



ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Value Capturing

Potentieel financieringsinstrument voor Nederland?

drs. R.N. Offermans
drs. D.M. van de Velde
Erasmus Universiteit Rotterdam
juni 2004

Achtergrondrapport voor '*Ieder zijn deel: Locatiebereikbaarheid anders aanpakken*' (2004, Raad voor Verkeer en Waterstaat)

Inhoud

Deel I - Inventarisatie value capture instrumenten

1	Inleiding	1
1.1	Doel	1
1.2	Value Capturing – achtergrond	1
1.3	Wat is Value Capturing?	2
2	Value capture instrumenten	3
2.1	Directe value capturing	4
2.2	Indirecte value capturing	5
2.2.1	Value capturing van ontwikkelaars	5
2.2.2	Value capturing van grond- en vastgoedeigenaren	8
2.2.3	Interne value capturing	10

Deel II - Value capture instrumenten in Nederland

3	Value capturing in Nederland	11
3.1	Value capturing van ontwikkelaars	12
3.2	Value capturing van grond- en vastgoedeigenaren	17
3.3	Interne value capturing	19
4	Conclusies	20

Deel III - Bijlagen: Casestudies

Bijlage 1: Casestudies

Kopenhagen Ørestadsbanen

Londen Docklands

Portland MAX Red Line

Bijlage 2: Nederlandse Casestudies

Den Haag CS

Rotterdam CS

Sijtwende

Referenties

Deel I

Inventarisatie value capture instrumenten

1 Inleiding

Naar aanleiding van het project 'Locatiebereikbaarheid' van de Raad voor Verkeer en Waterstaat is gebleken dat er behoefte is aan het expliciet duidelijk maken van bereikbaarheidskosten en wie deze dragen. Vergroting van het inzicht hoe deze kosten op een heldere en eerlijke manier verdeeld kunnen worden, worden hier onderzocht door te kijken naar de mogelijkheden van value capturing.

1.1 Doel

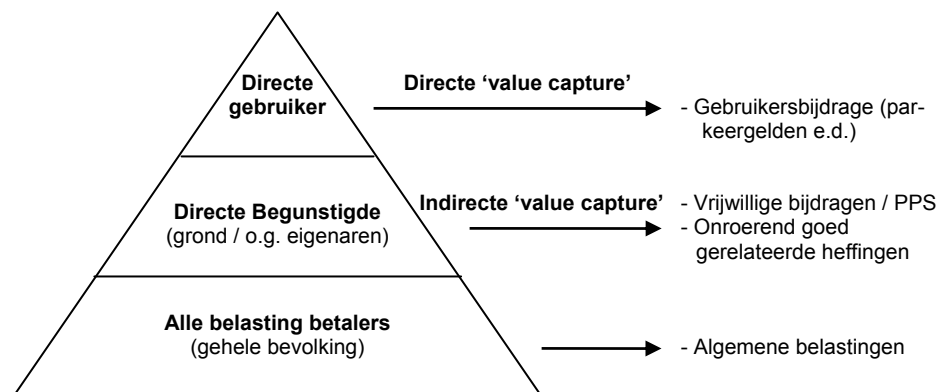
Het doel van dit onderzoek als geheel driedelig, namelijk:

- Het uiteenzetten van de betekenis van value capturing als middel om publieke investeringen, in het bijzonder investeringen in openbaarvervoerinfrastructuur, geheel dan wel gedeeltelijk te financieren.
- Het verschaffen van een overzicht van de verschillende value capture instrumenten die wereldwijd op lokaal en regionaal niveau worden toegepast, met behulp van casestudies uit Kopenhagen, Londen en Portland.
- Het onderzoeken van de mogelijkheden tot invoering van value capture instrumenten in Nederland en het aangeven van mogelijke barrières tot invoering ervan. Met behulp van enkele Nederlandse casestudies zal aangegeven worden in hoeverre er al value capture instrumenten in Nederland zijn ingezet en wat invoering zou kunnen betekenen voor een specifiek project.

1.2 Value Capturing – achtergrond

Het streven vanuit de Europese Commissie om tot een nieuw raamwerk voor beprijzing te komen heeft geleid tot de white paper 'Fair Payment for Infrastructure Use' waarin de infrastructuurgebruiker geacht wordt te betalen voor zowel infrastructuurkosten als externe kosten zoals congestie, vervuiling en veiligheid. Er is echter ook een groep *niet-gebruikers*, zoals winkeliers en eigenaren van grond en onroerend goed die baat hebben bij verhoogde bereikbaarheid, maar hier niet aan bijdragen. Deze (positieve) externaliteiten die ontstaan als gevolg van de publieke investering komen dus tot uiting in (de stijging van) de locatiewaarde.

Om deze prijsinvloeden in de markt tot uitdrukking te laten komen kunnen value capture instrumenten ingezet worden, waarbij (een deel van) de waardestijging afgeroomd en geoormerkt wordt ter financiering van investeringen die deze waardestijging veroorzaken. Het beprijzen en internaliseren van een deel van deze 'externe' baten leidt tot een eerlijkere verdeling van kosten en opbrengsten en vergroot de financiële basis voor infrastructurele investeringen. Naast inkomsten van verkeersdeelnemers en reizigers (o.a. BPM, accijnzen, parkeergelden en opbrengsten uit kaartverkoop) en kapitaal uit algemene belasting middelen wordt er zo een aanvullende financiële bron gecreëerd.



Figuur 1: Verbreding van de financiële basis voor infrastructuur investeringen (Offermans, 2003).

Bovendien is er een trend naar decentralisatie van verantwoordelijkheden voor regionaal en lokaal (openbaar) vervoersbeleid en investeringsbeslissingen. Om deze reden is daarom recentelijk ook de financiële vrijheid voor provincies en kaderwetgebieden vergroot door het ophogen van de Gebundelde Doel Uitkeringen (GDU) naar € 225 miljoen. Behalve het decentraliseren van investeringsbeleid naar regionaal niveau is het wenselijk diezelfde lokale overheden tevens de financiële middelen te verschaffen om hun doelen te realiseren en hun afhankelijkheid van het Rijk te verkleinen. Value capture instrumenten zijn hiervoor een mogelijke oplossing.

1.3 Wat is Value Capturing?

Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct dan wel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken.

Publiek handelen kan heel breed opgevat worden¹, echter, in het kader van dit rapport vindt afbakening plaats naar publieke investeringen in transport infrastructuur die de waarde van naastgelegen grond en onroerend goed doen stijgen.

Verhoogde bereikbaarheid kan een gebied aantrekkelijker maken om er te wonen, werken, winkelen et cetera waardoor vastgoed prijzen stijgen. Wanneer echter (een groter deel van) alle investerings- en onderhoudskosten voor infrastructuur doorberekend zouden worden aan de infrastructuurgebruiker zou de invloed op vastgoedprijzen minder groot zijn. Deze directe manier van value capturing zorgt ervoor dat een deel van de voordelen van verhoogde bereikbaarheid via de vervoersmarkt geïnternaliseerd worden. Zo kunnen de prijzen van openbaarvervoer gebruik verhoogd worden en kunnen automobilisten en vervoerders gedifferentieerd naar plaats en tijd worden aangeslagen.

Behalve infrastructuurgebruikers kunnen ook direct begunstigen die zelf niet direct (en evenredig) bijdragen aan deze investeringen (zoals grond- en vastgoedeigenaren in de omgeving van deze investeringen) ‘belast’ worden. Door het verwerken van deze externaliteiten binnen de vastgoedmarkt kunnen vrijwillige bijdragen dan wel verplichte afdrachten plaatsvinden van private ontwikkelaars of grond/vastgoed eigenaren naar de verantwoordelijke investeerders.

Value capturing zal in de meeste gevallen slechts worden benut als aanvullende financieringsbron; het grootste gedeelte van de enorme investeringen die transportinfrastructuur vergen zal moeten komen van meer traditionele bronnen (algemene middelen). Het implementeren van een value capture instrument kan echter wel betekenen dat een project dat in het publieke belang is, maar anders niet van de grond komt, toch doorgang vindt.

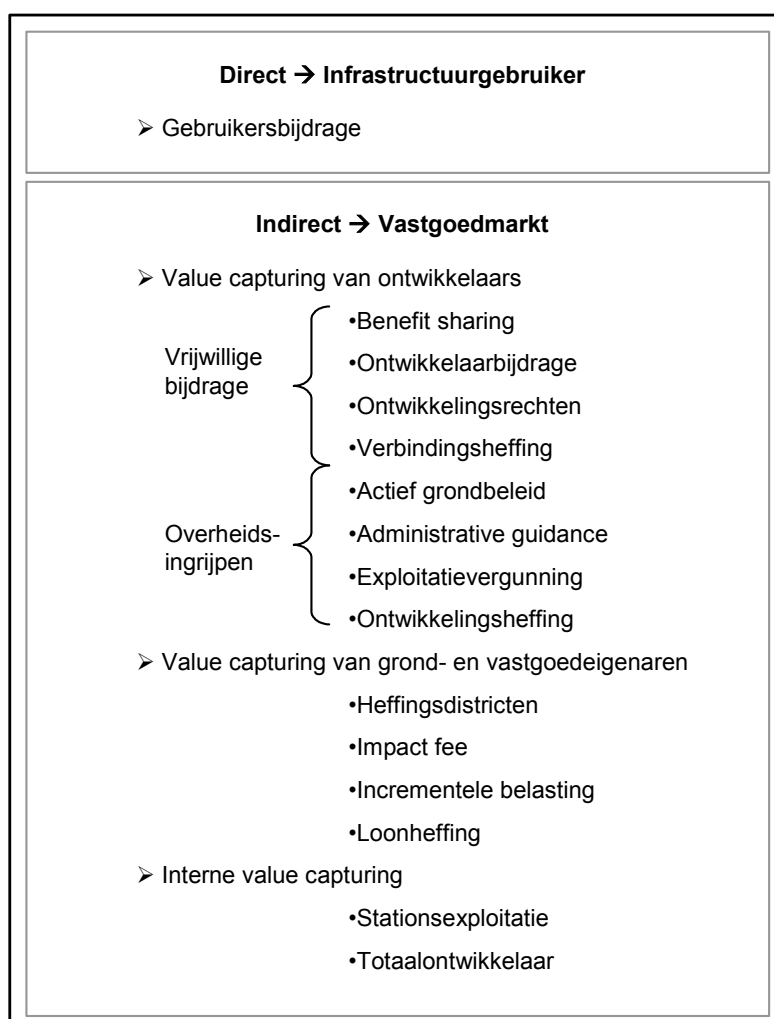
¹ Publieke investeringen (zoals groenvoorziening, parken, musea, wegen en ov-voorzieningen) en beleidsbeslissingen (b.v. bestemmingsplannen) waar individuen baat bij (kunnen) hebben terwijl zij hier niet direct voor betaald hebben.

2 Value capture instrumenten

Dit hoofdstuk gaat in op verschillende soorten value capture instrumenten. Hierbij kunnen verschillende indelingen gehanteerd worden. Zo is er onderscheiding mogelijk tussen value capture instrumenten die zich richten op infrastructuurgebruikers en die zich richten op de vastgoedmarkt. Binnen de vastgoedmarkt kan dan weer een onderverdeling gemaakt worden in:

- instrumenten die zich slechts richten op nieuwe vastgoed ontwikkeling (d.m.v. vrijwillige afdrachten dan wel wettelijk verplichte heffingen)
- instrumenten die zich richten op al het vastgoed in een bepaald gebied (verplicht)
- instrumenten die gebruik maken van interne verrekening (vrijwillig)

Onderstaand figuur geeft schematisch weer welke value capture categorieën er bestaan.



Figuur 2: Overzicht van de verschillende value capture instrumenten per categorie.

2.1 *Directe value capturing*

Directe value capture instrumenten trachten direct in te grijpen op de veroorzaker van de hogere vastgoedwaarden, namelijk de vervoersmarkt. Door het doorberekenen van een groter deel van de investerings- en onderhoudskosten voor infrastructuur zullen de pecuniaire externaliteiten die voortvloeien uit verhoogde bereikbaarheid minder groot zijn. Zij worden dan (gedeeltelijk) geïnternaliseerd in de vervoersmarkt. Het gaat hierbij wel strikt om heffingen die op specifieke locaties of trajecten, dus gedifferentieerd, geheven kunnen worden, namelijk daar waar de externaliteiten zich voordoen. Bovendien dienen zij ook geormerkt te worden ter dekking van de investeringskosten van infrastructuur welke voor verhoogde bereikbaarheid heeft gezorgd. Een uniforme verhoging van lasten, onafhankelijk van locatie en gebruik, zou niet gedifferentieerd kunnen worden teruggekoppeld naar de specifieke infrastructuurinvesteringen die tot relatief veel positieve uitstralingseffecten leiden.

Directe value capturing komt neer op gebruikersheffingen die op verschillende manieren uitgewerkt kunnen worden. Zo kan ervoor gekozen worden parkeerheffingen (in een bepaald gebied) te verhogen en deze te oormerken voor infrastructuur investeringen of de exploitatie van openbaarvervoer in het gebied. Een andere mogelijkheid is belasting van het gebruik van wegen door tolheffing, congestieheffing of anderszins. Een voordeel van deze heffingen is dat behalve naar plaats, de heffing ook gedifferentieerd kan worden naar tijd (en eventueel gewicht of mate van vervuiling). Op deze wijze worden doelstellingen voor het verhalen van een deel van externe baten in lijn gebracht met doelstellingen ten aanzien van congestie en het milieu.

Gebruikersheffingen kunnen zich ook richten op het openbaarvervoer. Met name in de omgeving van middelgrote en grote stations kunnen deze investeringen een positieve invloed hebben op de waarde van grond en vastgoed in de omgeving. Echter, het invoeren van een gebruikersheffing zou door de grote prijselasticiteit (met name ten opzichte van weggebruikers) kunnen leiden tot een sterke daling in de vraag naar openbaarvervoersdiensten. Omdat dit haaks staat op de doelstelling om openbaarvervoergebruik te stimuleren is in een dergelijk geval beter om indirecte value capturing (gericht op grond eigenaren, vastgoed eigenaren en ontwikkelaars) toe te passen.

Hoewel in één van de casestudies² ingegaan wordt op een gebruikersheffing zal dit rapport verder niet ingaan op vormen van directe value capturing omdat dit rapport zich met name beperkt tot publieke investeringen in openbaarvervoerinfrastructuur. Zoals eerder aangegeven ligt indirecte value capturing in dergelijke meer voor de hand, wat ook bevestigd wordt door de toepassing van value capture instrumenten wereldwijd. De verschillende vormen van indirecte value capturing zullen nu besproken worden.

² In Portland wordt een luchthavenbelasting geheven ter gedeeltelijke financiering van de Red Line lightrail (zie bijlage).

2.2 Indirecte value capturing

Behalve heffingen direct op de infrastructuurgebruiker is het mogelijk een deel van de in vastgoed gekapitaliseerde waarde van verhoogde bereikbaarheid af te romen. Dit kan door te werken met vrijwillige bijdragen dan wel verplichte heffingen die zich kunnen richten op te ontwikkelen vastgoed, op al het vastgoed in een bepaald gebied, of op actoren die zelf – door middel van interne verrekening – zorg dragen voor transportinfrastructuur investeringen. Hier volgen de verschillende indirecte value capture instrumenten.

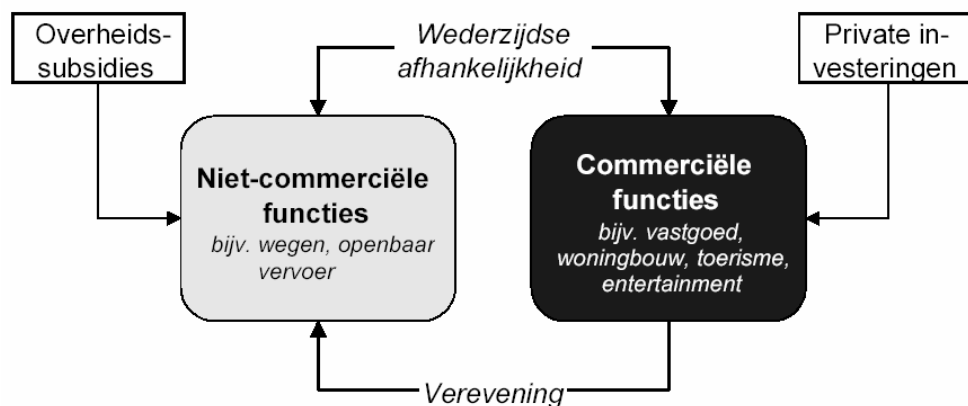
2.2.1 Value capturing van ontwikkelaars

Vrijwillige bijdrage

Deze categorie van vrijwillige instrumenten kan gezien worden als een vorm van Publiek Private Samenwerking (PPS). Vastgoed ontwikkelaars maken op vrijwillige basis afspraken met investeerders / beheerders van transportinfrastructuur om een voor beide partijen gunstige situatie te creëren. Een bijkomend voordeel van dergelijke afspraken is dat toekomstige gezamenlijke initiatieven waarschijnlijk makkelijker van de grond komen. Onder deze categorie vallen de volgende vier instrumenten:

Benefit sharing

Benefit sharing is een instrument waarbij publieke en private actoren afspraken maken ter verdeling van winsten uit commerciële activiteiten die (deels) voortvloeien uit publieke investeringen. Hierbij worden afspraken gemaakt over de hoogte van de bijdrage en in welke gevallen deze betaald dienen te worden. Zo is het mogelijk dat de private partij boven een afgesproken rendementsniveau of opbrengstenniveau een bijdrage doet aan de kosten van publieke infrastructuur. Door het gunnen van een marktconform winstniveau worden private actoren niet afgeschrikt van het doen van investeringen.



Figuur 3: Het concept van benefit sharing (Kenniscentrum PPS, 2001).

Een andere mogelijke invulling van benefit sharing is de afdracht van (alle) winst uit commerciële activiteiten tot een bepaald bedrag, waarna de overige winsten in handen van de private actoren blijven. Een dergelijke opzet is voorgesteld door een consortium bedrijven voor het transformeren van een goederenspoor in een personenlijn in het centrum van Edinburg, Schotland (Offermans, 2003).

Ontwikkelaarbijdrage

Bij ontwikkelaarbijdragen zijn private ontwikkelaars bereid mee te betalen aan transport infrastructuur omdat zij baat hebben bij de verhoogde bereikbaarheid die gecreëerd wordt. Het gaat hierbij meestal om een eenmalige bijdrage aan stationsgebouw en / of stationsplein. Ook zijn er gevallen waarbij actoren bereid waren fors

in de buidel te tasten voor aanpassingen aan de route van een nieuwe lijn of de locatie van een station. In Liverpool bijvoorbeeld hebben ontwikkelaars betaald voor het aanpassen van de route van een light rail verbinding, waaronder een bijdrage van € 16 miljoen door de primaire ontwikkelaar (Offermans, 2003).

Een ander voorbeeld betreft een ontwikkelaarbijdrage van een kwart van de begrote kosten à £ 1,6 miljard voor de verlenging van een metrolijn naar een grootschalig kantoorontwikkeling in London (zie de Londen Dockland case in de bijlage). Behalve financiële bijdragen is het ook mogelijk dat ontwikkelaars hun bijdrage in natura doen. Ontwikkelaars in Vancouver bijvoorbeeld spraken met de lokale vervoerder af om een nieuwe 'SkyTrain' lijn te verlengen en een extra station te bouwen in ruil voor grond voor het station en parkeergelegenheid (Sims & Berry, 1999).

