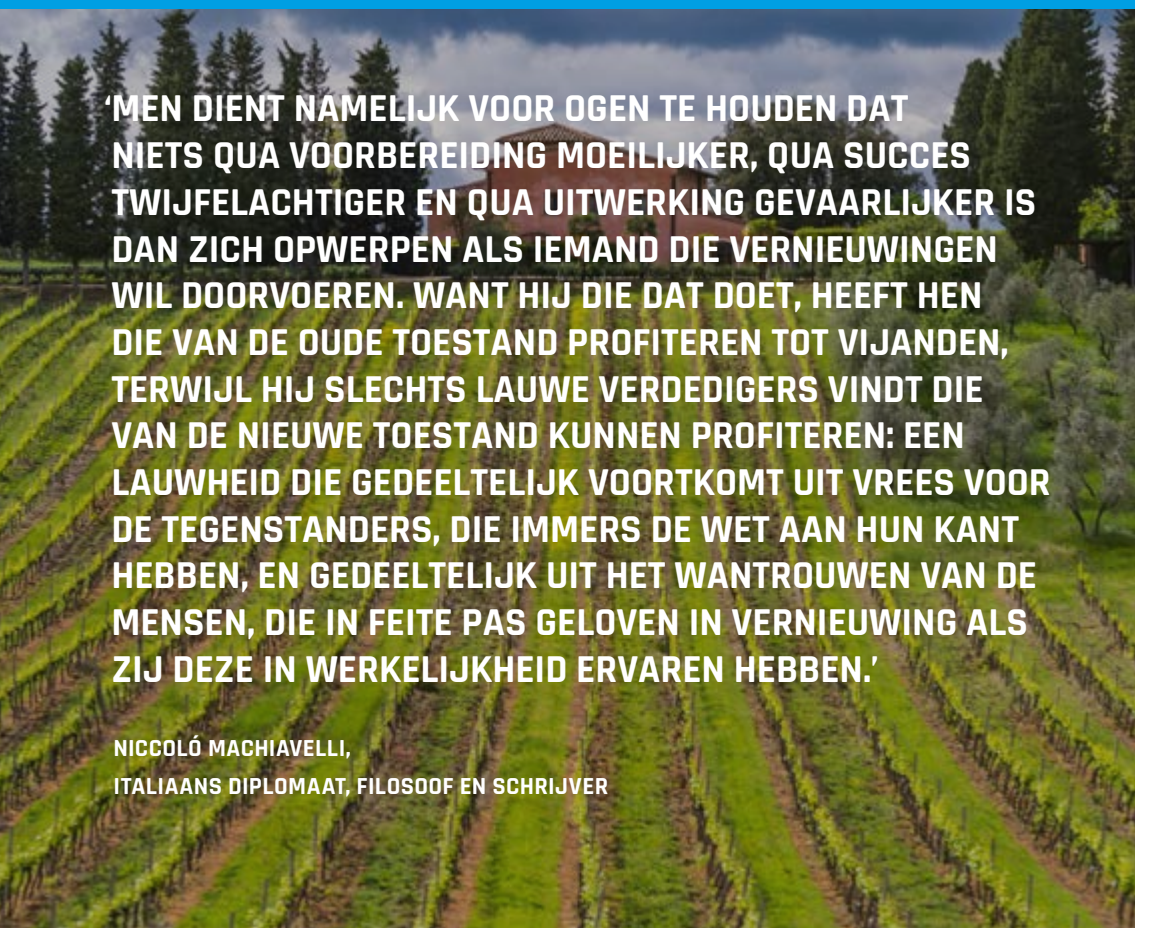
3. Zorgen de instrumenten voor een duurzame inspanning van partijen om tot samenhangende uitvoering van projectente komen?



Figuur 7.3

Het toevoegen van modaliteitsbeprijzing en baatafroming aan het Nederlandse bekostigingspalet.

TOT SLOT



‘MEN DIENT NAMELIJK VOOR OGEN TE HOUDEN DAT NIETS QUA VOORBEREIDING MOEILIJKER, QUA SUCCES TWIJFELACHTIGER EN QUA UITWERKING GEVAARLIJKER IS DAN ZICH OPWERPEN ALS IEMAND DIE VERNIEUWINGEN WIL DOORVOEREN. WANT HIJ DIE DAT DOET, HEEFT HEN DIE VAN DE OUDE TOESTAND PROFITEREN TOT VIJANDEN, TERWIJL HIJ SLECHTS LAUWE VERDEDIGERS VINDT DIE VAN DE NIEUWE TOESTAND KUNNEN PROFITEREN: EEN LAUWHEID DIE GEDEELTELIJK VOORTKOMT UIT VREES VOOR DE TEGENSTANDERS, DIE IMMERS DE WET AAN HUN KANT HEBBEN, EN GEDEELTELIJK UIT HET WANTROUWEN VAN DE MENSEN, DIE IN FEITE PAS GELOVEN IN VERNIEUWING ALS ZIJ DEZE IN WERKELIJKHEID ERVAREN HEBBEN.’