Ontwikkelingsrechten

Deze categorie omvat het door vervoersondernemingen leasen of verkopen van ontwikkelingsrechten op grond naast, of zelfs boven of onder transportinfrastructuur aan private ontwikkelaars. Leasen kan een langdurige geldstroom betekenen en wordt vaak geprefereerd boven verkoop omdat er dan nog enigszins controle is over toekomstig gebruik en omdat het prijsaanpassingen mogelijk maakt bij toekomstige investeringen in het gebied. Door het introduceren van een element van concurrentie (door het op de markt aanbieden van deze ontwikkelingsrechten) zal het snel duidelijk worden wat de verwachte waarde is van verhoogde bereikbaarheid in het gebied.

Rechten voor ontwikkeling bij grotere centraal gelegen stations kunnen potentieel grote sommen geld opleveren waarmee een gedeelte van de investeringen terugverdiend kunnen worden. Additionele bebouwing in stationslocaties heeft als bijkomend voordeel dat het gunstig is voor het openbaarvervoergebruik. Met name in locaties waar grondprijzen hoog zijn valt er in absolute termen potentieel veel af te romen. Ook de verkoop van ontwikkelingsrechten naast of boven weg infrastructuur kan bijdragen aan de kosten voor aanleg of onderhoud ervan.

Verbindingsheffing

Bij dit type instrumenten betaalt een ontwikkelaar of vastgoed eigenaar voor het recht om direct met een trein of metrostation verbonden te worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het linken van een kantoorpand of winkel(centrum) door middel van een brug of tunnel. Betaling van de totale kosten, of in ieder geval een bijdrage daarin, vindt meestal plaats in de vorm van een eenmalige betaling, maar kan ook periodiek plaatsvinden. Ook zijn er gevallen waarbij met de vastgoed eigenaar afgesproken is dat deze zorg draagt voor het verdere onderhoud van de verbinding.

Het gaat om een vrijwillige overeenkomst die alleen aangegaan zal worden als beide partijen er voordeel bij hebben. Ontwikkelaars zijn wellicht in staat hogere huren te rekenen door de betere bereikbaarheid, terwijl de vervoerder een aantrekkelijker vervoersproduct kan aanbieden. Bovendien schept het aangaan van een dergelijk overeenkomst een precedent voor toekomstige afspraken over het verdelen van kosten (en eventueel winsten).

Overheidsingrijpen

Deze categorie value capture instrumenten omvat het bemachtigen van bijdragen ter gedeeltelijke financiering van transportinfrastructuur met behulp van dwingende wettelijke bevoegdheden van overheden. Dit in tegenstelling tot de vorige categorie waar de financiële overdrachten gebaseerd zijn op vrijwilligheid. Deze categorie kent de volgende vier instrumenten:

Actief grondbeleid

Overheden die een actief grondbeleid voeren zijn in staat om grondwaardestijgingen, ontstaan door bijvoorbeeld investeringen in transport infrastructuur, zelf te gelde te maken. Het voeren van actief grondbeleid houdt in dat de lokale overheid zelf

bouwrijpe grond uitgeeft (verkoopt) aan marktpartijen. Een deel van de additionele winst bij verkoop, ontstaan door publieke investeringen, zou benut kunnen worden ter dekking van de infrastructuurkosten die uiteindelijk voor de waardestijging zorgen. Een buitenlands voorbeeld hiervan is te vinden in Ørestad Kopenhagen, waar twee verschillende value capture instrumenten ingezet zijn om de verlenging van een metrolijn te bekostigen. Ook bij de verlenging van een lightrailverbinding in Londen Docklands is getracht gebruik te maken van gestegen grondwaarde ter dekking van de investeringskosten. Beide cases worden in bijlage 1 besproken.

Behalve door het verkopen van grond kan hetzelfde resultaat verkregen worden door het uitgeven van de grond in erfpacht. Waardeverhogingen ontstaan door investeringen in infrastructuur leiden dan periodiek, bij aanpassing van de erfpachthoogte, tot hogere opbrengsten welke geormerkt kunnen worden.

Mogelijkerwijs zullen overheden in een zeer vroeg stadium goedkope landbouwgrond opkopen in de verwachting dat dit later in waarde zal stijgen. Dit vergt echter enorme reserves en is in dichter bevolkte gebieden moeilijker. Bovendien is zij dan aan het speculeren. In gevallen wanneer grond niet tijdig in bezit is zijn overheden in sommige landen uitgerust met wettelijke instrumenten om, al dan niet tegen historische prijzen (vóór de publieke investering) bouwgrond te bemachtigen. De tijd en energie die hierin gestoken moet worden is vaak erg groot. Deze instrumenten blijken echter in veel gevallen wel een effectief middel als stok achter de deur bij onderhandelingen voor vrijwillige bijdragen.

Administrative guidance

Administrative guidance is een sinds 1972 in Japan toegepast instrument waarbij de kosten voor aan te leggen railinfrastructuur naar nieuw te ontwikkelen gebieden door (semi-)publieke actoren worden gedragen door meerdere actoren. Zo dragen de private ontwikkelaars van deze 'new towns' de helft van de aanlegkosten (exclusief bruggen en tunnels) en dragen zij de benodigde grond over tegen oorspronkelijke waarde (de prijs van vóór de planvorming) of betalen zij de stijging in grondprijs in die gevallen waar grond van derden gekocht moet worden. Hiertegenover staat dat zowel de lokale als nationale overheid ieder tot 18% van de aanlegkosten subsidiëren, periodiek betaald over een periode van zes jaar na opening van de lijn (Tsukada & Kuranami, 1994).

De Kobe Mass Transit System, die een populatie van 1,4 miljoen mensen bedient, is gedeeltelijk op deze wijze gefinancierd. Het betrof in dit geval een interne verrekening binnen de gemeentelijke overheid; van het ontwikkelingsbedrijf aan de vervoersautoriteit. Ook vond er samenwerking plaats door het bewust creëren van vervoersvraag in tegengestelde richting door het ontwikkelen van een distributiecentrum, een industriële en een academische zone in deze vervoerscorridor.

Exploitatievergunning

In sommige gevallen kunnen lokale overheden bestemmingsplannen en exploitatievergunningen gebruiken bij onderhandelingen voor bijdragen aan publieke voorzieningen. In ruil voor een bijdrage, geldelijk dan wel anders, krijgen ontwikkelaars het recht om een nieuwe locatie te ontwikkelen, dan wel het recht om te bouwen met hogere dichtheid. Dit laatste is tevens gunstig voor de exploitatie van het openbaarvervoer in het gebied. Bijkomend voordeel van het toepassen van exploitatievergunningen is de mogelijkheid allerlei kwaliteitseisen te stellen aan het project.

Een voorbeeld van een dergelijk win-win situatie is die waarbij de Metro-Dade Transit Authority (Miami) grond van een private actor nodig had. Deze grond (voor het station en parkeergelegenheid) werd gedoneerd in ruil voor ontwikkelingsrechten voor een te bouwen multifunctioneel vastgoedontwikkeling. Een ander voorbeeld is dat van de Red Line lightrail in Portland (zie bijlage 1), waarbij een consortium het recht kreeg een grootschalige multifunctionele centrum in de buurt van een station te ontwikkelen in ruil voor bijna een kwart van de totale aanlegkosten.

Een andere mogelijkheid is het veilen van een bepaalde hoeveelheid ontwikkelingsrechten binnen een bepaald gebied. Op transparante wijze wordt dan duidelijk hoeveel ontwikkelaars er voor over hebben om op een specifieke locatie te mogen bouwen.

Ontwikkelingsheffing

Het concept achter ontwikkelingsheffingen is dat nieuwe bebouwing verdere druk legt op het vervoersnetwerk. Voor de verhoogde kosten voor onderhoud of zelfs uitbreiding van het netwerk wordt daarom een bijdrage geëist van ontwikkelaars. Betaling kan eenmalig dan wel in de vorm van een periodieke belasting op bijvoorbeeld vloeroppervlakte zijn. Deze heffingen worden vaak gebruikt als voorwaarde om te mogen ontwikkelen in een bepaald gebied. Deze heffingen kunnen veel opbrengsten genereren, maar worden vaak alleen toegepast in gebieden met sterke economische groei om uitwijking naar andere locaties zoveel mogelijk te voorkomen.

In de Verenigde Staten worden deze heffingen veelvuldig toegepast, zowel voor vervoersinfrastructuur als andere infrastructuur. Een voorbeeld van een succesvol toegepast ontwikkelingsheffing is de eind jaren zeventig ingevoerde 'Transit Impact Development Fee' voor de San Francisco Municipal Railway (Muni). Om ontwikkeling van meer dan alleen kantoren te stimuleren werd alleen kantoorontwikkeling belast. Gemengde ontwikkeling zou namelijk de drukte meer over de dag verspreiden en dus positief zijn voor de exploitatie van het netwerk. In 1996 leverde deze heffing Muni ruim € 3,5 miljoen op (Sims & Berry, 1999).

2.2.2 Value capturing van grond- en vastgoedeigenaren

Deze categorie value capture instrumenten richt zich niet alleen op nieuwe te ontwikkelen vastgoed, maar tevens op alle bestaande grond en vastgoed eigenaren. Ook hierbij gaat het om bijdragen die wettelijk kunnen worden afgedwongen door overheden via belastingen en heffingen. Deze categorie kent de volgende vier instrumenten:

Heffingsdistricten

Heffingsdistricten worden naast traditionele belastingen opgezet om een deel van de publieke uitgaven te verhalen op diegene die baat hebben bij deze investeringen. Heffing vindt gedurende enkele jaren plaats binnen een bepaald gebied en vaak gericht op een bepaald type bebouwing, bijvoorbeeld op alle detailhandel binnen een straal van 500 meter van een nieuw of opgewaardeerd station. Deze periodieke heffingen worden als onderpand gebruikt voor obligaties die aan het begin van het project verworven worden.

Heffing kan verder gedifferentieerd worden naar afstand, waardoor dichterbij gelegen bebouwing een hoger tarief dient te betalen. Heffing kan verder gebaseerd zijn op perceel grootte, aantal vierkante meters bebouwing, vastgoed waarde of een combinatie van deze. Door deze gedifferentieerde heffing kan een bepaalde mix van bebouwing worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door woningen vrij te stellen van heffing waardoor er gedurende de hele dag activiteit op straat is en de vervoersvraag meer verspreid is over de dag dan bij kantoorontwikkeling.

Veel staten in de Verenigde Staten hebben de wettelijke bevoegdheid dergelijke heffingsdistricten ('assessment districts') op te zetten, echter alleen na instemming van de lokale bevolking door middel van een referendum. Bovendien kan er gerekend worden op veel weerstand tegen de hoogte van de heffing en de precieze grenzen van de (gedifferentieerde) heffingsgebieden. Desondanks zijn er districten opgezet die succesvol tot eenderde van de totale investeringskosten verhaalden. Sommige districten, zoals in Miami, zijn zelfs opgezet op initiatief van de lokale detailhandel die inzagen dat hun bijdrage vereist was om de bereikbaarheid in het gebied te verhogen (Offermans, 2003). In de meeste landen is het echter vooralsnog niet mogelijk om dergelijke districten op te zetten omdat het lokale bestuur aan dergelijke wettelijke bevoegdheid ontbreekt.

Impact fees

Impact fees zijn overeenkomstig ontwikkelingsheffingen gericht op bebouwing welke investeringen in publieke voorzieningen vereist. In tegenstelling tot de ontwikkelingsheffing wordt hierbij niet alleen nieuwbouw belast, maar ook bestaande bebouwing wanneer deze door uitbreiding de druk op lokale infrastructuur verhoogt. Deze heffing is altijd gekoppeld aan een bestemmingsplan, waardoor het niet als een ad hoc financieringsmiddel gebruikt kan worden.

Eerst worden de dienstverleningsbehoeften voor een gebied voor de komende twintig tot dertig jaar in kaart gebracht. Vervolgens wordt er onderzocht wat deze faciliteiten aan financiering behoeven en welke inkomsten daar tegenover staan. Het tekort wordt als basis gebruikt voor impact fees, die over de gehele periode gedifferentieerd naar bijvoorbeeld kavel grootte geheven worden.

Impact heffingen zijn toegepast in Seoul en verschillende Amerikaanse en Australische steden. Dit zijn dan ook plaatsen waar lokale overheden voor een groot deel aangewezen zijn op lokale financieringsbronnen. In landen waar financiering met name op nationaal niveau plaatsvindt is dit instrument minder geschikt.

Incrementele Belasting

Daar waar invoering van nieuwe belastingen op lokaal niveau niet tot de mogelijkheid behoort kunnen soms bestaande belastingen benut worden. Wanneer investeringen in transportinfrastructuur bijvoorbeeld de waarde van vastgoed doet stijgen, zal dit resulteren in stijging van bestaande belasting opbrengsten die gebaseerd zijn op deze waarde. De lokale overheid kan binnen een bepaald gebied en voor een bepaalde periode alle of een deel van deze incrementele belasting opbrengsten oormerken ter financiering van de transportinfrastructuur. Omdat de opbrengsten niet samenvallen met de behoefte aan kapitaal worden vaak obligaties gekocht met de toekomstige belasting opbrengsten als dekking. Met name in de Verenigde Staten is deze vorm van financiering, 'tax incremental financing', populair. In Kopenhagen werden twee typen instrumenten – incrementele belasting en actief grondbeleid – benut (bijlage 1).

Het voordeel van het benutten van bestaande belastingen, zonder daarbij het belastingpercentage aan te passen, is dat de kosten van invoering en collecteren van nieuwe heffingen achterwege blijft. Ook is er minder onzekerheid omtrent het succesvol implementeren en zal er veel minder weerstand zijn vanuit de bevolking. Er wordt ten slotte alleen belasting geheven over de werkelijke waardestijging en niet een vast bedrag of een percentage van de geschatte waardestijging. Hieruit blijkt ook het nadeel van het oormerken van incrementele belasting opbrengsten: er bestaat onzekerheid over de werkelijke waardestijging en daarmee over het te innen bedrag. Er dient dan ook conservatief gerekend te worden en het risico dient zoveel mogelijk afgedekt te worden.

Loonheffing

Behalve directe heffing op grond en vastgoedeigenaren is het ook mogelijk om, op specifieke locaties, werkgevers of werknemers te belasten voor lokale transportvoorzieningen. Omdat deze heffing locatiegebonden is zal deze in een goed functionerende markt een dempende werking hebben op de locatiewaarde. Op deze wijze, via een lagere marktprijs van het te verhuren vastgoed, dragen de vastgoedeigenaren in feite bij aan de lokale transportinfrastructuur waar hun vastgoed baat bij heeft.

In Frankrijk wordt ter financiering van openbaarvervoervoorzieningen in een groot aantal steden werkgeverspremies geheven over het brutoloon van werknemers in bedrijven met meer dan negen werknemers. Lokale vervoersautoriteiten zijn vrij om de hoogte van deze belasting – 'versement transport' – vast te stellen, waarbij zij wel gebonden zijn aan een maximumpercentage. De opbrengsten worden geoormerkt voor investeringen of exploitatiebijdragen voor het openbaarvervoer in de regio.

2.2.3 Interne value capturing

Deze categorie behelst gevallen waarbij de positieve invloeden van investeringen in transportinfrastructuur niet bij externe actoren terecht komen. Dit is het geval wanneer de baten binnen het stationsgebouw blijven en wanneer de vervoerder een dermate grote schaal heeft dat (een groot deel van) de baten die buiten het stationsgebouw terechtkomen toch in handen komen van diegene die de waardeverhogende investeringen gepleegd heeft. Via interne kruissubsidiëring kan zo zonder lastige onderhandelingen of kostbare heffingsinstrumenten een bijdrage gedaan worden aan infrastructuur investeringen. De twee instrumenten van interne value capturing zijn 'stationsexploitatie' en 'totaalontwikkelaar'.

Stationsexploitatie

Investeringen in openbaarvervoer beïnvloeden niet alleen prijzen van naastgelegen onroerend goed; wanneer zij een (grote) invloed hebben op bereikbaarheid dan zal dit ook tot uitdrukking komen in de marktwaarde van ruimte binnen het stationsgebouw. In dat geval stijgen ook de omzet en winstmogelijkheden van te exploiteren winkels in het gebouw. Ook wanneer de vervoerder niet zelf de winkels exploiteert maar alleen de ruimte verhuurt aan derden is deze in staat een deel van de gestegen waarde te 'captureren'. Huurders zullen namelijk bereid zijn hogere prijzen te betalen, al gaat het bij dit instrument om relatief kleine bedragen. Bovendien kan deze vorm van interne kruissubsidiëring alleen plaatsvinden wanneer de actor verantwoordelijk voor de investeringen tevens exploitant van het complex is.

Totaalontwikkelaar

Door transportinfrastructuur investeringen financieel te koppelen aan nabijgelegen vastgoed ontwikkeling is het mogelijk om een (groot) deel van de waarde stijging intern te verrekenen. Door interne kruissubsidiëring van winstgevend commercieel vastgoed met vervoersinfrastructuur is het mogelijk beide projectonderdelen winstgevender te maken dan afzonderlijk mogelijk zou zijn. Zelfs wanneer kruissubsidiëring niet wenselijk of bijvoorbeeld om juridische redenen niet mogelijk is kan het gunstig zijn wanneer beide projectdelen onder één ontwikkelaar vallen. Een investering met een zeer laag of zelfs negatief rendement kan bijvoorbeeld voor de onderneming als geheel toch economisch zinvol zijn.

Dit instrument wordt veelvuldig toegepast in Japan en Hong Kong waar vervoersbedrijven zich zodanig hebben gediversifieerd dat zij zelf grote multifunctionele complexen tot zelfs de integrale ontwikkeling van hele wijken. Zij dragen daarbij zelf zorg voor alle benodigde vervoersinfrastructuur en andere publieke voorzieningen. Ondanks het feit dat interne kruissubsidiëring tussen vervoersactiviteiten en andere activiteiten in Japan niet is toegestaan, hebben deze conglomeraten sterk voordeel van deze bundeling. Zij zijn in staat de verschillende bedrijfstakken van de andere te laten profiteren door sterk ov-georiënteerde vastgoedontwikkeling en kunnen bovendien tegen gunstigere voorwaarden commerciële leningen aan gaan dan wanneer zij alleen vervoersdiensten aan zouden bieden.

In Europa zijn dergelijke projecten, met name waar grondprijzen relatief hoog zijn, op kleinere schaal denkbaar. Echter, de ontwikkeling in Europa naar het scheiden van infrastructuur investeringen van de exploitatie van openbaarvervoer maakt dit instrument lastiger uit te voeren. Daardoor zijn er meerdere partijen met elk hun eigen belangen. Verrekening met externe partijen zal altijd moeilijker tot stand te brengen zijn dan wanneer alle activiteiten onder een actor vallen.