NICCOLÓ MACHIAVELLI,
ITALIAANS DIPLOMAAT, FILOSOOF EN SCHRIJVER

Perfecte antwoorden op vragen over bekostiging van openbaarvervoeraanleg omvatten een mix van toonaangevende wetenschappelijk inzichten, de beste juridische kennis, en de sterkste politieke deliberatie (en liefst ook nog wat helderziendheid). Maar in de praktijk zijn de antwoorden minder perfect. Géén van de door ons bestudeerde bekostigingsarrangementen voldoet aan alle academische eisen, juridische toetsstenen of voorwaarden van democratische legitimiteit. Iedere bestaande, gangbare manier van werken laat dus te wensen over; zij staan immer, als gevolg van maatschappelijke veranderingen en voortschrijdende inzichten, ter discussie en onder druk. De bekostigingsarrangementen in New York, Londen en Kopenhagen die we in deze publicatie hebben belicht kunnen daarom het beste geduid worden als onvolmaakte oplossingen die om pragmatische redenen—de realisatie van strategische, complexe ruimtelijke ingrepen met grote maatschappelijke effecten—zijn toegepast. Ons onderzoek laat zien op welke manieren hier gedurende de rit op is (bij) gestuurd.

Het duiden van bekostigingsarrangementen als een tijdelijke, imperfecte manier van werken is geen poging om de boel te relativeren. Het is een manier om iets dat op het eerste gezicht een volledig uitgedacht, onaantastbaar model lijkt op een eerlijke manier te omschrijven. We hebben mensen die in het ruimtelijk domein veranderingsgezind zijn—in de woorden van Machiavelli: er vernieuwingen in willen doorvoeren—inzicht willen geven in hun missie.

Alternatieve bekostiging van openbaarvervoeraanleg is in Nederland geen utopie. Het kán! Natuurlijk moet dit maatschappelijk en politiek breed gedragen zijn, maar in Nederlandse ruimtelijke ordening lijkt hiervoor—net als in onze internationale cases destijds—de tijd rijp. De integrale, duurzame (her)ontwikkeling van onze steden en regio's is een breed gedeelde, urgente opgave. De creativiteit, innovatie en het gedeelde eigenaarschap dat daarbij—met de juiste prikkels—ontstaat zal ieder maatschappelijk debat over de meerwaarde ervan overleven. Met daadkracht en drang kunnen we het experiment gemakkelijk aan.

BRONNENLIJST

Alterman, R. (2012). Land use regulations and property values: The "Windfalls Capture" idea revisited. In N. Brooks, K. Donaghy, & G.-J. Knaap (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning* (pp. 755–786). Oxford University Press.

Andersen, H. T., & Jørgensen, J. (1995). City Profile: Copenhagen. *Cities*, 12(1), 13–22.Andersen, J. (2002). *Between community empowerment and elitist corporation: the struggles about urban policy in Copenhagen.*

Andersen, J. (2003). Gambling politics or successful entrepreneurialism?: the Orestad in Copenhagen. In *The globalized city: economic restructuring and social polarization in European cities*. Oxford University Press.

Argyris, C., & Schön, D. A. (1997). Organizational learning: A theory of action perspective. *Reis*, 77/78, 345–348.

Arthur, W. B. (1989). Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The economic journal*, 99(394), 116–131.

Askew, J. (2018). A British perspective on added value capture: ups and downs during its history. In *Instruments of Land Policy* (pp. 74–77). Routledge.

Baan, I. (2013, september 20). Highline New York, Phase 3 – Diller Scofidio. *Iwan Baan*. https://iwan.com/portfolio/highline-new-york-phase-3/

Badir, M. (2017, oktober 9). Hervorming van belastingen op kapitaal maakt Nederlandse economie sterker. *RaboResearch - Economisch Onderzoek*. https://economie.rabobank.com/publicaties/2017/oktober/hervorming-van-belastingen-op-kapitaal-maakt-nederlandse-economie-sterker/

Bagli, C. V. (2007, mei 17). Biggest Building Site in Manhattan Up for Auction. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2007/05/17/nyregion/17railyards.html

Bagli, C. V. (2008, mei 20). New Developer Signs $1 Billion Deal to Transform West Side Railyards. The New York Times. https://www.nytimes.com/2008/05/20/nyregion/20yards.html

Bagli, C. V. (2014). *Other People's Money: Inside the Housing Crisis and the Demise of the Greatest Real Estate Deal Ever Made*. Plume Books.

Bagli, C. V. (2015, juni 19). Redevelopment of Manhattan's Far West Side Gains Momentum. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2015/06/20/nyregion/redevelopment-of-manhattans-far-west-side-gains-momentum.html

Barr, J., & Tassier, T. (2016). The Dynamics of Subcenter Formation: Midtown Manhattan, 1861–1906. Journal of Regional Science, 56(5), 754–791.

BBC. (2020, januari 10). Crossrail 'not fully operational until mid-2022'. *BBC News*. https://www.bbc.com/news/uk-england-london-51062024

BCG. (2019). *Toekomstbestendig Mobiliteitssysteem Amsterdam-Schiphol.* Boston Consulting Group.

Bennett, S. (2017a). Crossrail project to deliver London's Elizabeth line: from options to parliamentary bill. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Civil Engineering*, 170(6), 3–9.