Deel II

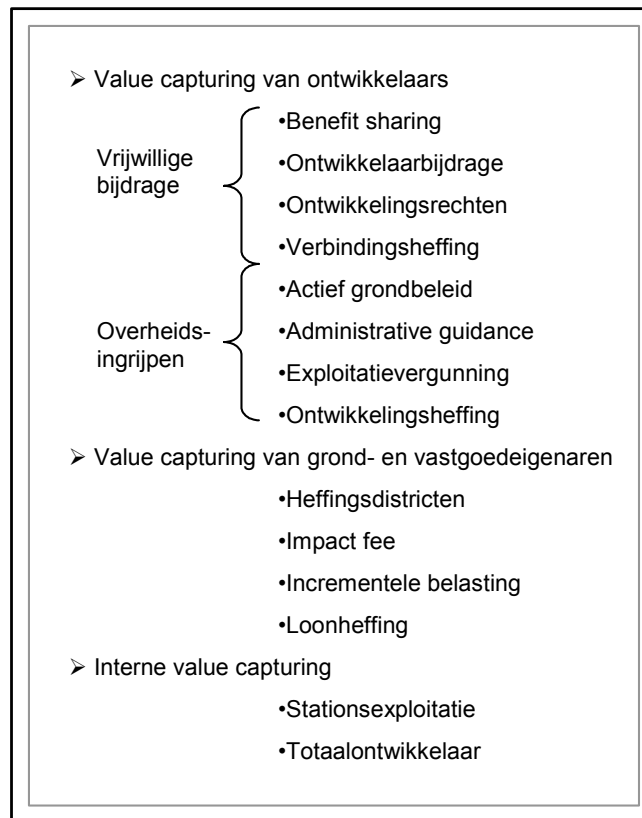
Value capture instrumenten in Nederland

3 Value capturing in Nederland

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van instrumenten die in Nederland thans beschikbaar zijn om value capturing mogelijk te maken. Per value capture instrument zal daarbij ook bekeken worden wat de voornaamste barrières zijn ter invoering van, dan wel effectievere benutting van de verschillende instrumenten. Deze barrières worden daarbij onderverdeeld in de volgende vier categorieën (Offermans, 2003):

- Financiële barrières:
In hoeverre is een instrument effectief (het vermogen om middelen te genereren) en efficiënt (opbrengsten vs. benodigde geldelijke en niet geldelijke input) genoeg om geïmplementeerd te worden?
- Juridische barrières:
In hoeverre zijn aanpassingen van regels en wetten vereist om een instrument in te voeren en in hoeverre zal dit instrument in rechtbanken standhouden?
- Sociaal-politieke barrières:
In hoeverre is er vanuit de maatschappij en de politiek weerstand tegen invoering van een specifiek instrument?
- Organisatorische barrières:
In hoeverre is succesvolle toepassing van een instrument mogelijk na het overwinnen van de overige barrières? Dit is met name afhankelijk van het organiserend vermogen van de betrokken actoren, zowel publiek als privaat.

Tot slot worden in de conclusie de hoofdpunten van dit rapport samengevat, waarbij in tabelvorm wordt aangegeven in hoeverre de verschillende instrumenten binnen een Nederlandse setting de potentie hebben om effectief middelen af te romen, en wat de voornaamste barrières zijn. In bijlage twee worden drie Nederlandse case-studies besproken als indicatie voor de toepassing van value capture instrumenten in Nederland tot op heden.



Figuur 4: Overzicht van alle value capture instrumenten gericht op de vastgoedmarkt.

3.1 Value capturing van ontwikkelaars

Vrijwillige bijdrage

Benefit sharing

Benefit sharing wordt al geruime tijd toegepast bij kleine projecten op gemeentelijk niveau. Op het gebied van grotere, nationale of provinciale investeringen in transportinfrastructuur staat deze vorm van PPS echter nog in de kinderschoenen.

In het kader van de verzakelijking van het overheidshandelen³ zijn er initiatieven genomen om de toepassing van PPS te stimuleren. Zo is het Kenniscentrum PPS op initiatief van het Ministerie van Financiën in 1998 opgericht met het doel de verschillende overheden te adviseren in de toepassing van PPS, met name gericht op gebiedsontwikkeling en infrastructuurinvesteringen. Dit Kenniscentrum ontwikkelde een handleiding specifiek voor de toepassing van benefit sharing (Kenniscentrum PPS, 2001).

Het Kenniscentrum was ook betrokken bij de plannen voor het nieuwe centrale station in Den Haag; het eerste project waarbij benefit sharing toegepast is in Nederland (zie bijlage 2 voor de casestudie). Uit deze case blijkt dat het in Nederland ook bij grote en complexe infrastructurele projecten mogelijk is om benefit sharing toe te passen. Echter, de oorspronkelijk nagestreefde doelstelling van private participatie hierin heeft plaats moeten maken voor 'slechts' publiek-publieke afspraken omtrent het verdelen van eventuele winsten. Dit wordt gedeeltelijk verklaard door reeds bestaande afspraken tussen de gemeente Den Haag en private actoren. Anderzijds heeft deze conservatievere insteek te maken met de onbekendheid met het onderhandelingsproces en een poging onzekerheden te minimaliseren.

Wanneer dergelijke projecten succesvol blijken zal naar verwachting de voornaamste barrière, i.c. organisatorisch, overwonnen worden en zullen private partijen actief betrokken kunnen worden om win-win situaties te creëren. Ervaring opgedaan bij de verschillende ministeries en kenniscentra zullen dit proces versterken. Deze impuls is ook hard nodig; zoals hieronder aangegeven blijkt PPS in de praktijk, met name door organisatorische problemen, maar moeizaam van de grond te komen.

Ontwikkelaarbijdrage

In Nederland is er geen sprake van substantiële private bijdrage aan vervoersinfrastructuurinvesteringen zoals bijvoorbeeld in de VS en Engeland wel het geval is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de Nederlandse overheid de ruimtelijke inrichting van het land sterk reguleert en daarbij traditioneel verantwoordelijk wordt geacht voor het investeren in infrastructurele voorzieningen. In landen waar het initiatief voor gebiedsontwikkeling veel meer aan private zijde ligt is het ook minder vanzelfsprekend dat de overheid geheel moet opdraaien voor alle lokale voorzieningen. Dit zien we met name terug in grootschalige, door private ontwikkelaars gedreven gebiedsontwikkeling zoals bij de in bijlage 1 besproken case Londen Docklands.

Er is echter wel sprake van een omslag in denken in Nederland, met name doordat budgetten beperkt worden en de overheid op zoek is naar 'value for money'. In toenemende mate wordt er naar mogelijkheden tot private bijdrage aan infrastructurele werken gezocht. Dit uit zich met name in de vorm van publiek-private samenwerkingsverbanden. De Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) zijn hier een goede voorbeeld van.

Ondanks de grote aandacht de laatste jaren voor PPS zijn er maar weinig van dergelijke infrastructuurgerelateerde projecten succesvol (Koppenjan & Ham, 2003). Uitgebreid onderzoek naar verklaringen voor het mislukken van dergelijke projecten

³ De overheid zoekt in toenemende mate naar 'value for money'. De overheid is niet langer bereid zondermeer onrendabele projectonderdelen op zich te nemen. Subsidieverstrekking gaat bijvoorbeeld vaker gepaard met strikte voorwaarden.

geeft aan dat er met name sprake is van organisatorische barrières (Koppenjan & Ham, 2002, 2003). Door vrees voor de risico's verbonden met vergaande samenwerking wordt deze vaak beperkt tot slechts een klein deel van het ontwikkelingsproces. Bovendien worden door de vaak strakke aanbestedingstrajecten de voordelen die private actoren kunnen inbrengen verder beperkt. De auteurs concluderen dat er in veel gevallen behoefte is aan een meer ambitieuze aanpak van PPS.

Bij het NSP Rotterdam CS (zie bijlage 2) was er duidelijk geen gebrek aan ambitie gezien de grootse plannen in het oorspronkelijke masterplan. De organisatie schoot echter op enkele belangrijke punten tekort. Door het Rijk niet tijdig bij het project te betrekken, of in ieder geval te consulteren over het gewenste ambitieniveau, kwam het proces stil te liggen. Aangepaste plannen werden later van tafel geveegd door het nieuw aangetreden stadsbestuur. Concrete samenwerking tussen de publieke en private actoren was beperkt tot de planvormingsfase; alleen de kosten voor het opstellen van het masterplan werden gedeeld. Wegens tijdsdruk en de noodzaak de kosten te verminderen concentreren de huidige plannen zich op de stationshal en stationsplein. Door de ontwikkeling van de stationsomgeving te ontkoppelen van het NSP gaat de mogelijkheid tot private bijdrage aan het project zo goed als verloren. Bovendien is het de vraag in hoeverre de door het Rijk gestelde doelen ten aanzien van maximale spin-off in de omgeving gehaald zullen worden.

Ontwikkelingsrechten

De verkoop en lease van ontwikkelingsrechten door vervoerders komt nauwelijks voor in het lokale en stedelijke openbaarvervoer omdat het niet de vervoersautoriteiten zijn die de grond naast stations bezitten maar lokale overheden⁴ en private partijen. Bovendien concentreren deze autoriteiten zich op hun hoofdtaak, het aanbieden van openbaarvervoer, en niet op nevenactiviteiten. Er is hierbij dus sprake van een politieke keuze waardoor vervoersautoriteiten zich niet actief op value capturing richten.

In het spoorvervoer is er wel sprake van de verkoop van ontwikkelingsrechten. Daar waar NS ervoor kiest om de ontwikkeling van grond niet binnen het concern te houden, kan overgegaan worden tot verkoop of leasen van grondposities. Door grote oppervlakte grond te verkopen, zoals voormalige rangeerterreinen, kan NS de in de grond verdisconteerde locatiewaarde te gelde maken. Omdat het in Nederland echter de overheid (het Ministerie van V&W) is die verantwoordelijk is voor de bekostiging van 'basisstations' en NS voor de overige investeringen en verdere onderhoudskosten aan de terminal, is er geen sprake van volledige value capturing omdat de overheid geen aandeel heeft in de winst maar wel een deel van de aanlegkosten draagt.

Verbindingsheffing

Deze vorm van value capturing wordt zelden toegepast in Nederland. De paar bestaande voorbeelden uitend zich met name in de vorm van private bijdragen aan kleinschalige investeringen zoals trappen en loopbruggen. Ook zijn er bij enkele grotere stations direct naast winkelcentra in het verleden bijdragen gedaan (Offermans, 2003). De voornaamste barrière lijkt in dit geval financieel; alleen daar waar private actoren relatief veel voordeel verwachten van de verbinding zal er ruimte zijn voor een bijdrage.

Overheidsingrijpen

Actief grondbeleid

In beginsel prefereren gemeenten het voeren van een actief grondbeleid. In deze traditionele opzet is het de Nederlandse overheid (i.c. gemeenten, omdat zij een uitvoerende rol hebben) die te ontwikkelen gronden in bezit heeft of verwerft, waarna

⁴ De situatie waarin niet de vervoerder maar de overheid zich in de grond en vastgoedmarkt begeeft wordt hierna – onder 'overheidsingrijpen' – besproken.

de kosten voor het bouwrijp maken van de gronden verdisconteerd worden in de uitgifteprijs van de aan derden te verkopen grond. Wanneer grond in erfpacht uitgegeven wordt kunnen bovendien waardestijgingen door toekomstige overheidsinvesteringen te zijner tijd verdisconteerd worden. Door de grond in bezit te hebben en de regie te voeren, hebben gemeenten (grote) zekerheid dat de gemaakte kosten terugverdiend zullen worden.

Echter, in toenemende mate begeven private ontwikkelaars zich actief op de grondmarkt, met name om toekomstige projectdeelname af te dwingen, waardoor gemeenten gehinderd zijn in hun mogelijkheden tot kostenverhaal. Wanneer private actoren in staat zijn zelf te ontwikkelen binnen de door de gemeente opgestelde bestemmingsplannen (exploitatieverordening) mogen gemeenten namelijk niet overgaan tot onteigening. Gemeenten zien zich gedwongen over te gaan op facilitair grondbeleid, waardoor zij steeds grotere moeite hebben gemaakte kosten te verhalen.

Door het aangaan van de eerder besproken PPS kunnen gemeenten in een dergelijk geval (een deel van) de kosten voor 'voorzieningen van openbare nut' verhalen. De gebruikelijke en minder vergaande methode is echter het aangaan van een exploitatieovereenkomst met de ontwikkelaar⁵.

Voor zowel de exploitatieovereenkomst als het verhalen van kosten via de uitgifteprijs (actief grondbeleid) geldt dat, zeker wat investeringen in transportinfrastructuur betreft, de reikwijdte van verhaalbare kosten tekort schiet. Uit de jurisprudentie blijkt namelijk dat het aantal soorten te verhalen kosten beperkt is tot (Klaassen, 1998):

- Kosten voor grondwerken en rioleringen.
- Kosten voor aanleg of herinrichting van straten, wegen, pleinen en dergelijke.
- Kosten voor aanleg of herinrichting openbaar groen, speelvoorzieningen en openbare verlichting.
- De met de voorziening verbandhoudende kosten van voorbereiding, toezicht en rentekosten.

Hieruit blijkt dat slechts de kosten voor lokale wegen tot de verhaalbare kosten behoren. Dit heeft tot gevolg dat investeringskosten gemaakt in het kader van openbaarvervoerinfrastructuur niet verhaald kunnen worden. Bovendien mogen de kosten voor provinciale en rijkswegen niet verhaald worden op gemeentelijk niveau. Omdat hogere overheden niet over instrumenten beschikken om kosten te verhalen worden deze investeringen dan ook geheel uit algemene middelen betaald.

Verruiming van de wettelijke mogelijkheden tot kostenverhaal zou kunnen bijdragen aan de financiering van infrastructurele voorzieningen, waarbij actoren die baat hebben bij deze investeringen ook een grotere bijdrage (en niet-gebate actoren een kleinere bijdrage) doen dan wanneer alleen algemene middelen benut zouden worden. Hierbij kan nog onderscheid gemaakt worden tussen verruiming van kostenverhaalmogelijkheden op gemeentelijk niveau – waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor het verhaal van door hogere overheden gemaakte kosten – en invoering van een dergelijk instrument op provinciaal en / of rijksniveau. Onderzoek van Nyfer (Marlet & Woerkens, 1998) geeft aan dat de voorkeur uit gaat naar invoering op rijksniveau.

Een andere insteek is het actief betreden van de grondmarkt door het Rijk zelf. Op deze wijze zou deze zelf kosten kunnen verdisconteren in de uitgifteprijs. Plannen in de Nota Grondbeleid (Ministerie van VROM, 2001) geven aan dat er een Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) opgericht dient te worden, waarin verschillende departementen samenwerken. Het doel is om doelmatig aankopen te doen van grond

⁵ Exploitatieovereenkomsten zijn gebaseerd op de lokale exploitatieverordening, welke op grond van artikel 42 WRO (Wet Ruimtelijke Ordening) verplicht door gemeenteraden vastgesteld dienen te worden. Hierin zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de nabije toekomst bebouwd mogen worden. Op deze manier proberen gemeenten de kosten die gemaakt zijn om bebouwing van grond mogelijk te maken te verhalen op ontwikkelaars.

(en waar nodig inclusief opstal), te verkopen en beheren voor het Rijk, teneinde tijdig en tegen zo laag mogelijke kosten beschikbaar te hebben om publieke doelstellingen te realiseren.

Wanneer gemeenten niet in staat zijn om zelf de grond uit te geven en bovendien ontwikkelaars niet bereid zijn om een exploitatieovereenkomst te sluiten resteert alleen nog de baatbelasting. Dit instrument wordt verderop besproken onder 'ontwikkelingsheffing'.

Het is van belang om aan te geven dat Nederlandse gemeenten wel een lange traditie heeft met betrekking tot het benutten van stijgingen in grondwaarde. Het gaat hierbij alleen om de eerder genoemde lokale voorzieningen (zoals groenvoorziening en speeltuinen) en sociale woningbouw. Bij grotere ontwikkelingsprojecten wordt namelijk vaak geëist dat een minimum aantal sociale woningen tegen prijzen lager dan de marktprijs gebouwd worden. Dit is alleen mogelijk door verevening met de winst op andere woningen binnen het project. Het is bij eventuele invoering van value capture instrumenten op een bepaalde locatie dan ook van groot belang stapeling van heffingen te voorkomen.

Administrative guidance

In Nederland beschikt de overheid niet over de instrumenten die de Japanse overheid heeft om op vergelijkbare wijze (financiële) medewerking van private ontwikkelaars af te dwingen in de ontsluiting van nieuw te ontwikkelen gebieden. 'Administrative guidance' is ook een dermate dwingend en afwijkend instrument waarvoor bij invoering ingrijpende wijzigingen nodig zijn, dat niet verwacht mag worden dat het in Nederland in gebruik genomen zal worden.

Exploitatievergunning

Binnen de huidige regelgeving is het Nederlandse gemeenten niet toegestaan om het recht op gebiedsontwikkeling te koppelen aan verplichte betaling voor een bouwvergunning. Wanneer de ontwikkelingsplannen passen binnen de lokale bestemmingsplannen (exploitatieverordening) en bovendien voldaan wordt aan de bouwtechnische eisen, kan ontwikkeling niet verboden worden. In de praktijk schikken private ontwikkelaars toch vaak minnelijk door het doen van een financiële bijdrage aan de gemeente voor de gemaakte kosten voor het bouwrijp maken van de grond. Dit doen zij om kostbare vertraging van het project te minimaliseren. Bovendien hebben gemeenten andere middelen achter de hand, zoals baatbelasting. Hoewel deze instrumenten in de praktijk vaak niet effectief blijken (zie ontwikkelingsheffing), zorgt het vooruitzicht van een langstlepend juridisch conflict ervoor dat er vaak toch overgegaan wordt tot schikking.

Op dit moment bestaat er dus een juridische barrière ten aanzien van het toepassen van de exploitatievergunning. Het is echter de verwachting dat binnen enkele jaren een exploitatievergunningstelsel ingevoerd wordt op basis van voorstellen uit de Nota Grondbeleid (Ministerie van VROM, 2001). Iedere grondexploitant⁶ dient een dergelijke vergunning aan te vragen alvorens met ontwikkeling aangevangen mag worden. Met dit instrument kunnen gemeenten tevens voorwaarden stellen ten aanzien van kostenverhaal en de wijze van realisatie. Er zal een minimumlijst komen van te verhalen kostensoorten, waarbij op vrijwillige basis verdergaande afspraken gemaakt kunnen worden over verhaal van andere kostensoorten.

⁶ Exploiteren staat hierbij voor het realiseren van de bestemmingsplan, inclusief het bouwrijp maken van de locatie (Ministerie van VROM, 2001).

De kosten voor voorzieningen voor lokaal openbaarvervoer worden in de minimumlijst genoemd, al wordt er niet specifiek aangegeven welke dit precies zijn. Naar verwachting zullen dit echter niet de relatief kostbare investeringen zijn als busbanen of tram-/metrobanen en metrostations. Verder worden de volgende drie criteria gesteld aan het verhaal van kosten (Ministerie van VROM, 2001):

- Profijtbeginsel: is er sprake van een substantieel voordeel voor de locatie?
- Toerekenbaarheid: is er sprake van een causaal verband tussen voorzieningen en locatie?
- Proportionaliteit: bovenwijkse voorzieningen worden naar rato toegerekend.

Bovendien, en vooral van belang voor transportinfrastructuurinvesteringen, voorziet dit instrument er in dat rijksinvesteringen in rekening gebracht worden bij gemeenten, die deze kosten vervolgens weer op de ontwikkelaars kunnen verhalen⁷. Het gaat hierbij om rijksinvesteringen die een specifieke wijk ten goede komen, zoals de ontsluiting van een snelweg op een nieuwbouwwijk. In het geval van ontsluiting door een doorgaande weg zou proportioneel geheven kunnen worden. Over eventueel verhaal van kosten voor grootschalige infrastructuur voor openbaarvervoer, zoals trein- en metrostations en -lijnen, zwijgt de Nota Grondbeleid (Ministerie van VROM, 2001). De uiteindelijke implementatie zal verder sterk afhangen van de manier waarop deze plannen door de kamer komen. Verder kan het eerder besproken actieve rijksgrondbeleid eventueel bijdragen aan verhaal van dergelijke ov-investeringskosten. De nieuwe instrumenten hebben dus grote potentie, al bestaat er op dit moment nog grote onzekerheid.

Ontwikkelingsheffing

Nederlandse gemeenten kunnen met behulp van een baatbelasting kostenverhaal afdwingen wanneer een vrijwillige bijdrage in de vorm van PPS, exploitatieovereenkomst of actief gemeentelijk grondbeleid niet gerealiseerd kan worden. Echter, de beperkte toepasbaarheid⁸ en de eisen met betrekking tot toerekenbaarheid⁹ maken dat dit instrument in de praktijk onbruikbaar is.

Verder is de omvang van de heffing beperkt tot de netto door de gemeente gedragen kosten (art. 222 Gemeentewet) (Klaassen, 1998). Dit betekent dat eventuele (doel)uitkeringen van hogere overheden op de totaal te verhalen kosten in mindering worden gebracht. De voornaamste barrière voor toepassing van dit instrument is de beperkte toepasbaarheid. Aanpassing aan de juridische eisen zijn nodig om kosten voor ov-voorzieningen en bovengemeentelijke investeringen te kunnen verhalen.

⁷ Op dit moment is het onmogelijk rijksinvesteringen te verhalen met behulp van gemeentelijke instrumenten, terwijl hogere overheden zelf niet over de benodigde instrumenten beschikken om dit te doen.

⁸ Net als bij actief grondbeleid zijn de afdwingbare, vervoersgerelateerde kosten beperkt tot lokale wegen, pleinen en dergelijke.

⁹ Jurisprudentie maakt duidelijk dat een causaal verband tussen investeringen en individuele baathebbers bij dit instrument juridisch erg lastig te bewijzen is.

3.2 *Value capturing van grond- en vastgoedeigenaren*

Heffingsdistricten

Zowel heffingsdistricten als impact fees worden in Nederland niet toegepast. Zij wijken sterk af van de in Nederland sterk gecentraliseerde financiering van overheidsactiviteiten. Lokale overheden hebben niet zoals in de VS de mogelijkheid (na een referendum) nieuwe belastingen in te voeren. Ook bestaat er binnen de Nederlandse wetgeving geen mogelijkheid tot belastingheffing gericht op specifieke doelgroepen en binnen een bepaalde afstand van een publieke voorziening. Invoering van een van deze instrumenten zou voorafgegaan moeten worden door rigoureuze veranderingen in bestuurlijk denkriching en uiteindelijk in wetten. Dergelijke ingrijpende veranderingen kosten dermate veel moeite en middelen dat invoering onwaarschijnlijk en bovendien onwenselijk is.

Een belasting die wel lokaal geheven kan worden en specifiek gericht is op het verhalen van kosten op grond en vastgoedeigenaren in bestaand/bebouwd gebied is de baatbelasting. Echter, de eerder besproken tekortkomingen ten aanzien van toerekenbaarheid en profijtbeginsel worden hiermee versterkt: de jurisprudentie wijst uit dat dit instrument in de praktijk onbruikbaar is.

Impact fees

Invoering is niet wenselijk in de Nederlandse context. Zie ook 'heffingsdistricten'.

Incrementele Belasting

Nederland heeft reeds een belasting met als heffingsgrondslag de waarde van onroerend goed: de onroerendezaakbelasting (OZB). Door incrementele inkomsten uit deze belasting te koppelen aan (te oormerken voor) lokale infrastructuur uitgaven zijn de baten en lasten vanuit het profijtbeginsel eerlijker verdeeld dan wanneer deze uit algemene middelen gefinancierd worden. Bovendien zou een dergelijk instrument weinig marktverstoringen werken (Marlet & Poort, 2003).

Om een effectief value capture instrument te zijn moeten echter twee dingen aan OZB gewijzigd worden: de tarieven moeten omhoog en de vereveningssystematiek tussen de verschillende Nederlandse gemeenten moet aangepast worden.

Op dit moment zijn gemeenten slechts beperkt in het stellen van hun OZB tarieven. Gemiddeld genomen werd onroerend goed in Nederland in 2000 tegen een tarief van 0,35% aangeslagen (Offermans, 2003). Tegen een dergelijk tarief zijn de lokale inkomsten voor gemeenten dermate klein in verhouding met de middelen van hogere overheden dat er maar van een zeer beperkte autonomie gesproken kan worden. Verhoging van tarieven zou de financiële verantwoordelijkheid meer bij gemeenten leggen waardoor deze minder geneigd zijn bij hogere overheden voor bijdragen aan te kloppen. Uiteraard moet een dergelijke lastenverzwaring gepaard gaan met een lastenverlichting op andere gebieden.

OZB inkomsten worden voor 90% verrekend met de uitkering uit het Gemeentefonds, welke beheert wordt door het Rijk. De gedachte hierachter is dat gemeenten gelijke kansen krijgen zodat het verschil tussen gemeenten niet te groot wordt: gemeenten met een natuurlijk voordeel (geografische ligging of investeringen uit het verleden) hebben hogere huizenprijzen. Door deze vorm van verrekening verdwijnt de link tussen baten en lasten. Een oplossing ligt in het vastleggen van de WOZ-waarde op basis waarvan de korting uit het Gemeentefonds wordt berekend (Marlet & Poort, 2003). Op deze manier worden ongelijkheden tussen gemeenten gecorrigeerd en krijgen gemeenten meer financiële armslag.

Hoewel het benutten van de (verhoogde en aangepaste) OZB op economische gronden (profijtbeginsel) en bestuurlijke (lokale autonomie) gronden goed verdedigd kan worden, kan er veel verzet verwacht worden vanuit sociaal-politieke hoek en is invoering, zeker op korte termijn, niet te verwachten.

Loonheffing

Daar waar Frankrijk al een lokale inkomstenbelastingheffing ('tax professionnelle') geïstitutionaliseerd heeft, kent Nederland een dergelijk instrument niet. Gezien de grote wijzigingen die nodig zijn om een lokale inkomstenheffing op te zetten ligt de keuze voor dit instrument niet voor de hand. Het opzetten van twee parallelle belastingheffingen zou ook grote wijzigingen in het nationale heffingstelsel vergen.

Andere nadelen van versement transport zijn de mogelijk verstorende werking op de lokale arbeidsmarkt (Marlet & Poort, 2003) en het feit dat niet iedere locatie evenredig profiteert van de investeringen terwijl er wel sprake is van een evenredige heffing (Offermans, 2003).

3.3 *Interne value capturing*

Stationexploitatie

Stationexploitatie is een zeer veelvuldig voorkomend value capture instrument, vooral in locaties met grote reizigersstromen. De totale omzet gegenereerd met stationexploitatie kan in enkele gevallen zeer hoog oplopen. Zo wordt winkelruimte in de stationshal van Amsterdam Centraal tegen een prijs per vierkante meter geleased die vier maal zo hoog is als die in de populaire Kalverstraat (Offermans, 2003). In de meeste gevallen gaat het echter om relatief kleine bedragen.

Om deze vorm van interne kruissubsidiëring tussen winstgevende en verlieslijdende concernactiviteiten toe te passen dient een deel van de waardeverhoging ten goede te komen aan diegene die geïnvesteerd heeft in het station. In Nederland is het echter het Ministerie van V&W dat 'basisstations' bekostigt, terwijl NS verantwoordelijk is voor de overige investeringen en verdere onderhoudskosten aan de terminal. In die zin is hier geen sprake van volledige value capturing omdat de overheid geen aandeel heeft in de exploitatie maar wel een deel van de aanlegkosten draagt.

Totaalontwikkelaar

Alhoewel het niet te vergelijken is met de schaal waarop sommige Japanse bedrijven opereren kan NS gezien worden als een totaalontwikkelaar. NS heeft buiten haar stations vaak een sterke grondpositie waarop zij al dan niet vastgoed ontwikkeld heeft. Doordat zowel reizigersvervoer als vastgoed (terminal en naastgelegen vastgoed) onderdeel uitmaken van één organisatie kan value capture afgehandeld worden zonder gecompliceerde onderhandelingen of het opzetten en uitvoeren van heffingen.

Dat NS value capturing toepast blijkt uit de financiële resultaten van NS. Terwijl de exploitatie van vervoersdiensten qua omzet veruit het grootste onderdeel van NS is (€ 1.725 miljoen versus € 474 miljoen voor 'knooppuntontwikkeling en exploitatie' in 2003) zijn het de vastgoedactiviteiten die het concern rendabel houden (NS, 2004). Op de exploitatie van spoorvervoer wordt namelijk al jaren verlies geleden, dat indirect gecompenseerd wordt door winsten uit vastgoedgerelateerde activiteiten (in 2003 € 37 miljoen verlies versus € 60 miljoen winst in 'knooppuntontwikkeling en exploitatie' (NS, 2004)). Hoewel de resultaten van stationexploitatie ook in deze cijfers verwerkt zijn, komt het voornaamste gedeelte op het conto van de vastgoedactiviteiten buiten de stations. Deze cijfers maken duidelijk dat er zwaar op knooppuntgerelateerde activiteiten gesteund wordt.

Net als in het geval van de stationexploitatie is er hier slechts gedeeltelijk sprake van value capturing: NS is samen met het Rijk verantwoordelijk voor de investeringskosten terwijl de laatste geen aandeel heeft in de baten die verdisconteerd zijn in grond- en vastgoedwaarde.

Ook in het wegvervoer kan van een totaalontwikkelaar gesproken worden. Het in bijlage 2 besproken project Sijtwende is een project waarbij de aanleg van een rijksweg gecombineerd werd met gebiedsontwikkeling. Door het onderbrengen van rendabele en onrendabele projectonderdelen binnen één organisatie werd een lang-slepend politiek conflict doorbroken en konden twee sterk van elkaar afhankelijke projectonderdelen gerealiseerd worden. Door de private bijdrage was het mogelijk de weg zo aan te leggen dat de overlast van de weg geminimaliseerd werd en tegelijkertijd een aantrekkelijk woongebied gecreëerd kon worden. In feite werden de grenzen van het project zo opgerekt dat interne verrekening plaats kon vinden. Een van de belangrijkste verklaringen voor het grote succes van dit project ligt in de trekkersrol die de private ontwikkelaar speelde en de goede oplossingsgerichte samenwerking met de publiek actoren.

4 Conclusies

Dit hoofdstuk begint met de weergave van de verschillende value capture instrumenten in tabelvorm, waarbij aangegeven is in hoeverre invoering in Nederland potentieel gunstige resultaten kan opleveren. Dat wil zeggen dat de af te romen gelden in een acceptabele verhouding staan tot de kosten (inclusief moeite) van invoering en de kosten van uitvoering. Vervolgens volgen de conclusies van dit rapport waarbij een onderverdeling gemaakt is naar type instrument. Tot slot volgen nog enkele algemene aandachtspunten die bij invoering en benutting van value capture instrumenten van belang zijn.

	Potentieel in Nederland	Voornaamste barrière				
		Financieel	Juridisch	Sociaal-politiek	Organisatorisch	Geen
Value capturing van Ontwikkelaars: Vrijwillige bijdrage						
Benefit sharing	++				X	
Ontwikkelaarbijdrage	++				X	
Ontwikkelingsrechten	+					X
Verbindingsheffing	o / +	X				
Value capturing van Ontwikkelaars: Overheidsingrijpen						
Actief grondbeleid	+		X			
Administratieve guidance	o		X			
Exploitatievergunning	? / ++		X			
Ontwikkelingsheffing	o		X			
Value capturing van grond- en vastgoed-eigenaren						
Heffingsdistricten	o	X	X	X	X	
Impact fees	o	X	X	X	X	
Incrementele Belasting	++			X		
Loonheffing	o	X	X			
Interne value capturing						
Stationsexploitatie	o / +					X
Totaalontwikkelaar	+ / ++					X
++ = grote potentie, + = redelijke potentie, o = geen potentie, ? = onbekend						

Tabel 1: Overzichtstabel van de verschillende value capture instrumenten, hun potentie in Nederland en de voornaamste barrières ter invoering of betere benutting.

Vrijwillige bijdrage

- Gezien het zwakke instrumentarium waar gemeenten momenteel over beschikken is de overheid vaak afhankelijk van vrijwillige private bijdragen uit onderhandelingen. Verbindingsheffingen en verkoop van ontwikkelingsrechten door vervoerders behoren tot deze groep. De eerste is mondigesmaat toegepast in Nederland en levert slechts kleine bedragen op. De tweede wordt alleen toegepast door NS wanneer deze zelf niet tot ontwikkeling van haar grond wil overgaan. Alhoewel het hierbij om grote sommen geld kan gaan kunnen we niet spreken van volledige value capturing omdat het Ministerie van Verkeer & Waterstaat een belangrijk deel ('basisstation') bekostigt terwijl deze niet meedeelt in de verhoogde vastgoedwaarde..
- Waar intensievere samenwerking en kostendeling mogelijk is kunnen grotere private bijdragen verkregen worden in PPS verband. Op kleine schaal wordt PPS al geruime tijd toegepast, voor grootschalige infrastructuur en gebiedsontwikkeling is het nog betrekkelijk nieuw. Door onbekendheid met het proces, de grote complexiteit en bestuurlijke veranderingen zijn verschillende PPS projecten uiteindelijk niet succesvol gebleken, zoals de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) van Rotterdam en Utrecht. Door lering te trekken uit verschillende projecten zullen in de toekomst meer Publiek-Private Samenwerkingsverbanden succesvol zijn, mede geholpen door de expertisecentra die door verschillende ministeries zijn opgezet om kennis te vergaren en te verspreiden.
- Een specifieke vorm van PPS is 'benefit sharing'. Dit is een instrument waarbij publieke en private actoren afspraken maken ter verdeling van winsten uit commerciële activiteiten die (deels) voortvloeien uit publieke investeringen. Het eerste project waarbij benefit sharing is toegepast is NSP Den Haag Centraal. Omdat er al afspraken gemaakt waren tussen de gemeente en private actoren werd ervoor gekozen om het benefit sharing element een publiek-publieke karakter te geven in plaats van de oorspronkelijk geplande rechtstreekse afspraken tussen de subsidieverstrekker (het Rijk) en de ontwikkelaars. Het doel van de oorspronkelijke opzet blijft in deze nieuwe opzet overigens behouden. Betrokkenen geven echter aan dat een dergelijke opzet in toekomstige projecten geen probleem hoeft te zijn als er maar eerder richting benefit sharing toegevoerd wordt.

Overheidsingrijpen

- Nederland past al geruime tijd value capturing toe. Door het voeren van actief grondbeleid hebben gemeenten publieke uitgaven voor lokale voorzieningen en lokale basisinfrastructuur, zoals wegen en pleinen, kunnen verhalen op de private sector via de uitgifteprijs van bouwrijpe grond. De kostensoorten die verhaald kunnen worden zijn echter beperkt, waardoor investeringen in openbaarvervoerinfrastructuur en bovengemeentelijke infrastructuurinvesteringen nog altijd uit algemene middelen betaald moeten worden.
- Private actoren zijn actiever geworden op de grondmarkt, met name in greenfield locaties. Door het vroegtijdig aankopen van grond proberen zij deelname aan ontwikkelingsprojecten af te dwingen. Overheden zien zich hierdoor vaker gedwongen facilitair grondbeleid te voeren. Financiële bijdrage aan publieke investeringen moet dan op een vrijwillige basis gerealiseerd worden. Bovendien wordt het selecteren op de kwaliteit van de plannen of van de ontwikkelende partij door de dominantie van de grondeigenaar bijna onmogelijk gemaakt.
- Ook bij herontwikkeling in stedelijk gebied, zoals stationslocaties, is er sprake van een hoge mate van privaat grondbezit. Om investeringskosten te verhalen zijn gemeenten al snel aangewezen op vrijwillige bijdragen door onderhandeling of een vorm van PPS. De huidige fiscale instrumenten zijn onvoldoende toegerust om in dergelijke situaties financiële bijdragen af te kunnen dwingen. Zo kan er in het geval van facilitair grondbeleid een exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en ontwikkelaars aangegaan worden waarin afgesproken wordt welke bijdrage de ontwikkelaar doet. Dit is echter een vrijwillige overeen-

komst.

Als laatste stok achter de deur hebben gemeenten nog de baatbelasting (zie 'ontwikkelingsheffing'). In de praktijk blijkt dit instrument echter onbruikbaar; jurisprudentie wijst uit dat het verband tussen deze publieke investering en de individuele baten als te zwak ervaren om tot heffing over te mogen gaan.

In de meeste gevallen komt het niet tot een dergelijk conflict omdat noch de gemeente, noch de ontwikkelaar hier baat bij heeft. De meeste ontwikkelaars willen zo snel mogelijk ontwikkelen en zijn bereid een bijdrage te doen aan de kosten voor het bouwrijp maken van de grond. Let wel, het gaat hier alleen om bijdragen voor lokale basisinfrastructuur.

- In de Nota Grondbeleid staan plannen om deze tekortkomingen te verhelpen door invoering van een exploitatievergunningstelsel. Hierdoor kunnen voorwaarden gesteld worden aan het type bebouwing, bouwtechnische kenmerken, maar ook aan kostenverhaal en wijze van realisatie, alvorens tot ontwikkeling overgegaan mag worden. Op deze manier krijgen gemeenten eindelijk een praktisch uitvoerbaar instrument in handen dat ook bij facilitair grondbeleid bruikbaar is.
- Een ander belangrijk element van de geplande exploitatievergunning is dat het Rijk de mogelijkheid krijgt rijksinvesteringen te verhalen. Niet rechtstreeks, maar door de kosten in rekening te brengen bij de gemeenten die het vervolgens weer bij de ontwikkelaars verhalen. In de Nota worden wel voorbeelden gegeven met betrekking tot het wegverkeer (bijvoorbeeld snelwegen), maar niet van openbaarvervoer investeringen. Het is nog onduidelijk in hoeverre deze kosten te verhalen zullen zijn. Dit is ook sterk afhankelijk van de manier waarop de plannen in de Nota Grondbeleid door de kamer komen.
- Actief grondbeleid op rijksniveau is een andere manier waarop de Nota Grondbeleid tracht rijksinvesteringen te kunnen verhalen op ontwikkelaars. De op te richten Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) zou door het aankopen, beheer en verkopen van grond moeten bijdrage aan de snelle en minst kostbare realisatie van politieke doelstellingen. Net als bij actief gemeentelijk grondexploitatie zouden gemaakte investeringskosten, bijvoorbeeld in een grootschalig infrastructuurproject, (gedeeltelijk) verhaald kunnen worden op ontwikkelaars in het gebied via de uitgifteprijs.

Value capturing van grond- en vastgoedeigenaren

- Invoering van value capture instrumenten zoals heffingsdistricten en impact fees wijken dusdanig af van de Nederlandse financieringsystematiek van overheidsactiviteiten en bevoegdheden van lokale overheden dat invoering onrealistisch / onhaalbaar is.
- Bestaande belastingen benutten om een deel van de positieve uitstralingseffecten van vastgoedeigenaren af te romen is te prefereren boven het introduceren van nieuwe fiscale heffingen. In OZB hebben gemeenten al een heffing die direct gekoppeld is aan de waarde van onroerend goed. Om lokale financiering mogelijk te maken moeten twee zaken gewijzigd worden: de tarieven moeten omhoog en de vereveningssysteematiek tussen de verschillende gemeenten moet aangepast worden. Hoewel het benutten van deze aangepaste OZB op economische gronden (profijtbeginsel) en bestuurlijke (lokale autonomie) gronden goed verdedigd kan worden, kan er veel verzet verwacht worden vanuit sociaal-politieke hoek en is invoering, zeker op korte termijn, niet te verwachten.
- Invoering van een loonheffing ten behoeve van transportinfrastructuur investeringen (zoals het Franse 'versement transport') is in Nederland niet wenselijk gezien de nadelen verbonden aan dit instrument en de specifieke problemen die invoering in Nederland met zich zouden meebrengen.