Bennett, S. (2017b). Crossrail project to deliver London's Elizabeth line: the parliamentary bill process. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Civil Engineering*, 170(6), 10–14.

Boogers, M. (2018). *Regie in de regio—Waarom structuurdiscussies nodig zijn*. Universiteit Twente.
Book, K., Eskilsson, L., & Khan, J. (2010). Governing the balance between sustainability and competitiveness in urban planning: the case of the Orestad model. *Environmental Policy and Governance*, 20(6), 382–396.
Bothe, K., Hansen, H. K., & Winther, L. (2018). Spatial restructuring and uneven intra-urban employment growth in metro- and non-metro-served areas in Copenhagen. *Journal of Transport Geography*, 70, 21–30.
Brash, J. (2012). The ghost in the machine: the neoliberal urban visions of Michael Bloomberg. *Journal of Cultural Geography*, 29(2), 135–153.
Brink Management / Advies. (2017). *De reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied*. Brink.
Brown, E. (2010, april 26). For Steve Ross, Rail Yards Rent Starts When Apartments Cost $1,200 a Foot. *Observer*. https://observer.com/2010/04/for-steve-ross-rail-yards-rent-starts-when-apartments-cost-1200-a-foot/
Brownill, S. (1990). *Developing London's Docklands: Another Great Planning Disaster*. Paul Chapman.
Brownill, S. (2011). London Docklands revisited: The dynamics of waterfront development. *Transforming Urban Waterfronts: Fixity and Flow*, 121–142.
Buck, M. (2017). Crossrail project: finance, funding and value capture for London's Elizabeth line. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers–Civil Engineering*, 170, 15–22.
Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, 59(3), 341–369.
Capps, K. (2019, april 16). Opinion | Another Reason to Hate Hudson Yards. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2019/04/16/opinion/hudson-yards.html
Castenmiller, P., Keur, P., & Woudenberg, B. (2010). *Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus*. Ministerie van BZK.
CBS New York. (2019, maart 15). *Highly-Anticipated Hudson Yards Development Officially Opens To The Public*. https://newyork.cbslocal.com/2019/03/15/hudson-yards-grand-opening/
Cerciello, A. F. (2005). The Use of Pilot Financing to Develop Manhattan's Far West Side. *Fordham Urban Law Journal*, 32(5), 101–136.
Christensen, D., & Nielsen, L. (2003). *Ørestad: perspektivering, planlægning, realisering, dokumentation*. Københavns Kommune.
Commissie Rinnooy Kan. (2015). *Bepalen betekent betalen - Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten*.
CPB. (2015). *Een ruimer lokaal belastinggebied* [CPB Policy Brief]. Centraal Planbureau.
CPB. (2016). *House prices and accessibility: Evidence from a natural experiment in transport infrastructure* [CPB Discussion Paper]. Centraal Planbureau.
CPB. (2018). *Leefbaarheidsbaten A2 tunnel Maastricht zeer aanzienlijk: meer dan 200 miljoen* [CPB Notitie]. Centraal Planbureau.
CPB. (2019a). *Diverse effecten stationsprojecten op huizenprijzen* [CPB Notitie]. Centraal Planbureau.
CPB. (2019b). *De leefbaarheidseffecten van Spoorzone Delft* [CPB Notitie]. Centraal Planbureau.
CPB. (2019c). *Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling* [CPB Policy Brief]. Centraal Planbureau.
CPB. (2020). *Kansrijk woonbeleid - Update 2020*. Centraal Planbureau.

Crossrail Ltd. (2021). *Crossrail Learning Legacy*. https://learninglegacy.crossrail.co.uk

Daamen, T., & van Zoest, S. (2019, november 28). The Copenhagen Model: publiek bezit, maar privaat gerund. *Gebiedsontwikkeling.nu*. https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/copenhagen-model-publiek-bezit-maar-privaat-gerund/

Danish Parliament. (1991). *Forslag til Lov om Ørestaden m.v.: Bemærkninger til lovforslaget . Proposal no. L 24 .*

De Zeeuw, F., & Verdaas, C. (2020). *Na wild west en sciencefiction op zoek naar de juiste film - naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland*. TU Delft.

Desfor, G., & Jørgensen, J. (2004). Flexible urban governance. The case of Copenhagen's recent waterfront development. *European Planning Studies, 12*(4), 479–496.

Deutsch, E. (2001). *Group of 34: Final Report*. Group of 34.

DfT. (2018, december 10). *Crossrail update, 10 December 2018* [Written statement to Parliament]. https://www.gov.uk/government/speeches/crossrail-update-10-december-2018

DR. (2005, december 2). Enighed om Metro-ring til 15 milliarder kroner. *Danish Broadcasting Corporation*. https://www.dr.dk/nyheder/politik/enighed-om-metro-ring-til-15-milliarder-kroner

Dykema, D. (2013). *Land Value and the Financing of Urban Rapid Transit Infrastructure*. Columbia University.

East, R. W., & Mitchell, R. F. (1999). Project management of the jubilee line extension. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Civil Engineering*, 132(6), 11–18.