Interne value capturing

- Uitstralingseffecten van investeringen in stations en het stationsgebied komen zowel binnen als buiten het station terecht. Binnen het station vergroten deze de omzet en winstpotentie van door NS geëxploiteerde of door NS verhuurde ruimte. Op deze manier is NS in staat interne kruissubsidiëring toe te passen.
- Omdat NS in veel gevallen ook buiten het stationsgebouw een sterke grondpositie heeft en zelf ook veel vastgoed ontwikkelt en beheert kan zij ook hier een deel van de in de vastgoed verdisconteerde bereikbaarheidspremie afromen. Dat er kruissubsidie plaatsvindt tussen de verschillende NS bedrijfsonderdelen blijkt wel uit de financiële resultaten van de verschillende bedrijfsonderdelen; uitvoering van het verlieslijdende reizigersvervoer is alleen mogelijk door winsten behaald uit 'knooppuntontwikkeling en exploitatie'
- NS kan dus gezien worden als een totaalontwikkelaar. Toch is er, net als bij 'stationsexploitatie', geen sprake van volledige value capturing omdat het NS samen met het Rijk verantwoordelijk is voor de investeringskosten van het station terwijl de laatste geen aandeel heeft in de verhoogde baten die door deze investeringen ontstaan.
- Door het zien van infrastructuur als een integraal onderdeel van gebiedsontwikkeling en niet als sluitpost kunnen uitstralingseffecten (gedeeltelijk) geïnternaliseerd worden. Het koppelen van winstgevendende projectonderdelen aan niet-winstgevendende onderdelen kan leiden tot dekking van (een deel van) deze publieke investeringen. Het project Sijtwende toont aan waar een dergelijke koppeling toe kan leiden.

Additionele aandachtspunten

- Zoals bleek uit de drie buitenlandse case studies kunnen de sterke schommelingen op de vastgoedmarkt (en daarmee ook op de grondmarkt) grote gevolgen hebben voor het succes van value capture instrumenten. Wanneer het aandeel van deze financieringsbron groot is in verhouding met stabiele financieringsbronnen loopt deze over het algemeen tevens een groter risico in financiële moeilijkheden te komen. Het is daarom van groot belang om de meest geschikte combinatie van financieringsbronnen te kiezen voor elk specifiek project.
- Het is van belang te kijken naar de wisselwerking tussen de verschillende (conventionele en onconventionele) belastingen en heffingen. Opgepast moet worden dat bepaalde actoren onevenredig zwaar getroffen worden door hervorming of invoering van nieuwe heffingen. Bovendien dient het 'stapelen' van heffingen, waarbij grondwaarde als een bron van inkomsten voor verschillende publieke doelen benut wordt, voorkomen te worden.
- Bovendien dienen nieuwe of aangepaste value capture instrumenten afgestemd te worden op andere beleidsdoelen, zodat ze complementair werken t.o.v. andere overheidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit, ruimtelijke ordening en milieu.

Deel III

Bijlagen: Casestudies

Bijlage 1: Casestudies

De onderstaande cases zijn gekozen om een gevarieerd beeld te geven van de toepassing van verschillende value capture instrumenten. Zo komen zowel vrijwillige als verplichte bijdragen aan bod, als wel bijdragen door ontwikkelaars als van grond- en vastgoedeigenaren. Hierbij is gekozen voor de volgende drie cases:

- Kopenhagen Ørestadsbanen
Denemarken lijkt in een groot aantal opzichten sterk op Nederland. Net als in Nederland speelt de overheid daar een zeer grote rol in de inrichting van het landschap en is zij verantwoordelijk voor gronduitgifte en de aanleg en exploitatie van stedelijk vervoersnetwerken. In deze case is het de publieke sector die twee value capture instrumenten inzet ter dekking van een deel van de investeringskosten van een aan te leggen metrolijn. Vanwege de vele overeenkomsten met Nederland zouden elementen van deze bijzondere financieringsconstructie wellicht hier ook succesvol toegepast kunnen worden.
- London Docklands
Deze casestudy is opgenomen om te laten zien in hoeverre value capture instrumenten geïmplementeerd kunnen worden bij zeer grote ontwikkelingsprojecten waarbij private actoren veel initiatief nemen. In deze case zijn er twee vormen van value capture instrumenten ingezet, namelijk ontwikkelaarsbijdragen en actief grondbeleid
- Portland MAX Red Line
Portland laat zien dat het committeren aan openbaarvervoer-georiënteerde vastgoedontwikkeling op termijn zeer goede resultaten kan opleveren. In het licht van dit integrale denken is de vervoersautoriteit een bijzondere publiek-private samenwerking aangegaan voor de aanleg van een lightrailverbinding met het vliegveld in combinatie met vastgoedontwikkeling naast een van de stations. Hierbij werken vier verschillende actoren samen om met behulp van drie verschillende value capture instrumenten driekwart van alle kapitaallasten te dekken. Bijzonder is bovendien dat het gehele project zonder steun van de nationale overheid of de staat Oregon tot stand gekomen is.

Kopenhagen Ørestadsbanen

Inleiding

In 1992 zocht de lokale overheid van Kopenhagen steun bij de nationale overheid om de krimpende economie een impuls te geven. In plaats van een financiële injectie schonk de overheid een 310 hectare langwerpig stuk grond net ten zuiden van het centrum. De gedachte hierachter was dat dit ontoegankelijke en onbebouwde gebied vanwege zijn ligging – tussen het centrum van Kopenhagen en de luchthaven en niet ver van de Øresund verbinding met Zweden – grote potentiële waarde had. Door het ontsluiten van dit voormalige legerterrein door middel van een hoogwaardige rail verbinding zou dit een aantrekkelijke locatie worden waardoor grondprijzen sterk kunnen stijgen. Door het benutten van deze grondwaardestijgingen zou een groot deel van de ontwikkelingskosten terug verdiend kunnen worden.

Ørestad

In 1993 werd de grond in het Ørestad gebied (55% eigendom van de stad Kopenhagen, 45% nationale overheid) overgedragen aan de voor dit project opgezette publieke ontwikkelingsmaatschappij Ørestadsselskabet (OS), welke verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het gebied en de aanleg van een rail verbinding met het centrum van Kopenhagen.

Wanneer het Ørestad project in 2025 voltooid is zullen er naar verwachting ongeveer 80.000 mensen werkzaam zijn. Vastgoed ontwikkeling bij de grotere stations zal bestaan uit hightech bedrijven, een universiteit, overheidskantoren, een televisie station en het grootste winkelcentrum van Scandinavië. Daarnaast zullen naar verwachting 20.000 mensen in het gebied komen te wonen (Enoch, 2002). Commerciële functies zullen 60% van het gebied beslaan, residentieel 20% en winkels, sportfaciliteiten en openbare voorzieningen de overige 20%. Op dit moment worden twee van de vier districten ontwikkeld (www.oretad.dk).

Ørestadsbanen

Nauw verbonden met de succesvolle ontwikkeling van Ørestad is de aanleg van Ørestadsbanen. Momenteel loopt dit 22 kilometer lange geautomatiseerde light rail metronetwerk onder het centrum (van Vanløse tot Christianshavn), waarna lijn 1 bovengronds verder gaat naar Vestamager en lijn 2 naar Lergravsparken (figuur 5). Een verlenging van lijn 2 naar de luchthaven staat voor 2007 gepland, net als een geheel ondergrondse ringlijn in het centrum. Hier is echter nog geen richtdatum gekozen is.



Figuur 5: Het Ørestadsbanen netwerk per 2004 (www.m.dk)

In 1995 startte een door Ørestadsselskabet (OS) gekozen aannemer met de aanleg van Ørestadsbanen in drie fasen. Fase 1 en 2 werden in 2002 respectievelijk 2003 in gebruik genomen. Afronding van fase 3, het traject naar de luchthaven, staat voor 2007 gepland. Voor deze drie fasen tezamen is een budget van € 1,5 miljard (prijspeil 2002) beschikbaar (www.m.dk). Oorspronkelijk was het budget € 800 miljoen, maar vertraging door problemen bij het boren van de tunnels en onenigheid tussen verschillende betrokken partijen leidde tot sterk gestegen kosten. Voor de exploitatie van het netwerk gedurende de eerste vijf jaar werd Metro Service A/S gekozen (www.m.dk), welke tevens verantwoordelijk is voor het onderhoud van de geautomatiseerde treinenstellen.

Financiering

Een groot deel van de aanlegkosten van het lightrail netwerk (fasen 1, 2 en 3) dienen gedekt te worden uit inkomsten gegenereerd door hogere gronduitgifteprijsen als gevolg van de aanleg van het lightrail netwerk. Het gaat hierbij enkel en alleen om de uitgifte van een smalle strook grond aan weerszijden van lijn 1 tussen Christianshavn en Vestamager en dus niet om grond naast andere delen van het netwerk. Het benutten van de gestegen grondwaarde is ten eerste mogelijk door het verkopen van bouwrijpe grond met uitstekende locatiewaarde. Ontwikkeling concentreert zich in eerste instantie op enkele locaties, nabij enkele stations. Omdat het gehele project een looptijd heeft van vijftientig jaar zullen grote delen van het gebied pas later voor ontwikkeling vrijkomen.

Behalve met de uitgifte van grond worden door de overheid ook inkomsten gegenereerd via een grondbelasting¹⁰. Deze additionele opbrengsten worden dan, net als de opbrengsten uit grondverkoop, geoormerkt ter dekking van de aanlegkosten van de lijn (Enoch, 2002). Deze value capture instrumenten zouden uiteindelijk tweederde van de totale aanlegkosten moeten dekken (Oscar Faber, 2000).

Verdere financiering, los van grondwaarde, komt van de opbrengsten uit kaartverkoop. Deze opbrengsten zouden uiteindelijk ongeveer de resterende éénderde moeten dekken (Oscar Faber, 2000). Omdat het merendeel van de financiële dekking voor dit project pas in de loop der jaren beschikbaar komt, worden obligaties (met als dekking bovengenoemde inkomsten) benut om het project te financieren.

Analyse

Omdat Denemarken op sociaal, economisch en juridisch vlak relatief veel met Nederland gemeen heeft kan dit project als een belangrijk voorbeeld voor vergelijkbare projecten hier gezien worden. Net als in Nederland is het de publieke sector die verantwoordelijk is voor gronduitgifte en de aanleg en exploitatie van het stedelijk vervoersnetwerk. Net als in Nederland speelt de overheid een zeer grote rol in de inrichting van het landschap. In tegenstelling tot de meeste andere buitenlandse voorbeelden van value capturing zijn private actoren hier niet direct bij betrokken. Vanwege de vele overeenkomsten zou deze bijzondere financieringsconstructie, of in ieder geval elementen daarvan, op specifieke locaties (die sterk profiteren van verbeterde ontsluiting) in Nederland toegepast moeten kunnen worden. Ørestadsbanen benut twee typen instrumenten (actief grondbeleid en incrementele belasting) en laat zien dat stedelijk openbaarvervoer niet afhankelijk hoeft te zijn van algemene (lokale en nationale) belastinginkomsten, maar op een bredere financiële basis kan teren.

¹⁰ Denemarken kent gescheiden belastingen voor grond en voor bebouwing op deze grond. De hoogte van deze grondbelasting (grundskyld) verschilt per gemeente. Voor Kopenhagen ligt deze op 34 per 1000 aan grondwaarde, welke elke twee jaar vastgesteld wordt o.b.v. de residuele waarde.

Londen Docklands

Inleiding

In 1981 werd London Docklands Development Corporation (LDDC) opgezet om Docklands – het voormalig havengebied ten oosten van het centrum van Londen – te transformeren in een levendig onderdeel van de stad. LDDC was tevens verantwoordelijk voor de aanleg van het vervoersnetwerk. Dit resulteerde uiteindelijk in het aanleggen en upgraden van verschillende lightrail lijnen als ook het verlengen van een metrolijn. Het bijzondere aan deze projecten was de financiering: er is getracht grondwaardestijgingen te benutten ter dekking van een deel van de aanlegkosten; door middel van ontwikkelaarbijdragen en actief grondbeleid. Bovendien blijkt dat een belasting of heffing op de grondwaardestijging tot nog hogere private bijdrage had kunnen leiden. Onderstaande werkt per netwerktraject uit welke vorm van value capturing toegepast is en welke barrières daarbij een rol speelden.

Het laatste deel van het lightrail netwerk¹¹ in Docklands, welke zelfs volledig privaat gefinancierd is, is verder niet in deze casestudy uitgewerkt omdat er hierbij geen value capturing toegepast is.

Opwaarderen DLR en verlenging naar Bank

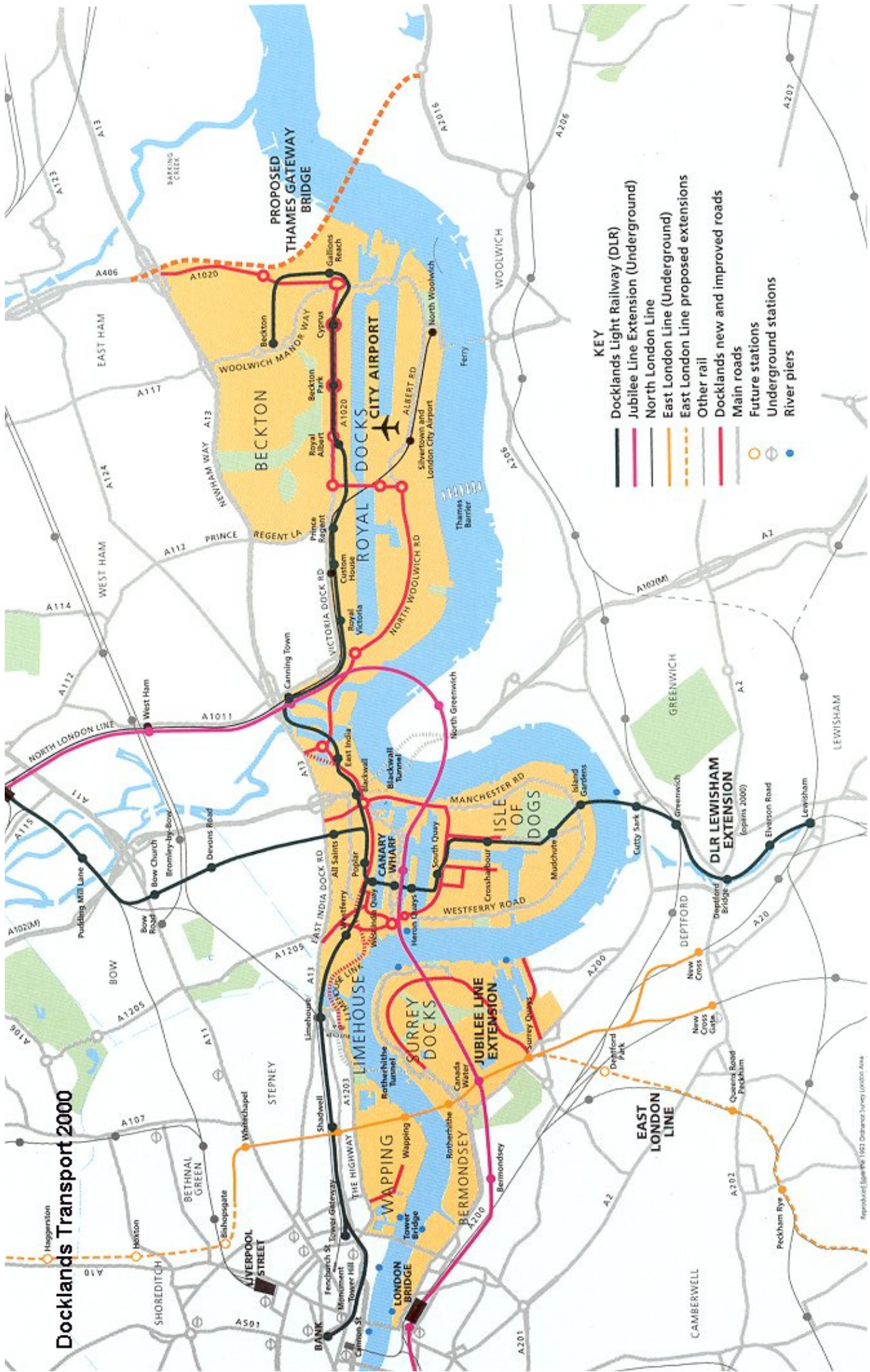
De Canadese ontwikkelaar Olympia and York (O&Y) zag in Canary Wharf, gelegen in Docklands¹², mogelijkheden om de door financiële instellingen gewenste groot-schalige, moderne kantoorgebouwen – die nauwelijks in het bestaande centrum beschikbaar waren – te ontwikkelen. Er werd een plan opgesteld om in tien jaar 1,4 miljoen m² aan kantoren te ontwikkelen (Pugh, 1996) in het 30 hectare grote gebied.

Dergelijke grootschalige ontwikkeling vroeg om extra investeringen in het vervoersnetwerk. De link naar centraal Londen, de geautomatiseerde Docklands Light Railway (DLR) was nog niet eens gereed en moest al geüpgrade en verlengd worden. De overheid weigerde echter voor alle kosten op te draaien en eiste een behoorlijke bijdrage vanuit private hoek. Bij het tekenen van de ontwikkelingsovereenkomst tussen LDDC en O&Y in 1987 werd dan ook overeengekomen dat deze £ 100 miljoen zou bijdragen aan het verlengen van de DLR naar Underground's Bank station en het opwaarderen van het bestaande netwerk ter verviervoudiging van de capaciteit (Nash, Matthews *et al.*, 2001). London Transport¹³ nam de overige £ 182 miljoen aan investeringskosten voor haar rekening.

¹¹ De verlenging van het lightrail netwerk naar Lewisham ten zuiden van de Thames werd volledig privaat gefinancierd d.m.v. een vierentwintigjarige concessie.

¹² Centraal gelegen in Docklands aan de noordzijde van de Thames ligt het 'Isle of Dogs' schiereiland, met daarbinnen 'Canary Wharf'.

¹³ London Transport is de overheidsinstantie verantwoordelijk voor de strategische planning van het openbaarvervoer in groot Londen.



Figur 6: Docklands transport network anno 2000 (www.addington3.freereserve.co.uk).

Verlenging van Underground's Jubilee Line

Na het committeren van O&Y en de zekerheid van verbeterde toegankelijkheid groeide de belangstelling voor het gehele Docklands gebied. In 1989 werd de verwachte werkgelegenheid in de Ilse of Dogs bijgesteld van 50.000 naar 150.000 arbeidsplaatsen (www.addington3.freeserve.co.uk). Op termijn zou de lightrail verbinding alleen niet voldoende zijn. Na lange onderhandelingen binnen de verschillende overheden en met ontwikkelaars werd er in 1992 gekozen voor de verlenging van de Jubilee Line (onderdeel van het 'Underground' metronetwerk).

Wederom was de overheid niet bereid alle aanlegkosten zelf te dragen, al was zij toegeeflijker vanwege de op dat moment zwakke economie en verhoogde werkloosheid (www.addington3.freeserve.co.uk). Net als bij de verlenging van DLR eiste zij een ontwikkelaarbijdrage om het project te starten. Uiteindelijk was O&Y bereid om een investeringsbijdrage te leveren van £ 400 miljoen, een kwart van de geplande investering van £ 1,6 miljard. Zowel de overheid als O&Y zagen in dat zij tot elkaar aangewezen waren als zij het gebied succesvol wilden ontwikkelen en ontsluiten. Uiteindelijk zijn de aanlegkosten gestegen naar £ 3,5 miljard (Riley, 2001), onder andere door vertraging in werkzaamheden en technische problemen met de voertuigen.

Overigens is het van belang om aan te geven dat bij een kortere, meer directe verbinding tussen Canary Wharf en het centrum de private bijdrage relatief hoger zou zijn dan de oorspronkelijke 25% van de totale projectkosten. Het was Londen Transport dat koos voor een veel langere route (16 kilometer) dan strikt nodig was om het gebied op het metronetwerk aan te sluiten. Hiertoe werd besloten om het gebied ten zuiden van de Thames beter te ontsluiten en daarmee direct en indirect (verspreiding van werkgelegenheid) politieke doelstellingen te faciliteren (www.addington3.freeserve.co.uk).

Enkele jaren later kwam Olympia and York in ernstige liquiditeitsproblemen en was de verdere aanleg van de lijn onzeker. Het inzakken van de onroerend goed markt in 1989 en de macro-economische recessie in de periode 1990-1992 (Pugh, 1996) leidde uiteindelijk in 1992 tot haar faillissement. Haar bezittingen werden overgenomen door Canary Wharf Ltd., een consortium van twaalf banken, waarbij liquidatie voorkomen kon worden door herschikking van haar financiële verplichtingen.

Ondertussen werd de aanleg van de Jubilee Line Extension stilgelegd. LDDC eiste de eerder door O&Y toegezegde £ 400 miljoen van Canary Wharf Ltd, welke pas na lange onderhandelingen overstag ging omdat de aanleg onontbeerlijk was voor het aantrekken van voldoende huurders. Er werd £ 98 miljoen overgemaakt terwijl de resterende £ 300 miljoen over een periode van 25 jaar na opening van de lijn overgemaakt zou worden. Naar netto contante waarde kwam deze £300 miljoen echter neer op £ 180 miljoen (Nash, Matthews *et al.*, 2001). In 1993, achttien maanden na de ondergang van O&Y, kreeg het project in Docklands een vervolg en werd de aanleg van de Jubilee Line voortgezet.

Enkele jaren later, wanneer de lijn voltooid en de economie sterk aangetrokken is, blijkt de invloed van de Jubilee Line op de lokale vastgoedmarkt enorm. Uit een berekening van Riley (2001), zelf ontwikkelaar en grondeigenaar in het gebied, blijkt dat deze waardeinstijgingen hebben geleid tot enorme verrijking van ontwikkelaars en onroerend goed bezitters langs het traject. In totaal berekent hij een waardeinstijging van £ 13 miljard in stationsgebieden tussen Waterloo en Stratford, bijna vier keer meer dan de kosten van aanleg van de lijn. Door het afkomen van slechts een kwart van deze waardeinstijging, bijvoorbeeld door het opzetten van heffingsdistricten in deze stationgebieden, had de gehele lijn in twintig jaar afbetaald kunnen worden, aldus Riley.

Verlenging van DLR naar Beckton

De aanleg van de 8 kilometer lange verlenging van DLR naar Beckton en Royal Docks in het oostelijke deel van Docklands kreeg in 1989 het groene licht van LD-

DC. Omdat er in dit gebied geen grootschalige kantoorontwikkeling gepland stond zouden de kosten voor aanleg gedekt worden door het voeren van actief grondbeleid; met de verwachte inkomsten uit grondverkoop, in totaal £ 280 miljoen (Enoch, 2002). De grond aldaar was tegen lage prijzen gekocht en zou naar verwachting net als bij de aanleg van het eerste traject van de DLR in prijs stijgen en dus veel winst opleveren.

De verkoop van deze bouwrijpe grond viel echter samen met de inzinking van de onroerend goed markt. Hierdoor kon LDDC niet meer aan al haar verplichtingen voor de nieuwe lijn voldoen. Het Ministerie van ruimtelijke ordening moest te hulp schieten en draaide op voor een groot deel van de kosten van het in 1994 geopende traject. Bovendien zou ontwikkeling in Royal Docks door het terugtrekken van de drie grote ontwikkelaars pas zeven jaar later weer op gang komen. Tegen die tijd was LDDC opgeheven¹⁴ en was de DLR gefranchised aan een private partij (Serco Docklands Ltd.). Door het splitsen van de eigendom van transport infrastructuur van gebiedsontwikkeling was het niet langer mogelijk de grondwaardestijgingen in te zetten ter dekking van de gemaakte investeringskosten (www.addington3.freemove.co.uk).

Analyse

Alhoewel de engelse situatie niet direct vergelijkbaar is met de Nederlandse, kunnen (elementen van) deze case als voorbeeld dienen. Over de verschillende light-rail- en metrotrajecten die ieder op aparte wijze gefinancierd zijn kan het volgende gezegd worden:

- Er zijn duidelijk mogelijkheden tot het verkrijgen van aanzienlijke private bijdragen aan publieke infrastructuur investeringen wanneer bereikbaarheid substantieel verhoogd wordt. Dit geldt met name voor investeringen die sterk afhankelijk zijn van goede bereikbaarheid. Wanneer de vastgoedmarkt begin jaren negentig minder zwak was geweest, had O&Y haar betalingsverplichting aan LDDC kunnen nakomen. Bovendien heeft O&Y naast de genoemde bijdragen aan rail-infrastructuur tevens £ 40 miljoen bijgedragen aan investeringen in lokale weg infrastructuur (Church, 1990). Ook andere, kleinschaligere ontwikkelaars hebben financieel bijgedragen aan de ontsluiting in het gebied.
- Winst uit grondverkoop kan weldegelijk ingezet worden ter dekking van transport infrastructuurinvesteringen zoals blijkt uit de prijsstijgingen door de aanleg van het eerste traject van DLR. Echter, zoals bleek bij de verlenging naar Beckton, zijn deze inkomsten op korte termijn onzeker omdat de schommelingen op de vastgoedmarkt behoorlijk groot kunnen zijn. Timing is belangrijk en voorzichtigheidshalve dient een dergelijk value capture instrument slechts ter aanvulling van conventionele, stabielere financieringsbronnen benut te worden. Value capture instrumenten die over een langere periode toegepast worden of meerdere meetmomenten hebben, hebben de voorkeur vanwege de lagere gevoeligheid voor marktschommelingen.
- Ondanks het feit dat er relatief veel private middelen zijn ingezet bij de verschillende DLR trajecten, als wel de Jubilee Line Extension, zijn niet alle mogelijkheden benut. Door de aanleg van de Jubilee Line Extension zijn enorme waarde-stijgingen in de zakken van ontwikkelaars en onroerend goed bezitters verdwenen. Door het afkomen van slechts een kwart van deze waarde-stijging had de gehele lijn in twintig jaar afbetaald kunnen worden, aldus Riley (2001).

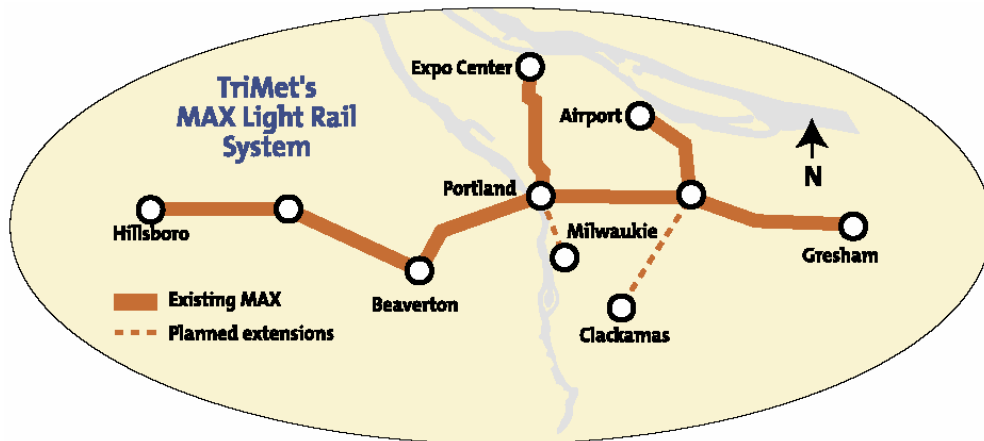
¹⁴ LDDC was met opzet slechts voor een bepaalde tijd opgezet om Docklands (op korte termijn) te doen ontwikkelen. Gebieden die voldoende ontwikkeld waren werden weer overgedragen aan de betreffende lagere overheden.

Portland MAX Red Line

Inleiding

'Tri-County Metropolitan Transportation District' (TriMet) stimuleert al drie decennia zeer succesvol het gebruik van openbaarvervoer (bus, tram en lightrail) in Portland (Oregon, VS) en omgeving, waarbij haar 61 kilometer lange Metropolitan Area Express (MAX) lightrail netwerk centraal staat. De steden Portland, Gresham, Beaverton, Hillsboro en Portland's luchthaven worden door dit net, waarvan het aantal reizigers verdubbelde tussen 1989 en 2003, bedient (www.trimet.org).

TriMet is zich bewust van het gegeven dat vastgoedontwikkeling (op langere termijn) grote invloed heeft op vervoersstromen. Zij heeft ter stimulering van private investeringen in stationslocaties de 'Transit Investment Corporation' opgezet. Verder is een van de nieuwste trajecten van het netwerk binnen een publiek-private samenwerking totstandgekomen, waarbij een scala aan value capture instrumenten benut is ter financiering van ruim driekwart van alle kapitaalkosten. Bovendien was er voor het eerste sprake van publiek-private samenwerking bij een lightrail project in de VS en werd het gehele project lokaal gefinancierd.



Figuur 7: TriMet's MAX light rail netwerk (www.trimet.org).

MAX - Red Line

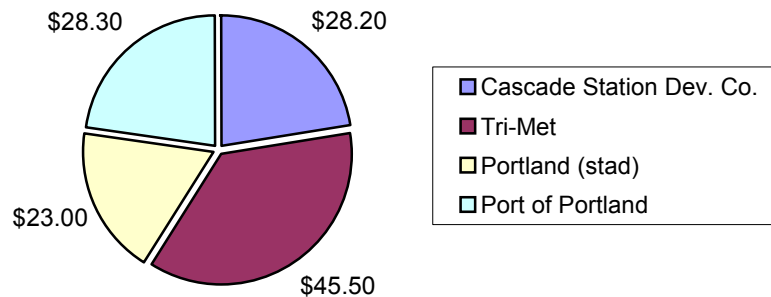
Ondanks de behoefte aan een goede rail verbinding met de luchthaven (in het licht van de verwachte sterke stijging van het aantal luchthaven reizigers) stond deze wegens gebrek aan publieke middelen pas tien jaar later op het programma. In 1997, echter, benaderde een private ontwikkelaar (Bechtel Enterprises) TriMet met het voorstel om de lijn op korte termijn binnen een PPS aan te leggen. Door de aanzienlijke private bijdrage zou er niet gewacht hoeven worden op financiële steun van de staat Oregon of de nationale overheid. Financiering zou geheel lokaal kunnen plaatsvinden. In ruil voor deze bijdrage vroeg de ontwikkelaar het recht om een 49 hectare grote locatie bij het vliegveld te mogen ontwikkelen.

Een jaar later werd de eerste publiek-private samenwerking voor een lightrail project in de VS getekend en werd er gestart met de bouw ervan. De aanleg van de 8,8 kilometer lange Airport MAX Red Line zou drie jaar duren, terwijl Cascade Station Development Company (een joint-venture tussen Bechtel Enterprises en Trammell Crow, een makelaarssyndicaat) tien tot vijftien jaar had uitgetrokken voor het voltooien van haar multifunctioneel vastgoed project naast Cascade station. In totaal stond er 37.160 m² aan detailhandel, 1200 hotelkamers en 125.000 m² aan kantoorruimte gepland (Landers, 2002). De 10.000 arbeidsplaatsen en vele bezoekers die hiermee samenhangen zouden ook weer gunstig zou zijn voor de exploitatie van de Red Line.

Door het aanleggen van een groot deel van de Red Line op een voor dit doel vrijgehouden strook tussen de rijbanen van de Interstate 205 konden de aanlegkosten re-

latief laag gehouden worden: \$ 14 miljoen per kilometer. Bovendien is de aanleg bijzonder snel verlopen: het plan werd in 1997 voor het eerst besproken en op 10 september 2001 werd de lijn al geopend. Dit project illustreert wat ov-georiënteerde ontwikkeling en het toepassen van creatieve financieringsinstrumenten binnen een PPS constructie kunnen opleveren.

De actoren betrokken bij dit project waren (de stad) Portland, TriMet, Port of Portland (eigenaar en exploitant van de luchthaven) en de Cascade Station Development Company. De \$ 125 miljoen aan totale aanlegkosten voor de Red Line werden als volgt over de verschillende actoren verdeeld (in miljoenen) (www.trimet.org):



Figuur 8: Verdeling van de Red Line investeringskosten (in miljoenen \$).

Value capturing

Cascade Station Development Company betaalde voor de aanleg van een 2,2 kilometer lang segment van de Red Line \$ 28,2 miljoen. In ruil hiervoor ontving zij van Port of Portland (Landers, 2002) een 85 jaar durende grondlease en het recht om het 49 hectare grote gebied naast Cascade Station te ontwikkelen (TCRP, 2002).

TriMet's bijdrage van \$ 45,5 miljoen wordt gedekt door in haar regio geheven loonheffingen. Het gaat hierbij om een loonheffing van 0,6218% over bruto lonen (www.trimet.org) die rechtstreeks worden afgedragen aan TriMet. Deze heffingen brengen per jaar een bedrag op van ongeveer \$153 per capita; een jaartotaal van \$ 165 miljoen (www.its.berkeley.edu/publications/localoptiontax/oregon.pdf). Deze middelen worden echter wel benut ter exploitie van het gehele bus-, tram- en light-railnetwerk, als ook de benodigde infrastructuurinvesteringen.

Behalve deze vormen van value capturing werd ook een heffingsdistrict opgezet bij het vliegveld. Port of Portland heft een additionele luchthavenbelasting welke geoormerkt is voor de Red Line. Deze bedraagt \$ 3 per (vertrekkende) luchthavengebruiker en dient te dekking van de \$ 28,2 miljoen die Port of Portland bijdraagt aan het project. Het toepassen van de verschillende value capture instrumenten levert in totaal \$ 96,7 van de \$ 125 miljoen aan investeringskosten op. Het project is echter (nog) niet een compleet succes geworden, zoals uit onderstaande zal blijken.

Cascade Station Development

Het inzakken van de vastgoedmarkt in 2000 leidde tot het stopzetten van de werkzaamheden door Cascade Station Development Company. Hoewel de Red Line en haar stations nu al geruime tijd klaar zijn, is er nog steeds niet aan de bouw van de grootschalige multifunctionele vastgoedontwikkeling begonnen. Ook hier, net als bij de private bijdrage van Olympia and York in Docklands, blijkt dat schommelingen in de vastgoedmarkt moeilijk zijn in te schatten. Waar de aanleg van de Jubilee Line echter in gevaar kwam en uitgesteld werd, is de Red Line op tijd en binnen budget – inclusief de volledige toegezegde private bijdrage – opgeleverd.

Ondanks het uitstellen van de vastgoedontwikkeling bij Cascade station en de malaise in de luchtvaart na de aanslagen van 11 september 2001, is het aantal reizigers boven verwachting en is het exploitatieresultaat hoger dan verwacht (www.trimet.org).

Analyse

Door het aangaan van een publiek-private samenwerking en het benutten van een scala aan value capture instrumenten werd het mogelijk de lightrail verbinding naar de luchthaven versneld aan te leggen. Door alle benodigde financiering lokaal te betrekken konden langdurige aanvragen voor financiële steun vermeden worden.

Het toepassen van de verschillende value capture instrumenten leverde in totaal \$ 96,7 van de \$ 125 miljoen aan investeringskosten op. Dit is het resultaat van het benutten van een combinatie van vrijwillige en verplichte vormen van value capture instrumenten (ontwikkelingsrechten, actief grondbeleid en loonheffing). Ook de bronnen van deze financiële middelen waren zeer divers: ontwikkelaars, werkgevers in de regio en luchthavengebruikers. Gegeven een coöperatieve private sector en voldoende mogelijkheden tot het implementeren van value capture instrumenten blijkt het mogelijk een groot deel van de kapitaallasten van een infrastructuur project te financieren, zonder daarbij zoveel risico te lopen dat het project in gevaar komt (zoals bij de Jubilee Line Extension het geval was).

Alhoewel de Red Line zelfs zonder vastgoedontwikkeling bij Cascade Station zeer succesvol blijkt, is het voor toekomstige PPS-projecten van belang dat Cascade Station Development Company haar investering op termijn alsnog terugverdiend.

Bijlage 2: Nederlandse Casestudies

Den Haag CS

Waar in het verleden overheidssubsidies verleend werden zonder verdere voorwaarden voor private actoren heeft het Rijk bij de verschillende Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) gekeken naar de mogelijkheden tot private bijdrage aan de publieke investeringen. De gedachte is dat wanneer publieke investeringen ertoe leiden dat private partijen winst maken een deel van deze winst terug dient te vloeien naar diegene die subsidies heeft verstrekt: 'benefit sharing'. Den Haag Centraal Station is het eerste Nieuwe Sleutelproject waarbij afspraken tot benefit sharing zijn vastgelegd.

Het project

Met de aansluiting op de HSL, RandstadRail en Agglonet beschikt het centrale station van Den Haag over onvoldoende capaciteit om de verwachte reizigersgroei op te kunnen vangen. Behalve capaciteitsuitbreiding wordt er in het kader van stadsvernieuwing tevens gewerkt aan het opwaarderen van de stationsomgeving. In dit kader is Den Haag CS door het Rijk aangewezen als één van de zes NSP's, waarmee het in aanmerking komt voor financiële bijdrage van het Rijk. Van de circa één miljard euro die door het Rijk voor deze projecten gereserveerd is ontvangt Den Haag in totaal € 128 miljoen.

De plannen voor Den Haag CS zijn onderdeel van Den Haag Nieuw Centrum, de overkoepelende naam voor de grootscheepse metamorfose van het centrum van Den Haag. Hierbinnen zijn de plannen voor de nieuwe terminal en haar directe omgeving het verst gevorderd. Nadat in 2000 een intentieovereenkomst gesloten werd tussen het Rijk en de gemeente Den Haag, presenteerde de gemeente in februari 2003 het definitieve masterplan. Na goedkeuring van het Rijk werd onder enkele voorwaarden bijdragen toegezegd van € 79 miljoen uit het MIT, € 34 miljoen uit het NSP-1 budget en € 15 miljoen uit het NSP-2 budget¹⁵. De gemeente zelf investeert een bedrag van circa € 100 miljoen, terwijl de private partijen (NS vastgoed, Multi Vastgoed en Babylon Den Haag) circa € 500 miljoen investeren in het gebied.



Figuur 9: Artist impression van het nieuwe Den Haag Centraal. Bron: Ministerie van VROM (2003).

Door twijfels over de financiële haalbaarheid van grootschalige plannen vastgelegd in een intentieovereenkomst – tussen de gemeente Den Haag en enkele private partijen uit 1997 – is er gekozen voor het ambitieniveau te verlagen. De huidige plannen omvatten een nieuwe terminal met een transparante overkapping voor

¹⁵ NSP-1 en NSP-2 gelden uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) zijn bedoeld voor de ruimtelijke kwaliteit van de stedelijke omgeving. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) is bestemd voor de basisstations en infrastructuur van de Nieuwe Sleutelprojecten.