Edwards, T. (2018, februari 2). Concerns over Crossrail as project nears completion. *BBC News*. https://www.bbc.com/news/uk-england-london-42921305

Eerste Kamer. (2020). 35.133 *Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet*. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35133_aanvullingswet_grondeigendom

Egnsplankontoret. (1947). *Skitseforslag til egnsplan for Storkøbenhavn* (*Copenhagen Finger Plan*). Tutein & Koch.

Evers, D., & Tennekes, J. (2014). *De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening: bevindingen*. PBL.

Fainstein, S. S. (2001). *The city builders: property development in New York and London, 1980-2000*. Studies in Government & Public.

Financial Times. (2013, april 9). London project to use risky funding model. *Financial Times*. https://www-ft-com.tudelft.idm.oclc.org/content/fcda4910-9f64-11e2-b4b6-00144feabdc0

Fitch. (2015, augustus 20). *Fitch Affirms Hudson Yards Infrastructure Corp. (NY) Senior Revs at 'A'; Outlook Stable*. Fitch Ratings. https://www.fitchratings.com/research/us-public-finance/fitch-affirms-hudson-yards-infrastructure-corp-ny-senior-revs-at-a-outlook-stable-20-08-2015

Fitch. (2019, december 12). *Fitch Affirms Hudson Yards Infra Corp. Ser 2017 Bonds at 'A+' and Ser 2012A at 'AA-'; Outlook Stable*. Fitch Ratings. https://www.fitchratings.com/research/us-public-finance/fitch-affirms-hudson-yards-infra-corp-ser-2017-bonds-at-a-ser-2012a-at-aa-outlook-stable-12-12-2019

Fitzsimmons, E. G. (2015, september 13). Subway Station for 7 Line Opens on Far West Side. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2015/09/14/nyregion/no-7-subway-station-far-west-side-manhattan.html

Flyvbjerg, B. (2007). Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure. *Transportation Planning and Technology*, 30(1), 9–30.

Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview. *Project management journal*, 45(2), 6–19.

Flyvbjerg, B., et al. (2018). Five things you should know about cost overrun. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 118, 174–190.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition. Cambridge University Press*.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & van Wee, B. (2013). Comparison of capital costs per route-kilometre in urban rail. *arXiv preprint arXiv:1303.6569*.

Fortune. (2016, september 14). This Monument Could Be Manhattan's Answer to the Eiffel Tower. *Fortune*. https://fortune.com/2016/09/14/stephen-ross-eiffel-tower-hudson-yards/

From, L., & Dohm, K. (2019, september 28). Borebisserne var bekymrede for, at Magasin skulle slå revner: Nu står det måske største byggeprojekt i København i 400 år klar. *Jyllands-Posten*. https://jyllands-posten.dk/premium/indland/ECE11634417/bekymring-for-om-magasin-skulle-slaa-revner-nu-er-metroen-klar/

Gordon, D. L. A. (2001). The Resurrection of Canary Wharf. *Planning Theory & Practice*, 2(2), 149–168.

GLA. (2010). *Intention to levy a business rate supplement to finance the Greater London Authority's contribution to the Crossrail - Final Prospectus*. Greater London Authority.

Greater Copenhagen. (2020). *Sydhavn* | Greater Copenhagen Investments. https://www.investcph.com/projects/development/sydhavn

Haag, M. (2019, maart 9). Amazon's Tax Breaks and Incentives Were Big. Hudson Yards' Are Bigger. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2019/03/09/nyregion/hudson-yards-new-york-tax-breaks.html

Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. OUP Oxford.

Hansard Debates, (1989) (testimony of House of Commons). https://publications.parliament.uk/pa/cm198889/cmhansrd/1989-03-22/Writtens-2.html

Harding, A. (1997). Urban Regimes in a Europe of the Cities? *European urban and regional studies*, 4(4), 291–314.

Harrison, F. (2006). Wheels of Fortune: Self-funding Infrastructure and the Free Market Case for a Land Tax. *IEA Hobart Paper*, 154.

Harrison, J., & Heley, J. (2015). Governing beyond the metropolis: Placing the rural in city-region development. *Urban Studies*, 52(6), 1113–1133.

Haylen, A. (2019a). *Crossrail (Elizabeth Line) Briefing Paper*. House of Commons.

Haylen, A. (2019b). *Crossrail 2 Briefing Paper*. House of Commons.

Hebbert, M. (2014). Crossrail: the slow route to London's regional express railway. *Town Planning Review*, 85(2), 171–190.

Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., & De Neve, J.-E. (2020). *World Happiness Report 2020*. Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W. J., & Daamen, T. (2020). *Financiering van Stedelijke Transformatie - Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij gebiedstransformaties.*

HM Treasury. (2009). *Business Rate Supplements guidance: additionality and ballots*. HM Treasury.

Home, R. (1990). Planning around London's megaproject: Canary Wharf and the Isle of Dogs. *Cities*, 7(2), 119–124.

Huston, S., & Lahbash, E. (2018). *Land Value Capture and Tax Increment Financing: Overview and Considerations for Sustainable Urban Investment* (SSRN Scholarly Paper ID 3103949). Social Science Research Network.

HYDC. (2010). *Hudson Yards Development Corporation*. Hudson Yards Development Corporation. https://www.hydc.org

Jacobs, B. (2017). Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen. *Economisch Statistische Berichten*, 102(4753), 416–419.

Jørgensen, I., Kjaersdam, F., & Nielsen, J. (1997). Plan of Hope and Glory: an Example of Development Planning in Denmark after Maastricht. In *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*.

Kantor, P., & Savitch, H. V. (2010). The Politics of City Regions in Comparative Perspective. *Métropoles*, 7, Article 7.

Katz, B., & Noring, L. (2017). *The Copenhagen City and Port Development Corporation: A Model for Regenerating Cities*. Centennial Scholar Initiative, Brookings.

Knowles, R. D. (2012). Transit oriented development in Copenhagen, Denmark: from the finger plan to Ørestad. *Journal of transport Geography*, 22, 251–261.

Københavns Kommune. (2014). *Principaftale med staten om metro til Ny Ellebjerg via Sydhavnen og udvikling af Nordhavn*.

Koppenjan, J. F., & Enserink, B. (2009). Public–private partnerships in urban infrastructures: reconciling private sector participation and sustainability. *Public Administration Review*, 69(2), 284–296.

Krabben, E. van der, & Needham, B. (2008). Land readjustment for value capturing: A new planning tool for urban redevelopment. *Town Planning Review*, 79(6), 651–672.

Kwok, M. (2015). Hudson Yard, New York: Manhattan's Last Frontier Becomes a Mini-City. *CTBUH Journal*, 4, 12–18.

Larsen, P. W., & Galland, D. (2020). Regionalism as a process of institutionalization: local and regional actor engagement in Danish regional development. *European Urban and Regional Studies*, 01–19.

Levinson, D., & Istrate, E. (2011). *Access for value: financing transportation through land value capture*.

Logan, J. R., & Molotch, H. (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*. University of California Press.

Lund, A., Andersen, H. T., & Clark, E. (2001). Creative Copenhagen: globalization, urban governance and social change. *European Planning Studies*, 9(7), 851–869.

Lundrigan, C. (2016). *Megaprojects: A Design and Strategy Perspective* [PhD Thesis]. University of Manchester.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

Majoor, S. (2015). Urban Megaprojects in Crisis? Ørestad Copenhagen Revisited. *European Planning Studies*, 23(12), 2497–2515.

Majoor, S., & Jørgensen, J. (2006). Copenhagen Ørestad: Public partnership in search of the market. In W. Salet & E. Gualini (Red.), *Framing strategic urban projects* (pp. 172–198). Routledge.

Majoor, S., & Salet, W. (2008). The enlargement of local power in trans-scalar strategies of planning: recent tendencies in two European cases. *GeoJournal*, 72(1–2), 91–103.

Mäntysalo, R., Schmidt-Thome, K., & Syrman, S. (2018). Learning and Governance Culture in Planning Practice: The Case of Otaniemi. *The Routledge Handbook of Planning and Institutions in Action*, 165–182.

Masterman, G. (2010). *Strategic sports event management*. Routledge.

Mathur, S., & Smith, A. (2012). *A decision-support framework for using value capture to fund public transit: Lessons from project-specific analyses*. Mineta.

Mayor of London. (2010, januari 29). *Mayor exempts 4,000 businesses from Crossrail business levy* [Press release].

Mayor of London. (2020a). M*ayoral Community Infrastructure Levy*. Mayor of London - London Assembly. https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/mayoral-community-infrastructure-levy

Mayor of London. (2020b). *MD2579 Crossrail BRS – Approval of Policies for 2020-21* [Mayoral Decision].

Mboumoua, I. (2017). Revisiting the growth coalition concept to analyse the success of the Crossrail London megaproject. *European Planning Studies*, 25(2), 314–331.

McSpiritt, J. (2015). Developing Hudson Yards with a $2 Billion Bond Issue. In *The Handbook of Municipal Bonds* (pp. 1257–1262). John Wiley & Sons, Ltd.

Medda, F. (2012). Land value capture finance for transport accessibility: a review. *Journal of Transport Geography*, 25, 154–161.

Medda, F., & Cocconcelli, L. (2013). *To tax or not to tax: The case of London Crossrail*. London, UK.

Metroselskabet. (2020). *M4 to Sydhavn - The Copenhagen Metro*. https://intl.m.dk/we-are-constructing-new-lines/m4-to-sydhavn/

Ministerie van Financiën. (2020). *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Ministerie van Financiën.

Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2019, september 1). *Guidance Community Infrastructure Levy*. https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy

Montague, A. (2004). *Crossrail Review*. TSO, London, UK.

Moss, M. L. (2011). *How New York City Won the Olympics*. New York University.

MTA. (2007). RFP for Development at The Eastern Rail Yard Section Of The LIRR West Side Yard. *New York City*.

MTA. (2018). *34 St-Hudson Yards Station*. http://web.mta.info/capital/no7_alt.html

Nadin, V., & Cullingworth, B. (2001). *Town and Country Planning in the UK*.