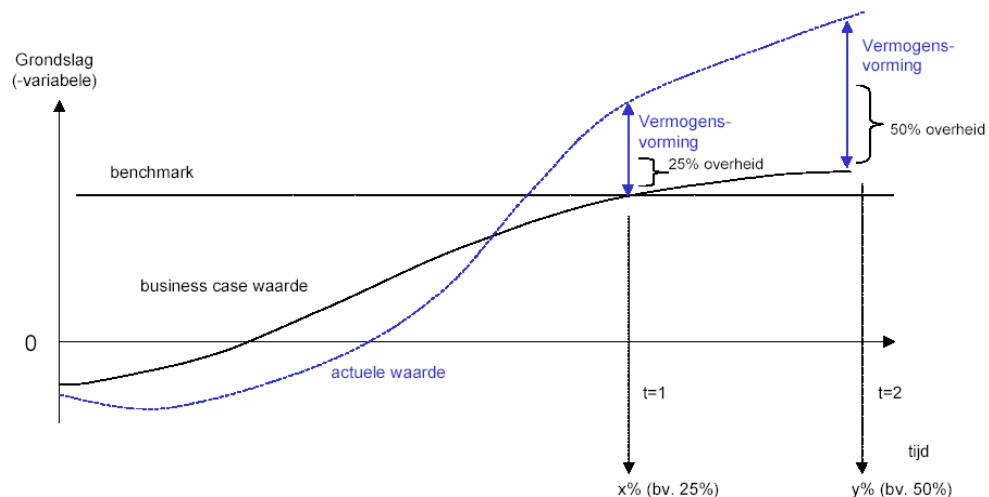
openbaarvervoer en ruimte voor voorzieningen, 100.000 m² ondergrondse parkeer-gelegenheid en een fietsenstalling, 300 woningen, 114.500 m² kantoorruimte en 132.000 m² winkelvoorzieningen. Verder krijgt het station aan alle zijden een ingang om de toegankelijkheid te verbeteren en de verweving met de omgeving te vergroten. De eerste fase van de nieuwe terminal zal in 2004 van start gaan, de overige plandelen in 2005. Oplevering van de terminal staat gepland voor 2008 en voor het gehele gebied voor 2011.

Benefit Sharing

Onder aanvoering van het Kenniscentrum PPS (onderdeel van het Ministerie van Financiën) zijn plannen gemaakt om het verlenen van overheidssubsidies te koppelen aan het delen van private 'overwinsten'. Door een 'claw-back' mechanisme in te bouwen wordt winst boven een vooraf besproken marktconform niveau in een vooraf vastgestelde verhouding gedeeld met de subsidieverstrekker. Zo werd in de conceptfase van de ontwikkelingsplannen van Den Haag Centraal door het Kenniscentrum het volgende geadviseerd:

- Het Rijk dient met betrokken vastgoedontwikkelaars afspraken te maken m.b.t. het delen van boven-marktconforme winsten in ruil voor subsidieverstrekking.
- Winsten worden bepaald door op verschillende meetmomenten (bijvoorbeeld vijf en tien jaar na uitgifte) de grondwaarde van de private ontwikkelaars o.b.v. de residuele waardemethode vast te stellen, waarbij inflatiecorrectie toegepast wordt om de niet-investeringsgebonden prijsstijgingen.
- Wanneer de winst boven een vooraf besproken marktconform niveau komt, zal deze overwinst voor de helft aan de subsidieverlener – het Rijk – toekomen.

Een fictief rekenvoorbeeld: Bouwrijpe grond wordt door de gemeente verkocht tegen een prijs van € 100 per m² bruto vloeroppervlak. Bij het eerste meetpunt, bijvoorbeeld vijf jaar na afronding van het project, is de marktprijs gestegen tot € 150. Van deze € 50 brutowinst wordt dan nog de marktconforme winst afgetrokken (stel € 12) en de inflatie in deze periode (stel € 15), waarbij deze laatste bepaald wordt door vergelijking met andere soortgelijke projecten. In dit geval wordt de resterende € 23 per m² gezien als boven marktconform (benchmark in onderstaand figuur) en wordt deze gedeeld met het Rijk.



Figuur 10: Een van de wijzen waarop de overheid kan meedelen in bovenmarktconforme winst over de levensduur van een locatie (Kenniscentrum PPS, 2001).

Echter, in samenspraak met de ministeries van VROM en V&W is er in de huidige plannen voor een gewijzigde vorm van benefit sharing gekozen omdat dit organisatorisch beter haalbaar was. De gemeente was namelijk al in een ver gevorderd stadium van onderhandelen met de private sector en had al overeenkomsten gesloten.

Het zou in dit geval niet praktisch zijn wanneer deze private ontwikkelaars tevens – deels overlappende – afspraken zou maken met het Rijk. Om deze reden werd er gezocht naar andere wegen tot hetzelfde doel, het afromen van 'overwinsten'. In de huidige plannen zijn het Rijk en de gemeente Den Haag het volgende overeengekomen:

- De gemeente Den Haag geeft de grond uit middels een traditionele gemeentelijke grondexploitatie.
- Extra opbrengsten bij de uitgifte van de grond worden door de gemeente gedeeld met het Rijk. Er is sprake van extra opbrengsten wanneer de werkelijke uitgifteprijs hoger is dan de gecalculeerde grondprijs (o.b.v. residuele grondwaarde) waar de plannen op gebaseerd zijn.
- Omdat de gemeente in tegenstelling tot het Rijk actief en risicovol participeert in het project mag zij de eerste vijftien procent van deze extra opbrengsten behouden. De helft van alle overige opbrengsten gaan naar het Rijk (terug in het FES).
- Het delen van deze extra opbrengsten beperkt zich tot het jaar 2019 wanneer de definitieve afrekening plaatsvindt, of eerder als het afgesproken maximumbedrag van € 88 miljoen teruggevloeid is naar het Rijk.

Analyse

In de uiteindelijke opzet heeft het Rijk zelf geen direct contact met de private sector, alleen met de gemeente. Er kan dan ook, wat benefit sharing betreft, niet gesproken worden van PPS. Het principe blijft echter nog overeind: eventuele bovenmarktconforme winsten vloeien gedeeltelijk terug naar de grootste subsidieverstrekker in het gebied. Hierbij moet aangetekend worden dat er vanuit gegaan wordt van een goed functionerende grond en vastgoedmarkt.

Net als bij de buitenlandse cases zien we ook hier dat er een grote mate van afhankelijkheid bestaat van de grillen van de vastgoedmarkt. De verwachte waarde van de te ontwikkelen vastgoed bepaalt tenslotte hoeveel er voor de onderliggende grond geboden kan worden. Op dit punt bestaat een groot verschil in opzet tussen het oorspronkelijke en het uiteindelijke plan: daar waar oorspronkelijk geadviseerd werd om meerdere malen *na* uitgifte van de grond te kijken naar de waarde van de grond, wordt er in de huidige plannen slechts eenmalig, bij uitgifte, gemeten. Dit vergroot de blootstelling aan de marktcycli. Hier staat tegenover dat de nieuwe opzet eenvoudiger – en daarmee lagere kosten met zich meebrengt – omdat er slechts eenmalig berekend te worden of er sprake is van 'overwinsten' en omdat mogelijk ingewikkelde vergelijkingen met andere projecten omwille van inflatieberekeningen achterwege kunnen blijven.

Het is belangrijk om aan te geven dat het uitvoeren van de oorspronkelijke ideeën zeker tot de mogelijkheden behoorde. Volgens een bij het project betrokken medewerker waren er geen politieke of financiële barrières die uitvoering in de weg stonden. In dit specifieke project was er sprake van een organisatorische barrière omdat er al in een eerder stadium afspraken gemaakt waren tussen ontwikkelaars en gemeente. Andere projecten, waarbij nog geen verbindingen aangegaan zijn, hebben wel een grote mate van flexibiliteit met betrekking tot de precieze invulling van benefit sharing. Welke vorm van benefit sharing – publiek-publiek dan wel publiek-privaat – in toekomstige projecten de voorkeur zal krijgen zal mede afhangen van het succes van dit project; de eerste toepassing bij gebiedsontwikkeling op grote schaal in Nederland.

Rotterdam CS

Het ambitieuze masterplan Rotterdam CS uit 2001 zette in op het realiseren van een toplocatie: een internationaal vervoersknooppunt en een aantrekkelijke omgeving met voldoende ruimte voor woon-, werk- en vrijetijdsfuncties. De plannen kwamen tot stand binnen een publiekprivate samenwerking. Ook de verdere ontwikkeling van het gebied zou gezamenlijk plaatsvinden, waarbij onrendabele projectonderdelen mede gefinancierd zouden worden door de rendabele projectonderdelen. Door organisatorische problemen en afwijzing van de plannen door het Rijk stapten twee van de drie private partners uit het project en ging de mogelijkheid tot verevening binnen het project zo goed als verloren. Onder tijdsdruk worden momenteel nieuwe plannen uitgewerkt waarbij er nauwelijks nog ruimte is voor value capturing.

Het project

Het uit de jaren vijftig daterende stationsgebouw van Rotterdam centraal is niet toegerust om de verwachte reizigersgroei (door de komst van de HSL, RandstadRail en sneltram – Tramplus genaamd) op te vangen. In 1996 zijn door de gemeente Rotterdam en NS de eerste stappen gezet ter realisatie van een nieuwe stations-terminal, waarbij tevens de ruimtelijke kwaliteit van het stationsgebied verhoogd diende te worden. In 1999 stelden de gemeente, NS Vastgoed, Amvest (later overgegaan in Rodamco) en ING Vastgoed een startovereenkomst op voor de gezamenlijke projectontwikkeling van het gebied. Hierin werd vastgelegd dat de kosten die nodig zijn om tot een masterplan voor het projectgebied te komen door de vier partijen gedeeld zal worden. Hiermee is de PPS, voor de planningsfase van het project althans, formeel van start gegaan. Alhoewel de gemeente en NS streefden naar een actieve rol van het Rijk, zag deze daar van af en beperkte deze als subsidieverstrekker tot een toetsende rol.

Intensief overleg tussen de partners leidde in 2001 tot een zeer ambitieus masterplan waarin er plaats was voor een groot aantal vierkante meters kantoorontwikkeling, woningen, 'urban entertainment' en tevens een hotel en een parkeergarage met 6500 parkeerplaatsen. Rotterdam CS zou door snelle verbindingen met de regio en het buitenland en het aantrekkelijke stationsgebied met volop ruimte voor wonen, werken en vrijetijdsbesteding een toplocatie worden. De totale kosten van het plan kwamen uit op ruim € 860 miljoen.



Figuur 11: Het plangebied van Rotterdam CS

Behalve het gezamenlijk komen tot een masterplan was het lange tijd de opzet om in de volgende fasen te komen tot een grondontwikkelingsmaatschappij (GOM) met daarin de vier partners. Deze aanpak zou het tevens mogelijk maken verevening toe te passen tussen rendabele en niet-rendabele projectonderdelen in het gebied. De inbrengwaarde van grond en vastgoed moest vastgesteld worden met behulp

van een rekenmodel waarin behalve de marktprijs ook de in de toekomst verwachte locatiewaarde omsloten zat. Ook moest er onderhandeld worden in hoeverre de commerciële activiteiten zouden bijdragen aan openbaarvervoer-gerelateerde kosten. Omdat deze onderhandelingen moeizaam verliepen en de uitwerking van het rekenmodel lang op zich liet wachten werden er nog geen harde afspraken gemaakt met betrekking volgende fasen van het project.

In 2001 is het masterplan op stedenbouwkundige en financiële gronden door het Rijk getoetst. Hoewel deze lovend was over de kwaliteit van het project, was zij niet te spreken over de financiële onderbouwing. Er bestond nog veel onduidelijkheid over de dekking van de kosten en er waren nog geen concrete toezeggingen gedaan door de private partners. De gemeente Rotterdam diende de plannen te herzien en te zorgen voor een sluitende begroting.

Eind 2001 diende de volgende tegenslag zich aan toen twee private partners, Rodamco en ING Vastgoed, afhaakten. Van een gezamenlijke gebiedsontwikkeling zou niet langer sprake zijn. In het geval van Rodamco had dit te maken met een wijziging in de fiscale wetgeving waardoor participatie negatieve gevolgen zou hebben voor het bedrijf als geheel¹⁶, waarvoor zij besloot om zich tot haar beleggingsrol te beperken. Verder verkreeg ING Vastgoed, ondanks afspraak, niet het voormalige aan het spoor gelegen postkantoor (Wigmans & Kooijman, 2002), waarmee haar duurzame positie in het plangebied verviel en deze niet meer aan de in de samenwerkingsovereenkomst gestelde eisen voldeed.

Als genadeklap voor het project werden in 2002 de aangepaste plannen van tafel geveegd door het nieuw gekozen gemeentelijk bestuur. Politiek aandacht, en daarmee financiële middelen, zouden verschuiven naar zaken als veiligheid en werkgelegenheid. Het aangepaste masterplan werd als te megalomaan gezien. Een volgend plan zou veel minder grootschalig en kostbaar moeten worden.

Door de komst van Tramplus, RandstadRail en HSL is de druk om snel met nieuwe plannen te komen erg groot. Inmiddels, medio 2004, is een architect bezig met het uitwerken van het voorlopig ontwerp tot een nieuw masterplan, welke eind 2004 verwacht wordt. Deze plannen omvatten slechts nog het station en het stationsplein. De overige plandelen zijn vanwege tijdsdruk voorlopig niet in de plannen opgenomen. Met name op het gebied van kantoorontwikkeling zijn de plannen drastisch ingeperkt. Hierdoor komt de nadruk veel meer te liggen op wonen. Verder zijn alle plannen met betrekking tot urban entertainment uit het project geschrapt.

De grootste kostenbesparing aan het stationsplein is gerealiseerd door het niet langer ondergrondse leggen van trams. Wel staat nog steeds de verbinding met de rest van het centrum centraal, met name door het aantrekkelijker maken van het gebied voor voetgangers. De huidige plannen vergen € 409 miljoen, waarbij er concrete toezeggingen zijn van € 154 miljoen van het Ministerie van V&W, € 55 miljoen van het Ministerie van VROM, € 100 miljoen van de stadsregio en eveneens € 100 miljoen van de gemeente Rotterdam (Ministerie van VROM, 2003). De financiële bijdrage van NS zal zich beperken tot de stationsterminal. De hoogte hiervan ligt nog niet vast en is afhankelijk van de exacte invulling (en daarmee winstmogelijkheden) en kosten van de stationshal.

Analyse

Het ambitieuze ontwerp voor Rotterdam CS met de champagneglazen als markant herkenningsteken werd in eerste instantie enthousiast ontvangen door de gemeenteraad, de PPS-partners en de lokale bevolking. Dit ambitieuze plan was het resultaat van vroegtijdig en intensief overleg tussen de gemeente en private actoren. Ook het creëren van financiële meerwaarde – betere benutting van publieke en private middelen – door verevening tussen winstgevende en verliesgevende projectonderdelen behoorde tot de mogelijkheden. Het kwam echter nooit tot concrete afspraken tussen de betrokken actoren. Dit is ondermeer het gevolg van het uitstap-

¹⁶ Fiscale beleggingsinstellingen die zich bezighouden met projectontwikkeling zouden voortaan aangeslagen worden voor vennootschapsbelasting.

pen uit de samenwerking van twee van de drie private partners. Factoren die al langer speelden waren echter al een voorbode voor wat zou komen; het verwerpen van het eerste masterplan, het uiteenvallen van de publiekprivate samenwerking en daarmee mogelijke value capturing:

- Onzekerheid omtrent potentiële opbrengsten en inbrengwaarde
Door onzekerheid omtrent de definitieve invulling van het project was het voor de private partners zeer lastig om de risico's, kosten en potentiële opbrengsten in te schatten. Deze onzekerheid had ook zijn invloed op het vaststellen van de inbrengwaarde van grond en vastgoed in de te vormen grondontwikkelingsmaatschappij. Er kon dan ook geen helder beeld verkregen worden in hoeverre er ruimte was voor private bijdrage. Om deze reden bleven inhoudelijke afspraken beperkt tot de planvormingsfase en werden er wat de realisatiefase betreft alleen procedurele afspraken gemaakt. Bij het uittreden van twee van de private partners verviel de mogelijkheid tot verevening grotendeels.
- Onzekerheid omtrent de mate van verevening
Gedurende het gehele project was het onduidelijk in hoeverre er sprake zou zijn van verevening tussen opbrengsten uit vastgoedrealisatie en de infrastructurele kosten van de terminal. De overheden hadden duidelijker moeten aangeven wat hun plannen hieromtrent waren. Ten dele is dit ingegeven door de terughoudende rol van het Rijk: het Rijk stuurde tenslotte aan op PPS bij de Sleutelprojecten, waarbij deze ook wilde meedelen in de baten van het project. Hoewel het begrip 'benefit sharing' wel geopperd is in de Rotterdamse context, leverde het Rijk niet de noodzakelijke operationalisering van dit beleidsinstrument (Wigmans & Kooijman, 2002).
Daar waar benefit sharing, weliswaar in aangepaste vorm, later wel gestalte heeft gekregen bij het nieuwe Den Haag Centraal, is dit niet gelukt bij Rotterdam CS. Ten tijde van het masterplan in Rotterdam was het Rijk zelf nog maar net begonnen aan de uitwerking van het concept. Er ontbrak een helder kader waarbinnen verevening vorm had kunnen krijgen waardoor een sterkere commitment van alle betrokken actoren in de volgende fasen van het project uitbleef.
- Opdeling in deelprojecten
Vanwege de complexiteit van het project werden tussentijdse overlegresultaten regelmatig vastgelegd in de vorm van overeenkomsten. Door deze aanpak behield het proces flexibiliteit en werd het draagvlak vergroot. Het had echter ook tot gevolg dat er steeds minder prikkel was tot private bijdrage aan onrendabele projectonderdelen. Hoewel de mogelijkheden tot verevening wel in het oorspronkelijke Rotterdamse project omsloten waren, zijn deze niet benut aldus Koppenjan en Ham (2003): "De neiging projecten beheersbaar te maken door ze in deelprojecten uiteen te leggen, en de planvorming in publieke handen te houden, staan het realiseren van verevening vaak in de weg. Hierdoor werden in de loop van het proces bij de HSL-stationslocatie Rotterdam [...] mogelijkheden tot verevening opgegeven."
- Rol van de overheden
"De veelkoppigheid en wispelturigheid van de overheid is een belangrijke verklarende factor" voor het mislukken van de PPS in Rotterdam, aldus Koppenjan en Ham (2002). Ondanks oproepen van de gemeente en NS om het Rijk vroegtijdig en actief bij het project te betrekken is het nooit zover gekomen¹⁷. In 1999 gaf het Rijk formeel te kennen niet als volwaardig partner betrokken zou zijn bij het project¹⁸.

¹⁷ "Zowel de gemeente, als ook NS hebben aangegeven dat niet-vrijblijvende betrokkenheid van het Rijk in een zeer vroeg stadium essentieel is voor de slagingskans. Beide hebben gepleit voor rijkscoördinatie en deelname op cruciale plekken in de projectorganisatie." (Ministerie van VROM, 1998)

¹⁸ Een mogelijke verklaring hiervoor is volgens het CPB (2001) dat het Rijk de capaciteit en ervaring niet heeft om een grotere actieve rol in te nemen. Bovendien zouden de ministeries een toetsende rol willen wat zich moeilijk verhoudt t.o.v. actieve deelname aan het project.

Omdat het Rijk niet actief betrokken was bij de planvorming was tijdige bijsturing van niet mogelijk, wat uiteindelijk leidde tot afkeuring van het plan en grote vertraging van het proces. Het was echter de gemeente als projecttrekker die onvoldoende oog had voor de financiële haalbaarheid van het project. Behalve het verschil in inzicht tussen de verschillende overheidsniveaus bleken ook de opeenvolgende gemeentebesturen erg in inzicht te verschillen. Dit betekende de nekslag voor het (aangepaste) masterplan.