NEPROM. (2020, januari 29). *NEPROM-brief aan Eerste Kamer over kostenverhaal*. https://www.neprom.nl/nieuws/artikel.aspx?ID=1404

Neuman, W. (2007, december 4). METRO BRIEFING | NEW YORK; Manhattan: Expansion of No. 7 Subway Line. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2007/12/04/nyregion/04mbrfs-subway.html

New York City. (2007). PlaNYC: *A Greater, Greener New York*. New York City.

Newman, P. W., & Kenworthy, J. R. (1996). The land use—transport connection: An overview. *Land use policy*, 13(1), 1–22.

Noring, L. (2019). Public asset corporation: A new vehicle for urban regeneration and infrastructure finance. *Cities*, 88, 125–135.

NYC Bar Association. (2007). *Report on the financing of the Hudson Yards Infrastructure Project*. Committee on New York City Affairs, New York City Bar.

NYC IBO. (2004). *Fiscal Brief - West Side Financing's Complex, $1.3 Billion Story*. New York City Independent Budget Office.

NYC IBO. (2017). *Fiscal Brief - As Hudson Yards Refinances Old Debt: Need for Nearly $100 Million in Additional Funding Emerges as Costs Continue to Exceed Plan*. New York City Independent Budget Office.

O'Sullivan, F. (2017, september 25). A Challenge to Copenhagen's Model of Development. *Bloomberg Citylab*. https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-25/a-challenge-to-copenhagen-s-model-of-development

Offermans, R., & Van Der Velde, D. (2004). *Value Capturing, potentieel financieringsinstrument voor Nederland* (Achtergrondrapport voor 'Ieder zijn deel: Locatiebereikbaarheid anders aanpakken' (2004, Raad voor Verkeer en Waterstaat)). Erasmus Universiteit Rotterdam.

Olympic Delivery Authority. (2016). *Olympic Learning Legacy*. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20180426101359/http://learninglegacy.independent.gov.uk/

Omega Centre. (z.d.). *Jubilee Line Extension* (JLE) [Project Profile]. Bartlett School of Planning, University College London (UCL).

Ørestadsselskabet. (2005). *Annual Report 2004*.

PBL. (2020). *Verkennen waar wat werkt - vormgeven aan lerend en adaptief beleid* [Notitie]. Planbureau voor de Leefomgeving.

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.

Purnick, J. (2005, januari 20). What Rises in the West? Uncertainty. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2005/01/20/nyregion/what-rises-in-the-west-uncertainty.html

Raad van State. (2012). *Voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's, met memorie van toelichting* (W04.12.0095/I, Kamerstukken II 2012/2013, 33 659, nr. 4).

Railway Technology. (2018, maart 13). Metroselskabet awards contract for Denmark's Sydhavn Metro. *Railway Technology*. https://www.railway-technology.com/news/metroselskabet-awards-contract-denmarks-sydhavn-metro/

Rebel Group. (2018). *Analyse onrendabele toppen* (Stedelijke Transformatie). Platform31 & Rebel Group.

Rfv. (2015). *Uitbreiding lokaal belastinggebied*. Raad voor de financiële verhoudingen.

Rli. (2021). *Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli).

ROB. (2021). *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

RPA. (2018). *Building Rail Transit Projects Better for Less A Report on the Costs of Delivering MTA Megaprojects*. Regional Plan Association.

Root, E. M. (2016). *Bending the Rules Until They Break: The limits and opportunities of market-based financing instruments for municipal investments in climate adaption* [PhD Thesis].

Salet, W., & Gualini, E. (2006). *Framing strategic urban projects: Learning from current experiences in European urban regions*. Routledge.

Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions*. Taylor & Francis.

Salon, D. (2014). Value Capture Opportunities for Urban Public Transport Finance. *White Papers Prepared for the Transit Leadership Summit, London, Institute of Transportation Studies, University of California Davis*, 101–112.

Salon, D., Sclar, E., & Barone, R. (2019). Can Location Value Capture Pay for Transit? Organizational Challenges of Transforming Theory into Practice. *Urban Affairs Review*, 55(3), 743–771.

Satow, J. (2012, april 3). Development Flourishes in Manhattan's Hudson Yards District. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2012/04/04/realestate/commercial/development-flourishes-in-manhattans-hudson-yards-district.html

Schabas, M. (2005). Paying for crossrail: The business case. *Economic Affairs*, 25(1), 12–19.

Schep, A. (2012). *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten: Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage* [Proefschrift, Erasmus Universiteit].

Schep, A. (2021). *Lokale belastingheffing voor maatschappelijke opgaven—Pleidooi voor een betekenisvol decentraal belastinggebied* [Oratie].

Sholli, S. (2019, april 1). New infrastructure levy to fund Crossrail kicks off. *New Civil Engineer*. https://www.newcivilengineer.com/latest/new-infrastructure-levy-to-fund-crossrail-kicks-off-01-04-2019/

Sorensen, A. (2018). Institutions and urban space: Land, infrastructure, and governance in the production of urban property. *Planning Theory & Practice*, 19(1), 21–38.

Sorensen, A. (2019). Institutions in urban space. Land, Infrastructure, and Governance in the Production of Urban Property. In W. Salet (Ed.), *The Routledge handbook of institutions and planning in action* (pp. 74–91). Routledge.