Inmiddels wordt er druk gewerkt aan een nieuw masterplan. Het is echter de vraag in hoeverre de huidige plannen voor Rotterdam CS voldoen aan de oorspronkelijke Rijksdoelen voor Nieuwe SleutelProjecten. De betrokkenheid van het Rijk bij de NSP's was namelijk gemotiveerd vanuit de volgende kerndoelen (Interdepartementale projectorganisatie NSP, 2002):

- Integrale ontwikkeling van de zes stationslocaties tot hoogwaardige, multimodale OV-knooppunten en tot toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen.
- Maximale spin-off van investeringen in HSL-infrastructuur op stedelijke vernieuwing en intensief ruimtegebruik.
- Maximale spin-off van investeringen in commercieel vastgoed op stedelijke vernieuwing en verhoging van de kwaliteit van de fysieke omgeving.

Hoewel het eerste doel wellicht haalbaar is, lijkt – op basis van de huidige plannen – de kans op een maximale spin-off van investeringen voor Rotterdam verloren te gaan. De aanpak van de huidige plannen is met name ingegeven door de tijdsdruk van de komst van de HSL en RandstadRail. De ontwikkeling van de terminal heeft de hoogste prioriteit gekregen en de ontwikkeling van het niet-terminal gedeelte is voorlopig in de wacht gezet. Door uitsluitend te concentreren op de stationsterminal en het stationsplein gaat de mogelijkheid tot verevening tussen winst- en verliesgevende projectonderdelen verloren.

Sijtwende

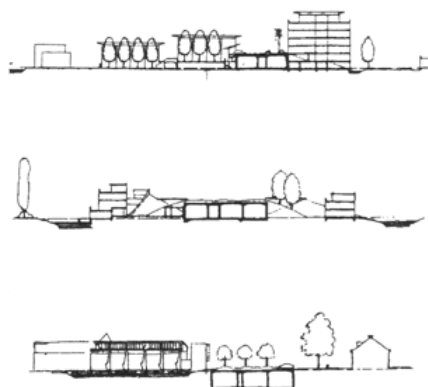
Het project Sijtwende is om verschillende redenen een opmerkelijk project. Behalve dat er sprake is van intensief en dubbel grondgebruik is dit het eerste project waarbij de private sector verantwoordelijk is voor integrale, multifunctionele gebiedsontwikkeling in combinatie met de aanleg van een rijksweg. Door deze aanpak zijn vereveningsmogelijkheden gecreëerd waardoor de private sector kon bijdragen aan de realisatie van een (publieke) rijksweg. De opbrengsten uit de exploitatie van de grond en de realisatie van woningen en kantoren werd gedeeltelijk aangewend om de meerkosten van de infrastructurele inpassing te dekken.

Het project

Al decennia werd er gesproken over de aanleg van de Noordelijke Randweg (No-rah) bij Den Haag die de rijkswegen A4 en A44 met elkaar moest verbinden. Omdat de gemeente Voorburg en haar bewoners fel gekant waren tegen verdere aantasting van de ruimtelijke kwaliteit in het gebied kwam het nooit verder dan voorstellen. Ondertunneling van de weg zou een goede oplossing zijn maar bleek financieel niet haalbaar. In 1995 legde de provincie Zuid-Holland een aanwijzing op aan de gemeente Voorburg en waardoor deze verplicht werd mee te werken aan de realisatie van de weg.

Niet veel later kwam Bohemen Vastgoedontwikkeling bv met een ingenieus voorstel; het drukbebouwde oostelijke deel van het traject (Sijtwende¹⁹) zou in een tunnel aangelegd worden waardoor aantasting van het gebied minimaal zou zijn, terwijl de meerkosten hiervan gedekt zouden worden uit de winst op hoogwaardige woningbouwprojecten die tot direct naast de rijksweg gebouwd zouden kunnen worden. In ruil voor deze private bijdrage zou de ontwikkelaar het recht krijgen het gebied (Sijtwende) te ontwikkelen, met de verantwoordelijkheid voor de integrale ontwikkeling van zowel woningen als de aanleg van de rijksweg en een tramtunnel. Bij het gereedkomen van de rijksweg zou deze overgedragen worden aan Rijkswaterstaat. In 1996 richtte Bohemen, samen met Volker Stevin, 'Sijtwende bv' op en werden verdere afspraken gemaakt over het project met het Rijk, de gemeente Voorburg en het stadsgewest Haaglanden.

Omdat zelfs met een private bijdrage volledige ondertunneling financieel niet haalbaar bleek, stelde Sijtwende bv een goedkoper alternatief voor: de 'holle dijk'. Dit is een betonnen overkluizing van de weg op maaiveldniveau waarover grond wordt gestort. Geluids- en stankoverlast worden tot een minimum beperkt waardoor bebouwing direct naast de weg (dijk) mogelijk wordt.



Figuur 12: Dwarsdoorsneden van de drie typen toegepaste holle dijk varianten in Sijtwende (Oremus, 1999).

¹⁹ Een twee kilometer lang traject van de Noordelijke Ringweg op de grens van Voorburg en Leidschendam waar een smalle strook grond tussen twee dichtbevolkte stedelijke gebieden van bebouwing vrijgehouden is.

Op basis van deze holle dijk variant zou het bouwoppervlak in het gebied vergroot kunnen worden waardoor er aan weerszijden van de dijk²⁰ in totaal duizend kwalitatief hoogwaardige woningen, een brandweerkazerne en 10.000 m² aan kantoorruimte ontwikkeld zou kunnen worden. Om plaats te maken voor twee gelijkvloerse kruispunten moest de tunnelbak twee maal onderbroken worden waardoor er op deze plekken geen bebouwing kon plaatsvinden. Het uiterste oostelijke deel van het traject zou in een traditionele tunnel onder de rivier de Vliet aangelegd worden om weer boven te komen bij de oprit van de A4.



Figuur 13: Projectkaart Sijtwende. De gekleurde delen vallen binnen het projectgebied (www.voorburg.nl).

Hindernissen

Om dit project ten uitvoer te brengen moest de initiatiefnemer, Bohemen vastgoedontwikkeling, eerst de verschillende gemeenten en het Rijk overtuigen van haar plan. Ondanks het feit dat het een zeer ongebruikelijk concept was hadden de overheden er wel oor naar. Een belangrijke motivering hiervoor was het feit dat verschillende pogingen vanuit de publieke sector in het verleden door politieke dan wel financiële barrières verhinderd waren.

Hoewel Sijtwende bv verantwoordelijk was voor het ontwerp van de weg was het Rijkswaterstaat dat moest toezien of deze aan de eisen voldeed. Het eerste ontwerp werd afgekeurd omdat deze niet voldeed aan de verkeerskundige eisen. Dit ontwerp richtte zich zo op intensief grondgebruik dat de afstand tussen de uitmondingen van de tunnels en de kruispunten te klein was om de vervoersstromen veilig te geleiden²¹. Het ontwerp werd ingrijpend aangepast; de holle dijk tunnelsecties werden ingekort tot 400 en 500 meter. Dit inkorten had tot gevolg dat er in plaats van 1000 nog maar 700 woningen gebouwd zouden kunnen worden. Om deze reden is de uiteindelijke private bijdrage dan ook lager uitgekomen dan in eerdere plannen tot de mogelijkheden behoorden.

Andere tegenslagen waren de verscherpte veiligheidseisen die aan tunnels gesteld werden (n.a.v. een reeks tunnelbranden in het buitenland) en niet geplande aanpassingen aan het verkeerssignaleringssysteem op het hoofdwegennet. Ook ontstonden er inpassingproblemen bij de tramtunnel en openbaarvervoersknooppunt, wat leidde tot vertraging en had tot gevolg dat de projectkosten sterk stegen. Door alle bovengenoemde hindernissen duurde de in 1998 gestarte aanleg geen tweeënhalf maar vierënehalf jaar. De eerste woningen werden in 2001 opgeleverd, de rijksweg in 2003. Het gehele plan, bestaande uit vijf deelgebieden, zal rond 2005 gereed zijn.

Financiën

In 1996 en 1997 werden contracten tussen Sijtwende bv en het Ministerie van V&W gesloten voor de levering van een bedrijfsklare verkeerstunnel met daarnaast een tunnelbuis voor hoogwaardig openbaarvervoer voor een bedrag van € 81,7 miljoen, bestaande uit:

²⁰ Omdat het Rijk bebouwing boven rijkswegen niet toestaat zou kwaliteitsverhogende publieke ruimte in de vorm van groenvoorziening en paden voor langzaam verkeer op de dijk worden aangelegd.

²¹ Simulaties wezen uit dat deze afstand sterk vergroot moest worden omdat het zicht door de overgang van kunstlicht naar daglicht onvoldoende was (Matser, 1998).

- € 59 miljoen bijdrage van V&W voor de aanleg van de weg.
- € 9,1 miljoen bijdrage van VROM voor de aanleg van de weg in het kader van het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik.
- € 13,6 miljoen bijdrage van V&W voor de ruwbouw van een ov-tunnel.

Door het kiezen voor een “turn-key” overeenkomst²² heeft Rijkswaterstaat bewust afgezien van risicodragende participatie in het project. In de initiële fase van het project was de ontwikkeling op de lokale woningmarkt, met de komst van drie grote VINEX-locaties (Leidschenveen, Ypenburg en Wateringseveld), ook behoorlijk onzeker. Aan private zijde bestond er meer vertrouwen in de winstmogelijkheden, waarbij Sijtwende bv nagenoeg alle uitvoeringsrisico's voor haar rekening genomen heeft. De realisatie van de weg en tunnel waren met een concerngarantie veiliggesteld.

Oorspronkelijk waren het de gemeente Voorburg en het Rijk die respectievelijk 20 en 2 hectare grond bezaten in het Sijtwende gebied. De ondergrond van de tunnel (6 ha) is bij oplevering om niet overgedragen aan het Rijk, terwijl de overige 16 hectare voor een groot deel voor woningbouw is benut. Het openbaar gebied bleef in handen van de gemeente terwijl de ondergrond van de woningen aan Sijtwende bv is overgedragen, waarbij deze na verkoop van de huizen in particuliere handen is gekomen. De opbrengst uit de grondexploitatie is door een onafhankelijk bureau geschat op € 11,3 miljoen. Deze opbrengsten zijn in mindering gebracht op de meerkosten van de tunnel, m.a.w., de prijs die Rijkswaterstaat voor de oplevering moest betalen is met dit bedrag verminderd. Verdere private bijdrage kwam van de winst op woningbouw en door een groot deel van de verantwoordelijkheid, en daarmee financiële risico's, aan de private sector over te dragen. De meerkosten van wegaanleg – exclusief tramtunnel – binnen de holle dijk ten opzichte van aanleg op maaiveldniveau, grofweg € 18 miljoen, zijn dus gedekt door winst uit andere onderdelen van hetzelfde project.

Bij de eindafrekening van het Sijtwende contract waren de kosten gestegen tot € 119,8 miljoen. Deze toename van € 38,1 miljoen werd veroorzaakt door de contractaanpassingen in het kader van de verhoogde veiligheidseisen voor tunnels en een nieuwe verkeerssignaleringsstelsel op het hoofdwegenet. Bovendien was een aanzienlijk deel van dit bedrag, € 14 miljoen, bestemd voor aanpassingen die oorspronkelijk buiten het projectgebied²³ Sijtwende vielen.

Analyse

Het project Sijtwende is een succes geworden. Door het toepassen van PPS is een kwalitatief hoogwaardig project ontstaan, terwijl er binnen strikte randvoorwaarden geopereerd moest worden. Ondanks de besproken hindernissen is Sijtwende tot een voorbeeldproject uitgegroeid. Het maakt duidelijk wat er met deze vorm van value capturing mogelijk is binnen de bestaande wet- en regelgeving. De voornaamste succesfactoren zijn de volgende:

- Integraal plan
Door de projectgrenzen op te rekken²⁴ ontstond de mogelijkheid tot verevening van winstgevende en verliesgevende projectonderdelen. Bovendien heeft het samenbrengen van een weg, woningen, vastgoed, groenvoorziening binnen één plan ertoe geleid dat deze verschillende functies goed op elkaar afgestemd konden worden.

²² Bij een “turn-key” overeenkomst wordt het project kant-en-klaar tegen een vooraf vastgestelde prijs aan de opdrachtgever opgeleverd. De uitvoerder is dus zelf geheel verantwoordelijk voor de realisatie van project zoals dat in het contract is opgesteld.

²³ Viaduct onder de spoorlijn Leiden - Den Haag, aquaduct onder de Vliet en de aansluitende wegvlakken.

²⁴ Door de verbindingsweg niet te zien als afzonderlijk project, maar als integraal onderdeel van de ontwikkeling van het gebied, kan het project als puntinfrastructuur gezien worden in plaats van als lijninfrastructuur, waardoor vereveningsmogelijkheden ontstaan.

- Politieke commitment
Door de opgelegde aanwijzing van de Provincie aan de gemeente Voorburg was het niet langer de vraag of er eindelijk voldoende draagvlak zou komen voor de aanleg van de weg. Gesteund door deze zekerheid kon de private sector zich intensief inzetten voor de realisatie van het project. Zonder deze commitment is het denkbaar dat deze PPS nooit van de grond gekomen was. Het project zou zich mogelijk nog steeds in een planstadium bevinden, of de weg zou tegen hoge maatschappelijke (aanleg op maaiveld niveau) dan wel financiële (volledige ondertunneling) kosten aangelegd zijn geweest.
- Positieve rol project trekkers
Een van de belangrijke succesfactoren bij PPS projecten is de aanwezigheid van een bevlogen persoon, groep of organisatie, die als initiator of als trekker van het project optreedt en partijen bij elkaar weet te houden. “Het succes van Sijtwende is voor een groot deel op de aanwezigheid van zo’n trekker terug te voeren. Het private consortium was bereid het risico van de integrale projectontwikkeling op zich te nemen en vervulde een cruciale bemiddelende rol tussen de verdeelde publieke partijen” (Koppenjan & Ham, 2003). Behalve Bohemen bv speelde ook verschillende publieke projectleiders een belangrijke rol in het succes van het project.
- Intensieve samenwerking en flexibiliteit
Vanuit het gemeenschappelijk belang van de verschillende actoren werd er door iedereen hard gewerkt aan de snelle realisatie van het project. Door oog te hebben voor de problematiek van andere actoren konden de plannen aangepast worden zodat er een voor ieder aantrekkelijk, maar vooral ook een goed uitvoerbaar plan op tafel kwam. Deze flexibiliteit en bereidwilligheid zorgde voor vertrouwen wat goed van pas kwam bij obstakels die tijdens het project boven kwamen.

Een risico van het project is dat de mogelijkheden tot aanbesteden niet zijn onderzocht. Bohemen werkte het plan samen met de overheden uit onder voorwaarde dat zij de ontwikkeling ten uitvoer zou brengen. Om deze reden is er nooit gezocht naar andere private inbreng. De afhankelijkheid van één partij leidde dan ook waarschijnlijk tot een hogere prijs. Het CPB (2001) raadt dan ook aan om de mogelijkheden tot aanbesteden altijd te onderzoeken voorafgaand aan de vorming van een PPS. Anderzijds is het de vraag of samenwerking met andere private partijen tot dezelfde intensieve samenwerking en oplossingsgerichte aanpak geleid zou hebben.

De meerkosten van wegaanleg binnen de holle dijk ten opzichte van aanleg op maaiveldniveau komen uit op een bedrag van grofweg € 18 miljoen. Tegenover deze meerkosten staat de meerwaarde in stedenbouwkundig opzicht, de versnelde realisatie van het project, het overdragen van een groot deel van de projectrisico's naar de private sector en het opdoen van kennis welke mogelijkerwijs in toekomstige projecten benut kan worden. Zo is er een Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik (EMR) in Gouda opgericht om de tijdens het project opgedane kennis op te slaan en te benutten bij andere projecten (Oremus, 1999). Ook is Bohemen bv betrokken bij een nieuw project waarbij verevening wordt toegepast; de verbreding van de A4 in Leiderdorp en streeft zij naar betrokkenheid bij de mogelijke verlegging van de A9 in Badhoevedorp waarbij mogelijk verevening toegepast kan worden.

Referenties

- Church, A. (1990). "Transport and urban regeneration in London Docklands - A victim of success or a failure to plan?" *Cities*(November).
- CPB (2001). PPS: Een uitdagend huwelijk - Public-Private Samenwerking bij combinatieprojecten. The Hague, Centraal Planbureau.
- Enoch, M.P. (2002). "Recouping public transport costs from gains in land values: The cases of Hong Kong and Copenhagen", *Traffic Engineering and Control*, 43(9): 336-340.
- Interdepartementale projectorganisatie NSP (2002). Voortgangsreportage Nieuwe Sleutelprojecten 2002. Den Haag.
- Kenniscentrum PPS (2001). Handleiding publiek-private samenwerking: Benefit sharing. Den Haag, Kenniscentrum PPS.
- Klaassen, A.W. (1998). Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk. Den Haag, Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Koppenjan, J. & H. Ham, (red). (2002). "Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief." Utrecht, Lemma.
- Koppenjan, J. & H. Ham (2003). "Partnerships passing in the night?" PPS, 3(2).
- Landers, J. (2002). "Max transit", *Civil Engineering*, 72(1).
- Marlet, G. & J. Poort (2003). Van CentrAal naar Beter - Perspectieven voor decentralisatie van de aanleg van infrastructuur. Breukelen, NYFER.
- Marlet, G. & C.v. Woerkens (1998). Geld uit de grond - financiering van infrastructuur. Breukelen, NYFER.
- Matser, J.G.L.M. (1998). "Dubbel grondgebruik ei van Columbus. Plan Sijtwende: Rijk koopt de weg kant en klaar", *Wegen*, 72(3): 26-29.
- Ministerie van VROM (1998). Naar nieuwe financieringsvormen van de tweede generatie Sleutelprojecten en HST-stations. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2001). Rijksnota Grondbeleid: Op grond van nieuw beleid. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2003). Nieuwe Sleutelprojecten in aantocht. Den Haag.
- Nash, C., B. Matthews, P. Granero & N. Marler (2001). Design of new financing schemes for urban public transport - the role of private finance. Thredbo no. 7, Molde, Norway.
- NS (2004). Jaarverslag 2003. Utrecht.
- Offermans, R. (2003). Gains for Trains: Capitalizing on Transit Investments. Possible Value Capture Funding Methods for Dutch Cities. Rotterdam, Department of Regional Economics & Transport and Port Economics, Erasmus University.
- Oremus, F. (1999). "Sijtwende benut meervoudige mogelijkheden holle dijk", *Cement*, 51(8): 14-17.
- Oscar Faber (2000). Fair and efficient pricing in transport - the role of charges and taxes. An Eu-wide review of transport charges and taxes (national) in commuter and business travel, Oscar Faber.
- Pugh, C. (1996). "Olympia and York, Canary Wharf and what may be learned", *Property Management*, 14(2): 5-18.
- Riley, D. (2001). Taken for a Ride: Trains, Taxpayers, and the Treasury. UK, Centre for Land Policy Studies.

Sims, L. & J. Berry (1999). Various ways of recovering increases in land and property values – the example of North America. Paper presented at UITP seminar (13-14 October), Paris.

TCRP (2002). Transit-oriented development and joint development in the United States - a literature review (Legal Research Digest no. 52). Washington D.C., Transit Cooperative Research Program.

Tsukada, S. & C. Kuranami (1994). "Value capture: the Japanese experience". In Farrell, S. (ed.), Financing transport infrastructure. London, PTRC: 177-192.

Wigmans, G. & D. Kooijman (2002). "Ambitieuze poging stuit op grenzen", *Rooilijn*, 34(4): 197-202.

www.addington3.freeserve.co.uk.

www.its.berkeley.edu/publications/localoptiontax/oregon.pdf.

www.m.dk.

www.oretad.dk.

www.trimet.org.

www.voorburg.nl.