Squires, G. (2012). 'Dear prudence': an overview of tax increment financing. *Journal of Urban Regeneration & Renewal*, 5(4), 356–366.

Sorel, N., Schep, A., & Tennekes, J. (2014). Kostenverhaal bij ontwikkelende én gevestigde partijen: Revival voor de baatbelasting. *Grondzaken in de Praktijk*, 9(5), 18–19.

Strom, E. (1996). In search of the growth coalition: American urban theories and the redevelopment of Berlin. *Urban Affairs Review*, 31(4), 455–481.

Studiegroep Alternatieve Bekostiging. (2020). *Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling - Bekostiging door Baatbebbers.*

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. (2020). *Als één overheid—Slagvaardig de toekomst tegemoet!*

Surborg, B., VanWynsberghe, R., & Wyly, E. (2008). Mapping the Olympic growth machine: Transnational urbanism and the growth machine diaspora. *City, 12*(3), 341–355.

Sweeting, D. (2002). Leadership in urban governance: the Mayor of London. *Local Government Studies*, 28(1), 3–3.

The Economist. (2013, februari 16). What's the plan? *The Economist*. https://www.economist.com/britain/2013/02/16/whats-the-plan

Thelen, K. A. (2014). *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. Cambridge University Press.

Therkildsen, C. S. N. (2020, maart 28). Nu er metro til Nordhavn åben - her er alt, du skal vide om M4. *TV 2 Lorry*. https://www.tv2lorry.dk/koebenhavn/nu-aabner-metro-til-nordhavn-her-er-alt-du-skal-vide-om-m4

Transport- og Boligministeriet. (2004, oktober 22). *Regeringen vil anlægge en Metro Cityring i København* [Press Release]. Regeringen Vil Anlægge En Metro Cityring i København. https://www.trm.dk/nyheder/2004/regeringen-vil-anlaegge-en-metro-cityring-i-koebenhavn/

Van Boxtel, R. (2020). *Een beter bereikbaar Nederland—Bod van de nationale alliantie voor het doortrekken van de Noord/Zuidlijn en sluiten ringlijn.* Gemeente Amsterdam en Vervoerregio Amsterdam.

Van Bueren, E., & Klievink, B. (2017). Institutionele leegte: nieuwe bronnen, nieuwe uitdagingen. *Bestuurskunde*, 26(3).

Van den Berg, L., & Braun, E. (1999). Urban competitiveness, marketing and the need for organising capacity. *Urban studies*, 36(5–6), 987–999.

Van der Krabben, E., Lenferink, S., Martens, K., Portier, J., & Van der Stoep, H. (2013). Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling. *Den Haag: Platform31/ Verdus.*

Van der Veen, M. (2009). *Contracting for Better Places: A Relational Analysis of Development Agreements in Urban Development Projects*. IOS Press.

Verdaas, C., Daamen, T., Verwayen, A., & van Zoest, S. (2021, februari 15). Wat een Rijksontwikkelbedrijf kan betekenen voor gebiedsontwikkeling. *Gebiedsontwikkeling.nu*. https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/wat-een-rijksontwikkelbedrijf-kan-betekenen-voor-gebiedsontwikkeling/

Verdaas, J. C., Daamen, T. A., & Verwayen, A. B. (2020). *Regionale fondsen in gebruik voor gebiedsontwikkeling: Twee kanten van dezelfde medaille in beeld*. Leerstoel Gebiedsontwikkeling, Technische Universiteit Delft. https://research.tudelft.nl/en/publications/regionale-fondsen-in-gebruik-voor-gebiedsontwikkeling-twee-kanten

Verheul, W. J. (2012). *Stedelijke iconen: Het ontstaan van beeldbepalende projecten tussen betoog en beton*. Boon-Lemma.

Weber, R., Bhatta, S. D., & Merriman, D. (2003). Does tax increment financing raise urban industrial property values? *Urban Studies*, 40(10), 2001–2021.

Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative science quarterly*, 269–296.

Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595–613. JSTOR.

Wood, A. M. (2004). Domesticating urban theory? US concepts, British cities and the limits of cross-national applications. *Urban Studies*, 41(11), 2103–2118.

Wyatt, P., et al. (2017). *The value, impact and delivery of the Community Infrastructure Levy*.

De interviews voor deze studie zijn afgenomen tussen november 2019 en maart 2020. Voor vragen over de respondenten en de gesprekken zelf kunt u contact opnemen met de auteurs.

FOTOMATERIAAL CREDITS

P. 4 Nederlandse infrastructuur: Aerovista Luchtfotografie/Shutterstock.com
P. 6 34 Street-Hudson Yards Subway Station: littlenySTOCK / Shutterstock.com
P. 10 Aquaduct: Matthijs Wiegmink / Shutterstock.com
P. 22 High Line NY: Iwan Baan
P. 23 NYC Hudson Yards viewed from the Hudson River: Related Oxford
P. 24 MetLife: Oscity / Shutterstock.com
P. 25 Nederlandse infrastructuur: Aerovista Luchtfotografie / Shutterstock.com
P. 28 Tram: Shutterstock.com
P. 31 Sontbrug: Creative Commons, Nick-D
P. 32 Infrastructuur: Shutterstock.com
P. 35 Farringdon Station: Crossrail ltd
P. 36 Adams Place Bridge: I Wei Huang / Shutterstock.com
P. 37 Hudson Yards, NYC: Felix Lipov / Shutterstock.com
P. 39 Ørestad: Creative Commons, News Øresund
P. 40 Metro, NYC: Joseph Giardino / Shutterstock.com
P. 44 City of London: Creative Commons / Colin
P. 47 The Queen visits the under-construction Crossrail Station: Crossrail Ltd
P. 48 Jens Kramer Mikkelsen: Creative commons / News Oresund
P. 51 Bloomberg at Hudson Yards Station: Peter Foley / European Press Photo Agency
P. 52 Ørestad voor de bouw: By Og Havn
P. 53 New York City center, Wall street: Shutterstock.com
P. 55 Canary Warf, UK: Aerial-motion / Shutterstock.com
P. 57 Hudson Yards: Related Oxford
P. 58 Prime Minister Cameron at Crossrail tunnelling marathon: Crossrail Ltd
P. 62 Subway NYC: Maya K. Photography / Shutterstock.com
P. 72 Hudson Yards: Related Oxford
P. 77 Construction at Hudson Yards: MTA
P. 80 View of the Public Square and Gardens: Timonty Schenck / HY press kit
P. 84 The Vessel, Hudson Yards: Wouter Jan Verheul

P. 87 Metro Denemarken: Anna50 / Shutterstock.com
P. 88 Heathrow Airport: pio3 / Shutterstock
P. 89 Vice President of EIB Simon Brooks-Johnson: TransportXtra
P. 91 Crossrail construction site E14: Creative Commons / Sludge G
P. 92 Canary Warf: Creative Commons / WIEHAG Marketing
P. 101 By & Havn: quiggyt4 / Shutterstock.com
P. 103 Hudson Yards: Connie Zhou for KPF
P. 104 Nine Elms: BPSDC
P. 108 Metro Ørestad station: Michael715 / Shutterstock.com
P. 109 Hudson Yards: Max Touhey / Curbed
P. 110 Metro Ørestad: Michael715 / Shutterstock.com
P. 112 Rotterdam Centraal Station: Alexandre Rotenberg / Shutterstock.com
P. 119 Noord-Zuidlijn Amsterdam: Hugo1989 / Shutterstock.com
P. 136 Huis Machiavelli: Sean Heatley / Shutterstock.com

COLOFON

De auteurs hebben zich ingespannen om toestemming te verkrijgen van alle rechthebbenden van het in deze publicatie gebruikte fotomateriaal. Mocht u desondanks menen dat bepaalde auteursrechten geschonden zijn, neem dan contact op via gebiedsontwikkeling@tudelft.nl

UITGAVE
SKG/TU Delft
Leerstoel Gebiedsontwikkeling
Faculteit Bouwkunde, Afdeling MBE
(08.01.West.620)
Postbus 5043
2600 GA Delft
015-2788288

gebiedsontwikkeling@tudelft.nl
www.gebiedsontwikkeling.nu

ONTWERP & OPMAAK
Volta, Utrecht

April 2021 ©SKG/TU Delft
ISBN/EAN 978-94-6366-410-3

OVER DE AUTEURS

Dr. ir. Tom Daamen in universitair hoofddocent gebiedsontwikkeling binnen de afdeling Management in the Built Environment (MBE) aan de faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft. Hij is tevens directeur van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG).

Ir. Simon van Zoest is promovendus bij de Leerstoel Gebiedsontwikkeling, dat sinds 2006 door de TU Delft en de SKG mogelijk wordt gemaakt.

Verschillende experts uit de wetenschap en praktijk gaven nuttige feedback op conceptversies van deze publicatie. De auteurs danken hen hartelijk hiervoor.

Deze publicatie komt voort uit een samenwerking tussen SKG en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De auteurs danken mevrouw drs. Martje Storm voor de gesprekken en reflecties vanuit het directoraat-generaal Mobiliteit.

Meer informatie over de Leerstoel Gebiedsontwikkeling en de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling kunt u vinden via www.gebiedsontwikkeling.nu/info.

OVER DEZE PUBLICATIE

Deze publicatie gaat over de bekostigingsstrategieën achter verschillende verstedelijkingsopgaven in Kopenhagen, New York en Londen. We laten zien dat een specifieke configuratie van marktomstandigheden, projectkenmerken en institutionele landschap voor drie uiteenlopende bekostigingsarrangementen zorgt, waardoor openbaarvervoeraanleg in deze steden krachtig met gebiedsontwikkeling kan worden gecombineerd. Zo draait de ontwikkeling van Ørestad in Kopenhagen hoofdzakelijk op bekostiging door publieke gronduitgifte, gaat het in Hudson Yards op Manhattan om de langjarige allocatie van ozb-inkomsten, en bekostigen de autoriteiten in Londen de aanleg van Crossrail gedeeltelijk via baatafroming bij het bedrijfsleven. Een interdisciplinair perspectief op de voorbereiding, samenstelling, toepassing en (bij)sturing van deze arrangementen levert voor de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk zes concrete inzichten en drie belangrijke aanbevelingen op.

SKG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat