

De betaalbaarheid van de stad

Erik Braun, Alexander Otgaar en Jan-Jelle Witte



De betaalbaarheid van de stad

Erik Braun, Alexander Otgaar en Jan-Jelle Witte

Eindrapport, november 2013

© Euricur/Erasmus University Rotterdam, 2013

Dit is een publicatie van het European Institute for Comparative Urban Research (Euricur) gevestigd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het presenteert de resultaten van een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Gemeente Eindhoven.

Illustratie cover: River City Gothenburg (www.centraalvstaden.nu)

European Institute for Comparative Urban Research (Euricur)

Erasmus University Rotterdam

P.O. Box 1738, Room H16-01

3000 DR Rotterdam

The Netherlands

www.euricur.nl

+31.10.4081186

Erik Braun: braun@ese.eur.nl

Alexander Otgaar: otgaar@ese.eur.nl

Jan-Jelle Witte: jwitte@ese.eur.nl

Dankwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Eindhoven. Wij bedanken de gemeente Eindhoven voor het verlenen van deze opdracht, en in het bijzonder Robert Elbrink, Valerie van Nielen, Iris Smolders en Alwin Groen voor hun begeleiding en waardevolle input.

Erik Braun

Alexander Otgaar

Jan-Jelle Witte

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	1
2	Onderzoeksopzet	6
3	De betaalbaarheid van de stad: vijf domeinen	9
4	Voorbeelden: een eerste verkenning	14
5	Oplossingen nader bekeken.....	31
6	Toepassing in Eindhoven	62
	 Bronnen	 72
	Lijst van geraadpleegde experts	74

1

Samenvatting

1.1 Aanleiding

Eindhoven is ambitieus en wil ook in de toekomst een aantrekkelijke stad zijn om te wonen en werken voor de eigen inwoners, de studenten en de (internationale) kenniswerkers die cruciaal zijn voor de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven in (de regio) Eindhoven. Eindhoven maakt zich zorgen om “de betaalbaarheid van de stad”. Deze zorgen hebben niet alleen betrekking op de huidige economische en financiële crisis, maar ook op de langere termijn: hoe kan de stad blijven investeren in de een hoogwaardige woon- en werkomgeving?

De voorliggende studie is niet een zoektocht naar simpele bezuinigingen, maar beoogt in kaart te brengen hoe stadsbestuurders er voor kunnen zorgen dat *de stad betaalbaar blijft*. Het gaat hierbij om een gezonde balans tussen inkomsten en uitgaven en raakt daarmee aan tal van beleidsterreinen. Drie vragen staan centraal in dit onderzoek:

- 1) In welke richtingen of domeinen zoeken steden oplossingen voor de betaalbaarheid van de stad?
- 2) Welke concrete oplossingen (modellen, concepten, constructies, etc.) zijn er gevonden om de betaalbaarheid van de stad te verbeteren?
- 3) Welke steden bieden interessante leerervaringen voor Eindhoven rekening houdend met de mate waarin lessen te transfereren zijn?

1.2 De betaalbaarheid van de stad: vijf domeinen

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat de *betaalbaarheid van de stad* niet alleen voor Eindhoven een uitdaging is maar dat er ook internationaal aandacht voor is. Uit de literatuurstudie blijkt dat er vijf domeinen zijn waarop steden werken aan de betaalbaarheid: **verdichting** (meer inwoners en banen binnen de stadsgrenzen), **regionaal samenwerken** (om efficiënter met schaarse middelen om te kunnen gaan), **aantrekken** (van specifieke

gewenste doelgroepen zoals kenniswerkers en hightech bedrijven), **anders financieren** (van bijvoorbeeld voorzieningen, infrastructuur en gebiedsontwikkelingen) en een **andere overheid** (door zaken anders te organiseren en door een andere rol ten opzichte van bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld).

Deze vijf domeinen zijn nauw met elkaar verweven. Zo is bijvoorbeeld verdichting nodig om specifieke doelgroepen aan te trekken en omgekeerd. Regionaal samenwerken is weer relevant voor verdichting en het aantrekken van specifieke doelgroepen. Andere financieringsvormen zijn instrumenteel voor het verdichten van steden en het stimuleren van regionale samenwerking. En een anders georganiseerde overheid met een andere rol kan weer helpen bij het arrangeren van nieuwe financieringsvormen.

1.3 Oplossingen: interessante voorbeelden

Op basis van de vijf domeinen is een eerste verkenning gemaakt van interessante voorbeelden elders in de wereld en dan vooral in de VS, Canada en Europa. Hierbij zijn de steden en regio's de vindplaats van slimme oplossingen.

In hoofdstuk 3 passeren meer dan 50 steden en regio's de revue waar is gewerkt aan een of meerdere slimme oplossing(en) om de betaalbaarheid van de stad te waarborgen. In het domein **verdichting** zijn voorbeelden te vinden van *smart growth*, verlevendiging van de binnenstad, brownfield redevelopment, concentratie van voorzieningen, verhandelbare ontwikkelingsrechten en nog veel meer. In het domein **regionaal samenwerken** worden voorbeelden besproken over het delen van voorzieningen en gezamenlijke inkoop, maar ook de benodigde regionale samenwerking voor het verhandelen van ontwikkelingsrechten komt aan bod. Het **aantrekken** van specifieke doelgroepen gaat over effectieve vormen van citymarketing en profilering, het organiseren van een warm welkom en over kennismaking met de stad. Het aantal voorbeelden van **anders financieren** gaat over *value capturing*, *tax increment financing*, *crowdfunding*, investeringsfondsen, business improvement districts en neighbourhood investment districts maar ook over anders financiering. De **andere overheid** krijgt vorm door voorbeelden van *outsourcing* van overheidsdiensten dan wel hervorming van overheidsdiensten door private partijen, de inzet van vrijwilligers, meer zeggenschap voor bewoners en bedrijven

Uit de ruim 50 steden zijn 10 steden geselecteerd met 11 interessante oplossingen:

1. *Value capturing* (het afvangen van waarde die ontstaat door wijzigingen in het bestemmingsplan) en verdichting (Barcelona)
2. Een hoogbouwhoefting (ook een vorm van *value capturing*) en een warm welkom (het organiseren van activiteiten om specifieke doelgroepen aan te trekken en vast te houden) (Basel)
3. Een expansieve universiteit met een sterk merk meer ruimte geven voor gebiedsontwikkeling onder bepaalde voorwaarden (MIT, Cambridge).
4. Citymarketing (onder meer sociale media en evenementen) richten op specifieke groepen bewoners en bedrijven teneinde die aan de stad te binden (Chattanooga)

5. Verdichting realiseren door het invoeren van een congestieheffing en een actief ov-beleid (stimuleren ontwikkeling rondom ov-knooppunten) (Göteborg)
6. Het invoeren van wijkinvesteringszones zodat eigenaars/gebruikers meebetalen aan verbeteringen in hun omgevingen (Hamburg)
7. Gezamenlijke aanbesteding of inkoop op regionaal niveau uitbesteden aan een sociale onderneming die schaalvoordelen op een innovatieve wijze benut (Liverpool)
8. Maatschappelijke obligaties uitschrijven waarmee private investeerders kunnen profiteren van *efficiency gains* bij sociale interventies (Londen)
9. Het invoeren van een systeem waarbinnen ontwikkelingsrechten regionaal verhandeld kunnen worden (Seattle)
10. Het stimuleren van inbreiding (brownfieldontwikkeling) door ontwikkelaars incentives te geven (Windsor)

Hoofdstuk 4 gaat dieper in op deze geselecteerde oplossingen waarbij steeds de achtergrond en aanleiding worden besproken, de werking van de oplossing en de (beschikbare) evaluatie tot nu toe.

1.4 Toepassing in Eindhoven

Hoofdstuk 5 analyseert de basisprincipes en de businesscase vanuit zowel een publiek als privaat perspectief. Hiermee tonen we aan dat de oplossingen *in theorie* de betaalbaarheid van de stad verbeteren, onder meer via verdichting, het aantrekken van specifieke doelgroepen en gezamenlijke inkoop. Een deel van de oplossingen zijn voor overheden budgetneutraal maar verhogen wel de kwaliteit van het stedelijke vestigingsmilieu; andere vragen wel een beperkte initiële investering die kan worden terugverdiend.

In de meeste gevallen zijn de publieke investeringen dus beperkt. De meeste oplossingen hebben met elkaar gemeen dat bedrijven, burgers en het maatschappelijk middenveld worden gemobiliseerd om te participeren en te investeren (in tijd of geld). Of de besparingen ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd, is echter niet met zekerheid te zeggen. In hoofdstuk 4 plaatsen we bij ieder instrument wel een aantal kritische kanttekeningen. Belangrijk hierbij is te vermelden dat de termijn waarbinnen oplossingen kunnen worden geïmplementeerd en effecten gerealiseerd sterk uiteenloopt. Het warme welkom in Basel kan bijvoorbeeld vrij eenvoudig worden gekopieerd, maar een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten vraagt beduidend meer tijd.

Ook is er gekeken naar de ruimtelijk-economische voorwaarden en het juridisch bestuurlijke kader waarin de 11 oplossingen gedijen. Op die manier ontstaat een scherper beeld van de oplossingen en is het mogelijk een eerste oordeel te vellen over de transfereerbaarheid van de lessen voor Eindhoven. Uit deze eerste verkenning blijkt dat de ruimtelijk-economische omstandigheden een toepassing van de gevonden instrumenten niet direct in de weg staan, maar in sommige gevallen de toepassing wel bemoeilijken. In vergelijking met de meeste andere onderzochte steden heeft Eindhoven een relatief lage

aanvangsdichtheid, een minder sterke, maar wel stabiele groei van de bevolking en een iets minder duidelijke tegenstelling tussen stad en ommeland. Door deze omstandigheden is de vraag naar verdichting minder evident en daarmee de haalbaarheid van verdichtingsstrategieën minder vanzelfsprekend.

Uit de studie komt tevens naar voren dat een aantal oplossingen juridische of bestuurlijke aanpassingen vergen. We concluderen dat het wettelijk kader in Nederland (nog) ontoereikend is voor een optimale toepassing van sommige oplossingen uit het buitenland, zoals het invoeren van wijkinvesteringszones en de regionale verhandeling van ontwikkelingsrechten. Ook is het gemeenten bijvoorbeeld niet toegestaan de onroerende zaak belasting tijdelijk aan te passen om investeerders over de streep te trekken bij de herontwikkeling van brownfields. Naast 'harde' juridische beperkingen zijn er soms ook 'zachte' bestuurlijke restricties. Alle oplossingen vereisen het nodige politieke en maatschappelijke draagvlak: met name de bereidheid van publieke partijen om de inmenging van andere, niet-publieke partijen te accepteren. Maar ook de keuze voor verdichting zal niet in één dag worden genomen, ondanks de toenemende urgentie inzake de betaalbaarheid van de stad.

1.5 Aanbevelingen

Uiteindelijk resulteert de studie in de volgende aanbevelingen:

1. Eindhoven kan vrij snel beginnen met oplossingen ter verbetering van de betaalbaarheid van de stad die relatief makkelijk zijn door te voeren. Voorbeelden van "laaghangend fruit" zijn het warme welkom en het gebruik van evenementen voor het aantrekken en vasthouden van specifieke doelgroepen.
2. Voor veel gevonden oplossingen is het van belang dat er in de regio consensus komt over de ruimtelijke visie voor de komende decennia. Deze oplossingen werken alleen wanneer er gekozen wordt voor een zekere mate van verdichting. Dat betekent niet per se hoogbouw, maar kan ook tot uitdrukking komen in het toestaan van meervoudig grondgebruik, het stimuleren van inbreiding en het concentreren van bepaalde voorzieningen.
3. In tegenstelling tot landen als de VS en Canada, maar ook dichterbij: Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, is het juridisch kader in Nederland ontoereikend om een aantal inventieve oplossingen voor de betaalbaarheid van de stad door te voeren. Als Eindhoven van deze instrumenten gebruik wil gaan maken, verdient het aanbeveling om ervoor te zorgen dat aanpassing van het wettelijk kader meer (nationale) prioriteit krijgt. Steden hebben meer speelruimte nodig om de stad betaalbaar te houden en te kunnen blijven investeren in de aantrekkelijkheid van de stad. Het zou ook consistent zijn met het vigerende beleid om steeds meer verantwoordelijkheden te verschuiven van rijks- naar gemeenteniveau.

Tot slot is het van belang ook de beperkingen van dit onderzoek te vermelden. Het onderzoek is gebaseerd op deskresearch en internationale contacten vanuit het Euricur-netwerk om de juiste informatie boven tafel te krijgen. Het uitvoeren van een internationale benchmark waarbij een selectie van de cases ter plaatse kan worden onderzocht levert zeker nog veel meer relevante inzichten op voor Eindhoven en kan helpen om Eindhoven ook internationaal te benchmarken.

2

Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

Steden zijn de motoren van de economie. Ze zorgen voor werkgelegenheid en het zijn broedplaatsen voor nieuwe ideeën. Agglomeratievoordelen zoals een beter voorzieningenniveau en een hogere productiviteit (en dus hogere lonen) wegen voor veel bedrijven en bewoners op tegen agglomeratienadelen zoals congestie en hogere grondprijzen. Inmiddels woont meer dan de helft van de wereldbevolking in een stedelijke omgeving en de verwachting is dat dit percentage verder zal toenemen.

Lokale overheden staan wereldwijd voor de uitdaging – al dan niet in samenwerking met andere partijen – een aantrekkelijk leef- en vestigingsklimaat te realiseren zonder dat daar een al te hoog prijskaartje aan komt te hangen. Van steden wordt gevraagd om grote ambities – het vermogen te concurreren met andere steden – te combineren met een degelijke financiële huishouding. Voldoende en kwalitatief hoogwaardige voorzieningen en adequate infrastructuur zijn belangrijke ingrediënten voor een “aantrekkelijke en concurrerende stad”, maar de kosten hiervan moeten wel binnen de perken blijven.

In Nederland maakt de gemeente Eindhoven zich zorgen over de “betaalbaarheid van de stad”. Terwijl structurele en incidentele inkomsten teruglopen, blijven de uitgaven aan onderhoud en voorzieningen (openbare ruimte, cultuur, sport, etc.) onverminderd hoog. De economische crisis – tegenvallende grondverkoop en teruglopende rijksinkomsten – verklaart voor een deel het dreigend tekort, maar het feitelijke probleem is veel fundamenteeler van aard. Met beperkte mogelijkheden voor gronduitgifte groeit de vraag naar meer structurele oplossingen om voorzieningen ook in de toekomst te kunnen financieren; voorzieningen die nodig zijn om de hoge ambities van Brainport Eindhoven na te kunnen blijven streven. Er is behoefte aan nieuwe modellen, waarbij niet alleen voorzieningen, maar misschien zelfs wel complete wijken, winkelcentra of bedrijfslocaties, op een andere manier worden ontwikkeld en onderhouden.

2.2 Opzet van het onderzoek

Naar aanleiding van de groeiende zorgen over de betaalbaarheid van de stad heeft het European Institute for Comparative Urban Research (Euricur) een verkennende internationaal vergelijkende studie uitgevoerd. Doel van deze benchmarkstudie is het identificeren van interessante leerervaringen en bronnen van inspiratie voor Eindhoven. Het onderzoek heeft duidelijk een exploratief karakter: het betreft een zoektocht naar modellen, concepten of constructies die in andere steden (succesvol) zijn toegepast. Bij voorkeur zijn deze steden enigszins vergelijkbaar met Eindhoven, maar dat is geen noodzaak. Belangrijker is dat de lessen uit andere steden te “transfereren” zijn naar de Eindhovense context, waarbij bijvoorbeeld rekening gehouden dient te worden met de politiek-bestuurlijke context, de positie van de stad ten opzichte van de regio en demografische trends.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op de volgende drie vragen:

- 1) In welke richtingen of domeinen zoeken steden oplossingen voor de betaalbaarheid van de stad?
- 2) Welke concrete oplossingen (modellen, concepten, constructies, etc.) zijn er gevonden om de betaalbaarheid van de stad te verbeteren?
- 3) Welke steden bieden interessante leerervaringen voor Eindhoven rekening houdend met de mate waarin lessen te transfereren zijn?

Uitgangspunten

Bij het onderzoek hebben we twee belangrijke uitgangspunten gehanteerd.

Allereerst zijn we uitgegaan van het hoge ambitieniveau van de gemeente en de regio. Als *Brainport* kan en wil (de regio) Eindhoven liever geen grote concessies doen aan het aanbod van stedelijke voorzieningen. Men ziet liever een verbetering. We zijn dus nadrukkelijk niet op zoek naar interventies die leiden tot een verschraling of versobering van dit aanbod. Het gaat om creatieve oplossingen die de kwaliteit van het totaalpakket aan voorzieningen minimaal op hetzelfde niveau houden en liever nog verbeteren. Dat kan bijvoorbeeld door een nieuwe voorziening te ontwikkelen die één of meer andere voorzieningen overbodig maakt (substitutie met kwaliteitsverbetering) of door bestaande voorzieningen intensiever te benutten¹.

Ten tweede bekijken we het probleem primair vanuit het perspectief van de gemeente (de lokale overheid). Dat wil echter niet zeggen dat oplossingen uitsluitend gevonden dienen te worden binnen de (organisatie-)grenzen van de gemeente. Sterker:

¹ Met dergelijke oplossingen worden pijnlijke keuzes waarbij het voortbestaan van de ene voorziening ten koste van de andere voorziening voorkomen. Dit onderzoek verschaft geen inzicht in de mate waarin een bepaalde voorziening bijdraagt aan de doelstellingen van de stad.

oplossingen denken we juist te kunnen vinden in een grotere rol voor (platforms van) het bedrijfsleven en bewoners, en nieuwe vormen van (regionale) samenwerking.

Methode

De onderzoeksvragen zijn beantwoord met behulp van *desk research* (meer in het bijzonder: internet, wetenschappelijke artikelen, beleidsstukken, databases, etc.), aangevuld met enkele schriftelijke en telefonische interviews met lokale contactpersonen (zie de lijst met geraadpleegde experts). Het onderzoek heeft een verkennend karakter met als resultaat een eerste inzicht in lessen en ervaringen die interessant en relevant zijn voor Eindhoven. Aanvullende case studies en/of werkbezoeken zijn nodig om daadwerkelijk inzicht te krijgen in het functioneren van de gevonden oplossingen en de voorwaarden waaronder ze effectief en transfereerbaar zijn.

2.3 Leeswijzer

Na deze uiteenzetting van de onderzoeksopzet introduceert hoofdstuk drie een conceptueel kader om oplossingen voor de betaalbaarheid van de stad systematisch te kunnen analyseren. We introduceren vijf domeinen waarin oplossingen denkbaar zijn. Hoofdstuk vier biedt een eerste kennismaking met concrete instrumenten en concepten die steden wereldwijd toepassen, in elk van de vijf domeinen. In hoofdstuk vijf gaan we nader in op een aantal oplossingen die we voor Eindhoven het meest relevant achten: dit doen we door interventies in tien steden nader te analyseren. Door beter te begrijpen onder welke omstandigheden de oplossingen zijn toegepast, kunnen we in hoofdstuk zes dieper ingaan op de toepassingsmogelijkheden in Eindhoven.

3

De betaalbaarheid van de stad: vijf domeinen

3.1 Inleiding

De betaalbaarheid van de stad is een term die nauwelijks voorkomt in de wetenschappelijke literatuur, noch in beleidsrapporten². Betaalbaarheid laat zich bovendien moeilijk vertalen; de term *affordability* wordt immers al snel geassocieerd met “goedkoop” of in ieder geval “toegankelijk voor mensen met een lager inkomen”. Denk bijvoorbeeld aan *affordable housing*. In deze studie definiëren we betaalbaarheid echter niet zozeer vanuit de gebruiker of de consument, maar vooral vanuit de lokale (stedelijke) overheid als aanbieder van diensten en belangrijke partij in de ontwikkeling van de stad: als investeerder (in met name publieke voorzieningen) maar ook als regelgever. Niet het budget van de consument staat centraal, maar het budget van de lokale overheid.

Er zijn twee manieren om de betaalbaarheid van de stad te verbeteren: het terugdringen van uitgaven (bezuinigingen, besparingen) en het vergroten van inkomsten. Verbeteringen in de balans tussen inkomsten en uitgaven kunnen gerealiseerd worden via interventies in tal van beleidsvelden, variërend van de interne gemeentelijke organisatie tot de grondexploïtatie. Betaalbaarheid is daarmee een overkoepelend probleem dat vraagt om een integrale benadering die beleidsvelden overstijgt en waar nodig aan elkaar koppelt.

Oplossingen voor de betaalbaarheid van de stad kunnen nooit beoordeeld worden door alleen te kijken naar de directe budgeteffecten. Minstens zo belangrijk zijn de langetermijneffecten en de niet-financiële impact van een interventie. De voorliggende studie is niet een zoektocht naar roekeloze bezuinigingen, maar beoogt in kaart te brengen hoe steden op een verantwoorde wijze hun financiële positie kunnen versterken. Belangrijk uitgangspunt daarbij is de ambitie van Eindhoven om een aantrekkelijke stad te blijven voor diverse doelgroepen (kenniswerkers, studenten, bedrijven, etc.). Besparingen mogen dus liever niet ten koste gaan van de kwaliteit van (publieke) voorzieningen en dienstverlening;

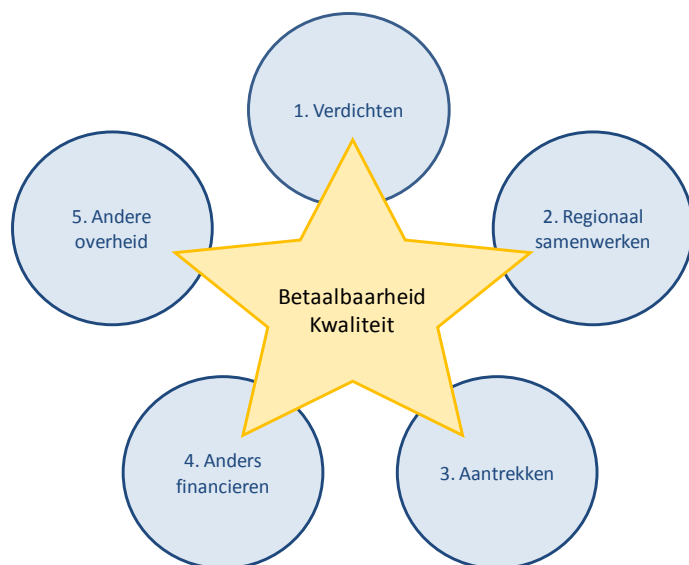
² Een van de uitzonderingen is het rapport “The Affordable Metropolis”, opgesteld door Siemens (2012).

een uitgangspunt dat veel andere steden ongetwijfeld ook zullen hanteren. In Duitsland spreekt men bijvoorbeeld over “intelligentes Sparen” (Hill, 2008).

3.2 Domeinen

Wetenschappelijke artikelen en beleidsstukken verschaffen enig inzicht in de richtingen waarin steden zoeken om de betaalbaarheid van de stad te verbeteren. Oplossingen lijken gevonden te worden in vijf domeinen, zoals weergegeven in figuur 3.1.

FIGUUR 3.1: VIJF DOMEINEN



Domein 1: Verdichten

Bij verdichting (*densification*) stijgt het aantal arbeidsplaatsen en inwoners binnen de grenzen van de (centrum-)gemeente. Hiermee groeit het draagvlak voor hoogwaardige voorzieningen en ontstaan agglomeratievoordelen (de baten van nabijheid), zowel voor producenten als consumenten (hogere lonen, hogere grondwaardes, meer innovatie, meer keuze voor werkzoekenden, meer voorzieningen, etc.). De laatste tijd wordt verdichting in verband gebracht met duurzame stedelijke ontwikkeling, ook wel bekend als *smart growth*: verdichting zorgt namelijk ook voor een betere *modal split*, waarbij mensen zich eerder zullen verplaatsen per openbaar vervoer en fiets, en te voet.

Verdichting kan onder meer gerealiseerd worden door meervoudig ruimtegebruik (functiemenging) en hoogbouw. Het is echter met name interessant voor steden met een relatief lage dichtheid, meestal ontstaan door een combinatie van (verkeerde) planning en marktprocessen (*urban sprawl*)³. Hierbij wordt ook wel gesproken van *inbreiding*, als

³ Overigens ontstaan steden ook door een proces van verdichting, maar daarbij zijn het vooral marktprocessen (agglomeratievoordelen) die deze verdichting veroorzaken. Een dergelijk natuurlijk proces van verstedelijking –

tegenhanger van *uitbreiding*. De strategie is niet alleen toepasbaar in binnensteden, maar juist ook in voorsteden (*suburbs*). Verdichting kan leiden tot een afname van het aantal vierkante meters groen en soms ook het aantal vierkante meters asfalt: de uitdaging is om ervoor te zorgen dat deze afnames niet leiden tot een lagere kwaliteit van de leefomgeving of een slechtere bereikbaarheid. Ook betekent verdichting vaak een verandering in het aanbod van woningen (meer appartementen, minder grondgebonden woningen met tuin) met mogelijke consequenties voor de aantrekkingskracht op bewoners.

Naast de structurele voordelen op lange termijn brengt verdichting ook budgettaire voordelen op korte termijn: hogere inkomsten uit gemeentelijke belastingen⁴, maar ook lagere kosten (althans per inwoner) voor de aanleg en het onderhoud van gemeentelijke voorzieningen. Onderzoek toont aan dat steden met een compactere structuur minder geld kwijt zijn aan aanleg en onderhoud van riolering en infrastructuur. Een groot aantal andere lokale voorzieningen kunnen ook voordeliger zijn bij hogere dichtheid, maar dit is nog niet systematisch aangetoond. Hierbij kan gedacht worden aan het onderhoud van parken, scholen, brandweer en politie (Speir en Stephenson, 2002).

Domein 2: Regionaal samenwerken

De betaalbaarheid van de stad komt onder druk te staan door de uitdijning van functionele stedelijke regio's (*urban sprawl*). Veel gebruikers van voorzieningen in de centrumgemeente zijn immers in omliggende dorpen woonachtig en betalen daar hun gemeentelijke belastingen. Ook zien we in veel regio's een overproductie van voorzieningen, bedrijventerreinen en woningen als gevolg van interne concurrentie om de gunst van gebruikers. In theorie kan regionale samenwerking deze problemen aanpakken, bijvoorbeeld door een herverdeling van middelen en bindende afspraken over de productie. De praktijk leert echter dat dergelijke afspraken moeilijk te maken zijn bij vrijwillige (en dus vrijblijvende) vormen van samenwerking; een gemeentelijke herindeling of fusie is waarschijnlijk effectiever, maar veelal politiek beladen. Vandaar dat regionale samenwerking zich vaak richt op eenvoudiger te realiseren, maar ook niet onomstreden oplossingen zoals het delen van bepaalde voorzieningen, gezamenlijke inkoop en het samenvoegen van bepaalde bestuursonderdelen.

Domein 3: Aantrekken

Verdichting kan alleen plaats vinden wanneer de stad erin slaagt bewoners aan te trekken en vast te houden. Hoewel veel ambtenaren en politici dat niet altijd zullen toegeven, gaat het

waarbij soms bestaande dorpen aan elkaar groeien – komt tot een halt wanneer de agglomeratievoordelen in de stad niet langer opwegen tegen de agglomeratienadelen. Toenemende mobiliteit en veranderende woonvoorkeuren (bijvoorbeeld meer behoefte aan ruimte en een groene omgeving) kunnen een dergelijk proces versnellen.

⁴ Dit is vooral relevant in landen waar gemeenten voor een belangrijk deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van lokale belastingen. Voor Nederlandse gemeenten zijn deze directe voordelen beperkt.

daarbij *niet* om alle soorten bewoners. Het is alom bekend dat sommige bewoners de gemeente meer kosten dan ze opleveren. Dit heeft onder meer te maken met het gebruik van gemeentelijke voorzieningen en het betalen van gemeentelijke belastingen, maar ook met hun inkomen, productiviteit en daarmee hun bijdrage aan de stedelijke economie. Onder invloed van wetenschappers zoals Richard Florida en Edward Glaeser richten steeds meer steden zich op specifieke doelgroepen zoals de creatieve klasse, kenniswerkers en (internationale) studenten. Naast de veronderstelde langetermijn effecten op de stedelijke economie zorgen deze groepen op korte termijn voor een verhoging van de gemeentelijke belastinginkomsten. Bovendien verstevigen ze het draagvlak voor hoogwaardige stedelijke voorzieningen zoals theaters, musea, restaurants en speciaalzaken.

Domein 4: Anders financieren

In de beleidsliteratuur wordt veel aandacht besteed aan mogelijkheden om voorzieningen, infrastructuur en de ontwikkeling van gebieden anders te financieren. Diverse instrumenten hebben tot doel om de rol van de overheid als financier te reduceren ten faveure van de private sector, waarbij het kan gaan om bedrijven, fondsen of particulieren, en hogere overheden. In sommige gevallen blijft de gemeentelijke investering gelijk, maar zorgen anderen voor aanvullende middelen waardoor de kwaliteit (van publieke voorzieningen, infrastructuur, etc.) toeneemt. Bepaalde diensten kunnen gemeenten outsourcen, maar ook *insourcing* behoort tot de mogelijkheden om de betaalbaarheid van de stad te vergroten; dat is mogelijk interessant wanneer het gaat om een activiteit die commercieel exploitabel is. Andere financiële instrumenten hebben tot doel om stijgingen van de grondwaarde af te vangen en te investeren in de openbare ruimte; dit noemt men *value capturing*.

Domein 5: Andere overheid

Van anders financieren is het een relatief kleine stap naar een andere overheid. De betaalbaarheid van de stad kan mogelijk verbeterd worden door de overheid anders te organiseren en door de rolverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld te heroverwegen. Een andere manier van organiseren leidt mogelijk tot kostenbesparingen bij de ontwikkeling van gebieden en het beheer en onderhoud van (sociale) voorzieningen. Denk daarbij ook aan de participatie van bewoners en de inzet van vrijwilligers.

Onderlinge samenhang

Het is evident dat de vijf domeinen nauw met elkaar samenhangen:

- Verdichting in een aantal kernen kan tot stand komen wanneer gemeenten daarover in regionaal verband afspraken maken (1+2)
- Verdichting is noodzakelijk om bepaalde groepen aan te trekken; en verdichting is alleen mogelijk wanneer het gebied groepen kan aantrekken en vasthouden (1+3)
- Regionale samenwerking is nodig om afspraken te maken over het aantrekken van bepaalde groepen (2+3)

- Nieuwe financieringsconstructies zijn nodig om verdichting te realiseren (1+4), regionale samenwerking vorm te geven (2+4) en de stad aantrekkelijk te maken voor bepaalde groepen (3+4)
- Om anders te kunnen financieren is een andere overheid soms gewenst (4+5)

Beleid omvat dus vaak interventies die ingrijpen in diverse domeinen. Soms kan een verbetering in het ene domein ten koste gaan van een ander domein. Creatieve oplossingen verbinden domeinen met elkaar op een dusdanige wijze dat ze elkaar versterken.

Beoordelingscriteria

Uiteindelijk zullen instrumenten niet alleen beoordeeld worden op hun bijdrage aan de betaalbaarheid van de stad, maar ook op de mate waarin de kwaliteit van stedelijke voorzieningen gewaarborgd blijft.

4

Voorbeelden: een eerste verkenning

4.1 Inleiding

Welke concrete oplossingen (modellen, concepten, constructies, etc.) zijn er om de betaalbaarheid van de stad te verbeteren? In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van een eerste verkenning op basis van desk research, gebruik makend van de indeling in domeinen zoals die in het vorig hoofdstuk is geïntroduceerd. Daarbij besteden we nog geen aandacht aan de mate waarin eventuele lessen te transfereren zijn naar Eindhoven.

4.2 Verdichten

Diverse steden in de VS, Canada en Europa beschouwen verdichting als een manier om de stad betaalbaar te maken en te houden. Hierbij gebruiken ze uiteenlopende concepten en instrumenten, die we hier onder kort bespreken.

Smart growth

Smart growth is een populair concept voor stedelijke ontwikkeling, vooral in de VS. Naast functiemenging, compacte bebouwing en voetgangersvriendelijke wijken hanteren de aanhangers nog zeven andere principes⁵. Een aardig voorbeeld is de nieuwbouwwijk Okatie (South Carolina, Verenigde Staten) die strikt volgens deze smart growth principes is ontworpen. De wijk heeft in vergelijking met een urban sprawl scenario 90% minder ruimte

⁵ Mix land uses; Take advantage of compact building design; Create a range of housing opportunities and choices; Create walkable neighborhoods; Foster distinctive, attractive communities with a strong sense of place; Preserve open space, farmland, natural beauty, and critical environmental areas; Strengthen and direct development towards existing communities; Provide a variety of transportation choices; Make development decisions predictable, fair, and cost effective; Encourage community and stakeholder collaboration in development decisions

nodig, en naar schatting zal 47% bespaard worden op de kosten voor infrastructuur en gemeentelijke diensten. Men verwacht dat door verdichting het autogebruik sterk zal verminderen, terwijl het gebruik van openbaar vervoer juist toeneemt⁶.

Verdichting en verlevendiging van de binnenstad

In andere steden zien we dat verdichting wordt gebruikt om de binnenstad te verlevendigen. Met hogere dichtheden hoopt men allereerst meer draagvlak te creëren voor hoogwaardige voorzieningen. Bovendien zorgt een toename van het aantal bewoners per vierkante kilometer voor extra belastinginkomsten, waarmee dergelijke voorzieningen gefinancierd kunnen worden. Dit laatste argument geldt vooral voor gemeenten die sterk afhankelijk zijn van lokale belastingopbrengsten (onder meer in de VS). Verdichting is echter ook een manier om de binnenstad aantrekkelijker te maken: een hogere dichtheid zorgt voor wat in de Angelsaksische literatuur *urban vibrance* genoemd wordt.

Neem bijvoorbeeld de Amerikaanse stad Dublin (Ohio, Verenigde Staten), niet te verwarren met de hoofdstad van Ierland. Dit stadje met zo'n 42,000 inwoners wil met het *Bridge Street Corridor plan* een levendig stadshart krijgen en de *urban sprawl* verminderen. Door meer winkels en meer bewoners per vierkante kilometer hoopt men uiteindelijk zelfs draagvlak te creëren voor een light-rail verbinding⁷.

Brownfield redevelopment

Inbreiding vereist in veel gevallen de herontwikkeling van gebieden die vroeger een industriële bestemming hadden of dat soms nog steeds in beperkte mate hebben. Diverse steden hanteren strategieën waarbij de nadruk wordt gelegd op de herontwikkeling van *brownfields*⁸. In Windsor (Ontario, Canada) verstrekt de stad subsidies en belastingvoordelen in het kader van de *Brownfield Redevelopment Strategy*, onder meer voor de bekostiging van haalbaarheidsstudies en het reinigen van vervuilde grond⁹. Een mooi voorbeeld van brownfield development in de Europese context is de herontwikkeling van een vrijgekomen garnizoensterrein *De Bonne* nabij het centrum van de Franse stad Grenoble¹⁰.

⁶ Bron: <http://www.dnr.sc.gov/marine/NERR/present/LID/Thomas.pdf>

⁷ Bron: <http://archinect.com/news/article/36911983/dublin-ohio-plans-1000-acre-urban-development-in-the-heart-of-suburbia>

⁸ Bij uitbreiding spreekt men ook wel over greenfield development. Hierbij gaat de ontwikkeling ten koste van bos of akkerland.

⁹ Bron: <http://www.citywindsor.ca>

¹⁰ <http://www.debonne-grenoble.fr/var/fr/storage/original/application/ac8bd1c882307a1e9da1e20e2fa7ede5.pdf>

Verdichting van de woonfunctie: hoogbouw

Veel steden streven naar verdichting van de woonfunctie, waarbij hoogbouw niet wordt geschuwd. Dit geldt in het bijzonder voor Amerikaanse en Canadese steden; zo dwingt de metropoolregio Toronto stedelijke verdichting af door buiten de bebouwde kom geen ontwikkeling toe te staan (The Financial Post, 2010).

Maar ook in Europa zien we stedelijke verdichtingsstrategieën. Kopenhagen, bijvoorbeeld, koppelt verdichting aan het aantrekken van hogere inkomensgroepen naar de binnenstad (Skovbro, 2001), terwijl Oslo verdichting in verband brengt met duurzaamheid en transportbeleid. Uit Noors onderzoek blijkt namelijk dat bewoners in het centrum vier keer minder energie verbruiken voor transport dan inwoners aan de rand van de stad (Naess et al., 2011). Naast verdichting van het stadscentrum van Oslo vindt ook verdichting van de bewoning plaats rond enkele transportknooppunten in Oslo.

De Zwitserse stad Basel, die kampt met ruimtetekort als gevolg van krappe administratieve grenzen rond de stad, zet ook in op stedelijke verdichting en uitbreiding van het aanbod aan binnenstedelijk wonen. Het uitgangspunt hierbij is dat verdichting alleen succesvol kan zijn als de kwaliteit van de stedelijke omgeving op een zeer hoog niveau gehouden wordt, zodat de aantrekkingskracht van de stad er door wordt versterkt in plaats van verzwakt.

De stad Göteborg, een stad met naar Europese begrippen relatief lage dichtheid, grijpt de grootschalige herontwikkeling van industriële brownfieldlocaties rond de oude haven aan om zich te ontwikkelen tot een compacte stad. Daarnaast zet het in op verdichting rond strategische knooppunten in het stedelijke transportsysteem.

Twee vliegen in één klap: het omzetten van kantoorpanden in woonruimte

Met een toenemende vraag naar wonen in het stadscentrum en een afnemende vraag naar kantoorruimte ligt een dubbelslag voor de hand. Door kantoorpanden om te zetten in appartementen groeit de stedelijke dichtheid en neemt de leegstand van kantoren af. Voor steden is dit een interessante strategie om betaalbare en aantrekkelijke huisvesting te realiseren voor jonge, vaak hoogopgeleide kenniswerkers. Een van de steden die deze strategie hanteert is de Amerikaanse stad Cincinnati in Ohio¹¹.

Voorzieningen concentreren

Stedelijke verdichting kan ook plaatsvinden door voorzieningen te concentreren. Sommige steden kiezen ervoor om niet langer te streven naar wijken die voor een groot deel zelfvoorzienend zijn. In plaats daarvan wordt een beperkt aantal centrale plaatsen

¹¹ Bron: <http://choosecincy.com/about/gocincinnati>

aangewezen die voorzieningen bieden voor de hele stad of zelfs regio. Dit werkt uiteraard alleen wanneer deze plaatsen goed bereikbaar zijn. Bijkomend voordeel is dat verschillende soorten voorzieningen elkaar versterken. Dergelijke synergie kan zowel op stedelijk/regionaal niveau als op wijkniveau worden gerealiseerd. Een voorbeeld op wijkniveau is het opleidingscentrum Robinsbalje in een achterstandswijk van Bremen. Door onder meer gezondheidszorg, arbeidsmarktbemiddeling, onderwijs, kinderopvang en sport samen te brengen, ontstond synergie tussen de verschillende voorzieningen (European Union, 2013).

Al eerder liep vanaf 1995 in de steden Hoyerswerda, Marburg, Greifswald, Ratingen, Rosenheim en Villingen-Schwenningen een pilotproject voor samenwerking tussen lokale scholen en bibliotheken, waarbij onder anderen IT-voorzieningen, studieruimten en experts gedeeld werden. Wegens het grote enthousiasme van de betrokkenen is in de meeste gevallen het project voortgezet na beëindiging van de pilot in 2000. Ook werden in de stad Dormagen (Duitsland) de stadsbibliotheek en het stadsarchief samengevoegd¹².

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Stedelijke verdichting vindt plaats door sturing in de (her)ontwikkeling van locaties, of nu het gaat om *brownfield* of *greenfield* locaties. Wanneer een stad ten volle wil profiteren van verdichting is het soms echter ook zaak om de dichtheid aan de randen terug te brengen. Hierbij kunnen verhandelbare ontwikkelingsrechten (*transferrable development rights*) een rol spelen.

De eigenaar van een kavel met woonbestemming op een niet-stedelijke locatie (aan de rand van de stad) mag volgens dit systeem het ontwikkelingsrecht verkopen aan een ontwikkelaar die in de binnenstad een kavel met hogere dichtheid wil bebouwen dan volgens het bestemmingsplan mag. Bijvoorbeeld een gebouw met een grotere hoogte dan officieel is toegestaan. De gemeente kan dan op de kavels op een landelijke locatie de woonbestemming afnemen en in het centrum bebouwing met intensiever gebruik toestaan, zonder dat de eigenaar van de landelijke kavel waarde verliest of de eigenaar van de centrale kavel veel geld wint (wat speculatie in de hand zou werken). De overheid geeft in dit hele proces geen geld uit, waar het juist veel geld kwijt zou zijn als het de eigenaren van de landelijke en centrale kavels had moeten uitkopen. Verhandelbare ontwikkelingsrechten worden ook gebruikt voor het beschermen van monumentale gebouwen in de stad. King County (Washington State, Verenigde Staten), waaronder onder meer Seattle en Redmond vallen, past al sinds de jaren '90 verhandeling van ontwikkelingsrechten toe om groene ruimte en historische monumenten te beschermen tegen ontwikkeling. In 2011 is dit beleid opgeschaald tot de volledige metropolitane regio van Seattle (ongeveer 4 miljoen inwoners).

¹² Bron: <http://spib.iuk.hdm-stuttgart.de/ressourcen.htm>.

Flexibele planning

Een andere manier om het stadscentrum te verlevendigen met intensief en multifunctioneel ruimtegebruik betreft het toepassen van flexibele planning op aangewezen locaties. Het bestemmingsplan staat in dat geval toe om percelen op te breken in kleinschalige eenheden die afzonderlijk verhandelbaar zijn en verschillende functies mogen hebben. Verder kan de gemeente kleinschalige stedenbouwprojecten faciliteren door herverkaveling te faciliteren. Flexibele planning is een manier om zonder extra publiek geld meer ontwikkelingsprojecten in gang te laten komen, en tegelijkertijd de levendigheid van de (binnen)stad te versterken.

4.3 Regionaal samenwerken

Zowel in de VS als in Europa wordt regionale samenwerking gezien als een manier om efficiënter om te gaan met beschikbare middelen. In de praktijk besparen lokale overheden geld door voorzieningen te delen en gezamenlijk goederen en diensten in te kopen. Regionale samenwerking kan ook een rol spelen bij verdichting, bijvoorbeeld via de regionale verhandeling van ontwikkelingsrechten.

Voorzieningen delen

Door voorzieningen zoals politie en brandweer en het onderhoud van de publieke ruimte samen te voegen, hopen lokale overheden in Europa en de VS schaalvoordelen te bereiken zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van dienstverlening. In sommige gevallen kan samenwerking ook leiden tot kwaliteitsverbetering.

In de VS zijn gemeenten die te maken hebben met ernstige financiële problemen bereid voorzieningen te delen. Dit zien we onder meer in het geplaagde Californië, waar het stadje Cupertino (circa 60.000 inwoners) zelfs heeft besloten de lokale politie volledig op te heffen: deze diensten worden nu letterlijk per uur ingehuurd van de politie in het nabijgelegen Santa Clara (Wilson et al., 2011). Een ander voorbeeld is de regio rondom Portland (Oregon, VS) waar gemeenten een ambtelijk apparaat op het gebied van financiële zaken, administratie en human resources delen. Dit samenwerkingsverband beheert bovendien natuurparken, een dierentuin en afval- en recyclinginstallaties (Wilson et al., 2011)¹³.

Ook in Duitsland delen gemeenten voorzieningen om geld te besparen en beschikbare expertise efficiënter te benutten. In de regio Nordschwaben (Beieren) hebben 19 lokale overheden 80 financiële diensten samengevoegd, waarbij het plaatsje Krumbach (12.500 inwoners) de belastingadministratie voor alle aangesloten gemeenten verzorgt¹⁴. In Baden-Württemberg delen de middelgrote steden Reutlingen en Tübingen (beide circa

¹³ Dit samenwerkingsverband wordt aangeduid met Metro.

¹⁴ Bron: www.innovativeverwaltung.de

110.000 inwoners; onderlinge afstand nog geen 15 km) hun financiële experts, voor zowel de boekhouding als het bijhouden van statistieken (Widmann en Willisch, 2005). Ook de wat grotere stad Münster (292.000 inwoners) in Nordrhein Westfalen werkt samen met de randgemeenten op het gebied van toerisme, water- en afvalreiniging, onderwijs, IT en de gezamenlijke inkoop van diensten, en wil dit nog verder uitbreiden om kosten te besparen (Stadt Münster, 2010).

Gezamenlijke inkoop

Door gezamenlijke diensten en goederen in te kopen, profiteren gemeenten van schaalvoordelen en een betere onderhandelingspositie. Zo heeft men becijferd dat overheden in Morris County (New Jersey, VS) sinds 1974 maar liefst \$12,7 miljoen hebben bespaard door de aankoop van onder meer voertuigen, machines, onderhoudsdiensten en wegebouw gezamenlijk aan te besteden. Hierdoor kon men bij de leveranciers kortingen bedingen (Wilson et al., 2011). Gezamenlijke inkoop zien we onder meer in Californië (Harrison, 2011), maar ook in Duitsland, bijvoorbeeld rondom Münster en in Baden-Württemberg¹⁵.

Regionale verhandeling van ontwikkelingsrechten

De hierboven al besproken verhandeling van ontwikkelingsrechten in de regio Seattle is ook een voorbeeld van regionale samenwerking. Het instrument is in eerste instantie in King County opgezet, een bestuurlijke eenheid die in Nederland al als regionaal of bovenregionaal zou gelden. Inmiddels hebben twee aangrenzende counties zich bij het initiatief aangesloten, zodat binnen een gebied ter grootte van 40% van Nederland ontwikkelingsrechten verhandeld kunnen worden.

4.4 Aantrekken

Steden doen er van alles aan om (bepaalde groepen) bewoners, bedrijven en bezoekers aan zich te binden. Diverse instrumenten hebben tot doel de stad aantrekkelijker te maken, waarbij de betaalbaarheid van de stad lang niet altijd expliciet wordt genoemd als argument. Amerikaanse steden zijn het meest duidelijk hierin: zij willen hogere inkomensgroepen aantrekken om meer belastingen op te halen (*expanding the tax base*).

Citymarketing en profilering

Een veelgebruikt instrument om specifieke doelgroepen aan te spreken, is citymarketing. Ons onderzoek laat zien dat tal van steden zich profileren als aantrekkelijke locatie voor jonge, hoogopgeleide professionals en kenniswerkers. Neem bijvoorbeeld Liverpool waar de binnenstad wordt gepromoot als een levendige (maar ook enigszins ruwe), hoogstedelijke woonomgeving voor jonge mensen: met het gemak van veel voorzieningen in de nabijheid en

¹⁵ Reutlingen, Tübingen, Metzingen en Rottenburg, bron: <http://spib.iuk.hdm-stuttgart.de/ressourcen.htm>

volop leven in de brouwerij. Met de slogan *City Centre Living: Convenience, Proximity and Buzz* hoopt de industriestad zich weer te versterken, na decennia van leegloop (Centre for Cities, 2005). Een ander goed voorbeeld in dit verband is de stad Hamburg die zich nadrukkelijk profileert als vestigingsplaats voor jongeren, creatievelingen en talentvolle ondernemers. Ook vermeldensverwaardig is Chattanooga (VS): een post-industriële stad die lange tijd kampte met imagoprobleem en bekend stond als de meest vervuilde stad van de VS. De Chattanooga Technology Council richt zich nu op het aantrekken van jong talent met projecten zoals Gig City (supersnel internet), Geek Hunt, Geek Tank en Geek Prize¹⁶.

Een warm welkom

Een goede binding met de stad is van groot belang om nieuwkomers vast te houden. Steden proberen specifieke doelgroepen aan zich te binden door ze een warm welkom te geven: bijvoorbeeld door ze een rondleiding te geven of ze te helpen met allerlei praktische aangelegenheden. Het bekendste voorbeeld is ongetwijfeld de Big Apple Greeter, een initiatief van vrijwilligers en private sponsors met als doel om nieuwe inwoners van New York een zo goed mogelijk indruk van de stad te geven en hun integratie te bevorderen¹⁷. In de Zwitserse stad Basel zien we soortgelijke initiatieven, met steun van de gemeente en de private sector. Er is een speciale dienst (*Relocation Agencies*) die expats praktische hulp biedt en evenementen organiseert om nieuwe inwoners welkom te heten in de stad. De toeristische organisatie Basel Tourismus verzorgt op aanvraag rondleidingen in de stad voor buitenlandse kenniswerkers, die grotendeels worden betaald door hun potentiële werkgevers¹⁸.

Woningaanbod

Veel lokale overheden begrijpen dat een aantrekkelijk woningaanbod voor kenniswerkers een absolute *must* is om deze groep aan te kunnen trekken. Het gaat daarbij zowel om huisvesting voor jonge, pas afgestudeerden als om huizen voor jonge gezinnen.

Een van de aansprekende voorbeelden is Cambridge (Massachusetts, VS). Deze stad gebruikt het zeer sterke imago van de universiteit om een aantrekkelijk woningaanbod te creëren voor kenniswerkers, vooral in de wijk die grenst aan de campus van MIT. Hier ontwikkelt men kwalitatief hoogstaande woon- en werkruimte voor afgestudeerde kenniswerkers en medewerkers van de universiteit. Ook jonge bedrijven die een relatie hebben met de universiteit, vinden hier een plek. De bouwvorm is hoog, compact en verdicht, en concentreert zich op het hogere segment. Maar om te voorkomen dat het een enclave voor

¹⁶ Bron: <http://ctcjanuary.eventbrite.com/>

¹⁷ Sinds 1992 hebben ruim 120.000 nieuwkomers een warm welkom gekregen (bron: www.bigapplegreeter.org).

¹⁸ Bron: <http://www.basel.ch/baselstadt/standortmarketing/attraktiver-lebensraum.htm>.

hoge inkomens wordt, is een deel van de woonruimte gereserveerd voor betaalbare huisvesting en studenthuisvesting. Het meest vernieuwende aan deze wijkontwikkeling is dat de zeer sterke merknaam MIT uitgebreid en toegepast wordt op aangrenzende wijken (Lin, 2013).

In Londen ligt het accent op het aantrekken van jonge gezinnen. In het kader van *brownfield redevelopment* worden woningen en voorzieningen ontwikkeld die vooral bedoeld zijn voor gezinnen met een relatief hoog inkomen. Deze gezinnen zorgen niet alleen voor de nodige koopkracht, maar zijn ook noodzakelijk om het verenigingsleven en het maatschappelijk middenveld draaiende te houden (Silverman et al., 2005).

Riverside (Californië, VS) wordt gezien als een *best practise* van hoe een stad een aantrekkelijke omgeving kan creëren voor jonge professionals. Dit gebeurt in samenwerking met Kamers van Koophandel, nonprofit organisaties en maatschappelijke organisaties¹⁹.

Proefwonen

In Nederland experimenteren diverse steden en regio's met het concept proefwonen of zelfs *proefleven*. Het gaat hier meestal om perifere gebieden die relatief onbekend en daarom ook onbemind zijn. Met proefwonen kunnen geïnteresseerden ervaren hoe aantrekkelijk het gebied is. In de provincie Drenthe krijgen deelnemers enkele dagen een "rode loper-behandeling" waarbij stad en regio zich van hun beste kant laten zien. De nadruk ligt hier vooral op marketing. In een (binnen-)stedelijke context kan proefwonen echter ook vorm krijgen door flexibele huisvesting aan te bieden. Hierbij reserveert men een aantal aantrekkelijke woningen in het meest levendige deel van de stad voor specifieke (lees: gewenste) doelgroepen. Zij kunnen deze appartementen voor een aantal maanden huren tegen een gereduceerd tarief en met een zeer flexibel contract. Op deze manier kunnen ze laagdrempelig uitproberen hoe het is om in de stad te wonen.

4.5 Anders financieren

De betaalbaarheid van de stad kan verbeterd worden door diverse financieringsinstrumenten in te zetten. Hier volgt een overzicht.

Value capturing en tax increment financing

Een veel gebruikte manier om kapitaal vrij te spelen is *value capturing*, letterlijk "het vangen van waarde". Value capturing kent verschillende vormen, en kan zowel gebruikt worden om achteraf een investering terug te verdienen, als om vooraf investeringskapitaal te verzamelen. Dit werkt als volgt. Normaal gesproken profiteren private grondeigenaren van publieke investeringen in de openbare ruimte, terwijl ze er zelf niet aan bijdragen. Bij *value capturing*

¹⁹ Bron: <http://seizingourdestiny.com/2013/04/26/riverside-named-one-of-nations-happiest-cities-for-young-professionals/>

wordt deze waardecreatie die ontstaat door een stijging van de grondprijzen afgevangen, veelal via een gemeentelijke belasting. Men spreekt dan ook wel over *tax increment financing* (TIF). In Nederland kan dit via baatbelasting of een verhoging van de OZB.

Bij TIF wordt de gemeentelijke belasting vastgelegd op het niveau van vóór de betreffende investering. Deze inkomsten vloeien terug naar de algemene middelen. Alle meeropbrengsten die voortkomen uit de verwachte stijging van de grondwaarde komen terecht in een investeringsfonds waarvan de (her)ontwikkeling wordt terugbetaald. Het komt ook voor dat gemeenten obligaties uitschrijven met als onderpand de te verwachten toekomstige extra belastinginkomsten, om zo het kapitaal op te halen waarmee de investering mogelijk gemaakt wordt. Dit is echter riskant, omdat de extra toekomstige belastinginkomsten niet zeker zijn. Om dit risico te beperken wordt het deel van het investeringsgeld dat men op deze manier verkrijgt in de VS meestal gemaximeerd op 50% van het totale investeringsbedrag.

In het Verenigd Koninkrijk hanteren ontwikkelaars TIF bij zogeheten *Accelerated Development Zones* (ADZ). Bekende (experimentele) toepassingen zijn de herontwikkeling van het waterfront van Edinburgh en de herontwikkeling van de Aire Valley bij Leeds (APUDG, 2009; Leeds City Council, 2010).

Veranderingen in het bestemmingsplan

Value capturing kan ook toegepast worden wanneer grondprijzen stijgen als gevolg van een aanpassing van het bestemmingsplan, in plaats van als gevolg van publieke investeringen. Bijvoorbeeld wanneer als onderdeel van een verdichtingstrategie hogere bouwhoogten worden toegestaan, stijgen daardoor de grondprijzen zonder dat de eigenaars van die grond daar een investering voor gedaan hebben. Wanneer deze grondprijzen zich voordoen kan de gemeente hier een percentage van afroemen en gebruiken voor publieke investeringen. De stad Basel gebruikt dit instrument om te verdienen van de strategie van verdichting en verticale uitbreiding in het stadscentrum. De gemeente stort de helft van de waardeverhoging (enkele miljoenen euro's per jaar) in een fonds, en betaalt daarmee de aanleg en het onderhoud van groenvoorzieningen²⁰.

In Vancouver komt de overwaarde niet terecht in een fonds, maar maakt de gemeente afspraken met de ontwikkelaars: in ruil voor extra bouwhoogte moeten ze als tegenprestatie investeren in zaken die bijdragen aan de sociale en milieudoelstellingen van de stad.

Ook Barcelona volgt dit model, bijvoorbeeld in het recente herontwikkelingsproject 22@. Grondeigenaren profiteren van sterke prijsstijgingen als gevolg van de verandering van het bestemmingsplan van een groot stuk grond van industrieel naar gemengde woon-, werk-

²⁰ Ook de Zwitserse steden Neuchâtel, Genève en Thurgau hanteren dit beleid.

en recreatieruimte met hoge dichtheid. Een deel van deze waardestijging wordt afgevangen door grondeigenaren een bijdrage in geld of in natura (overdracht van grond) te vragen, waarmee de gemeente sociale huisvesting en publieke voorzieningen financiert.

Private participatie

Een andere oplossingsrichting om de betaalbaarheid van de stad te verbeteren, heeft betrekking op het vergroten van de private participatie: van bedrijven en burgers.

In de provincie Ontario (Canada) financieren diverse lokale overheden publieke investeringen (onder meer in infrastructuur) met *community bonds* (Think City, 2010). Door deze obligaties te kopen worden bewoners letterlijk mede-eigenaars van de publieke voorzieningen en delen ze dus ook in de opbrengsten (bijvoorbeeld van een tolweg).

De Duitse stad Fürth (116.000 inwoners) heeft ook positieve ervaringen met burgerinvesteringen. Hier heeft de gemeente de aanleg van een zonnepark (vereiste investering: €40 miljoen) deels bekostigd door voor €5 miljoen aandelen aan burgers te verkopen. Omdat alle aandelen in korte tijd verkocht waren, kan wellicht verwacht worden dat burgers bij toekomstige projecten ook bereid zijn om een nog groter aandeel voor rekening te nemen²¹.

Private middelen kunnen ook gebruikt worden om sociaal beleid uit te voeren. Met de uitgifte van zogeheten Social Impact Bonds (SIB) - ook wel bekend als Development Impact Bonds (DIB) - halen steden in onder meer het Verenigd Koninkrijk en de VS extra geld op. De uitvoering van het sociaal beleid wordt dan vaak weer overgedragen aan NGOs. Bij dit type obligaties krijgen investeerders hun investering plus een bepaalde renteopslag terug indien vooraf gestelde doelen worden behaald. In Petersborough (een Engelse stad met circa 150,000 inwoners) heeft de gemeente deze financieringsmethode gehanteerd voor een programma om de recidive van (ex-)gedetineerden terug te dringen. In dit geval keert de obligatie alleen uit wanneer de recidive met een bepaald percentage is teruggebracht. In Londen lopen inmiddels ook enkele grootschalige toepassingen van Social Impact Bonds, onder andere voor het verbeteren van de leefsituatie van dak- en thuislozen in de stad.

Crowdfunding

Op beduidend kleinere schaal kunnen bewoners ook door middel van *crowdfunding* geld bijeenbrengen om door hen gewenste wijkvoorzieningen aan te leggen. Belangrijk verschil met burgeraandelen is niet alleen het schaalniveau, maar ook het feit dat deze initiatieven van de burgers zelf komen. Zo kan een groep bewoners het initiatief nemen om de plaatselijke speeltuin te upgraden. De gemeente hoeft niet meer te doen dan dergelijke initiatieven aan te moedigen en te faciliteren. In Basel steunt de gemeente een platform voor crowdfunding projecten, dat deel uitmaakt van het internationale platform *wemakeit*. Het

²¹ Bron: www.innovativeverwaltung.de.

platform functioneert ondertussen zonder overheidssteun en heeft geresulteerd in diverse projecten zoals de renovatie van een skatepark (kosten: €3000).

Business improvement districts en neighbourhood investment districts

Private participatie en *value capturing* kunnen ook vorm krijgen in constructies waarbij eigenaars en/of gebruikers een extra belasting betalen. We hebben het hier over *Business Improvement Districts* (BIDs) die overigens al sinds de jaren zeventig vooral in Canada en de VS toegepast worden²². Het is een semi-vrijwillige vorm van participatie, aangezien de extra belasting wordt ingevoerd indien een bepaalde meerderheid (bijvoorbeeld 51% of 75%) vóór stemt. In dat geval zijn alle eigenaars en/of gebruikers²³ belastingplichtig. Steden kunnen de ontwikkeling van BIDs stimuleren, bijvoorbeeld door een toolkit te ontwikkelen zoals in Vancouver. In Nederland staat het instrument bekend als bedrijfsinvesteringszone (BIZ), vooral bedoeld voor bedrijvenparken en winkelgebieden²⁴. In de Duitse stad Hamburg wordt geëxperimenteerd met een variant voor woonwijken: het *Neighbourhood Investment District* (NID). Deze primeur heeft onlangs navolging gekregen in St. Louis (VS).

Publiek-private financiering van grootschalige projecten

Private partijen kunnen ook ingezet worden bij de financiering van grootschalige stedelijke investeringsprojecten. Zo heeft de lokale overheid in Croydon (Londen, Verenigd Koninkrijk) de renovatie van vier stadskernen voor in totaal 450 miljoen pond uitgevoerd met privaat geld. Dit heeft men – vlak voor het uitbreken van de crisis in 2008 – voor elkaar gekregen via een constructie die bekend staat als *Local Asset-Backed Vehicle* (LABV). Bij een dergelijke constructie brengt de gemeente grond in als onderpand voor een publiek-privaat consortium. De winst uit het project wordt vervolgens verdeeld tussen de gemeente en de private partners. Publiek-private financiering van grootschalige projecten – al dan niet met een LABV – lijkt echter vooral een instrument van vóór de crisis. Tegenwoordig zijn private ontwikkelaars minder in staat en bereid om zich vast te leggen op grote investeringsprojecten, en zullen modellen zoals LABV herzien moeten worden, met meer risicodeling, een kleinere schaal en/of een modulaire projectopbouw (APUDG, 2009).

²² BIDs worden soms ook wel aangeduid als Business Improvement Areas (BIAs)

²³ Er zijn verschillende soorten BIDs: soms wordt alleen de grondeigenaar aangeslagen, soms de gebruiker of in bepaalde gevallen zelfs beide partijen.

²⁴ Een belangrijke voorwaarde voor de totstandkoming van een BID is wetgeving die de oprichting mogelijk maakt. In Nederland ontbreekt dergelijke wetgeving, waardoor vaak “oneigenlijke” belastingen zoals precario en reclamebelasting gebruikt moeten worden.

Investeringsfondsen

Zowel het Verenigd Koninkrijk als Zwitserland kennen een lange traditie van private investeringen in de publiek ruimte. Daarbij spelen fondsen en stichtingen een belangrijke rol. De mate waarin institutionele beleggers bereid zijn om duurzaam in de stad te investeren is voor lokale overheden grotendeels een gegeven, maar waar deze partners aanwezig zijn kunnen gemeenten met hen samenwerking zoeken.

Zo profiteren steden in het Verenigd Koninkrijk van de grootschalige, risicodragende investeringen die het Igloo Regeneration Fund voor haar rekening neemt²⁵. Dit fonds is opgericht door Aviva, een van de grootste verzekeringsmaatschappijen ter wereld, en heeft pensioenfondsen, levensverzekeringen en maatschappelijke fondsen als participanten. Het fonds streeft samen met lokale overheden en bewoners naar *sustainable places*. Naast het maken van winst, heeft het fonds ook maatschappelijke en milieugerelateerde doelstellingen (KEI, 2011).

Het London Green Fund is een voorbeeld van een publiek-private investeringsfonds met een specifiek doel, namelijk het verkleinen van de CO₂ uitstoot van de stad. Het fonds beschikt over 120 miljoen euro (50% ERDF, 50% publiek geld uit Londen), en verwacht dit te verdubbelen met privaat geld. Het fonds investeert in projecten voor energie-efficiëntie en recycling, die verwacht worden de investering terug te betalen (European Union, 2013).

In Zwitserland is het merendeel van de stedelijke grond in eigendom van de private sector. Naast commerciële ontwikkelaars spelen non-profit-organisaties een belangrijke rol. Zo heeft de stad Basel recent een grootschalig nieuwbouwproject, Dreistadt, uitgevoerd samen met de Christoph Merian Stiftung. Deze non-profit-organisatie zet zich in voor investeringen in de stedelijke kwaliteit, sociale cohesie en duurzaamheid van de stad. Het project omvat naast woningbouw ook een onderwijsinstituut voor creatieve beroepen en bedrijfsruimte voor het MKB. De stichting heeft een groot deel van de grond en het investeringskapitaal ingebracht.

Total cost of ownership

Bij de ontwikkeling van voorzieningen gaat het niet alleen om de vraag hoe die te financieren, maar ook welke kosten en baten ermee gemoeid zijn. Door *alle* kosten en baten mee te nemen – inclusief indirecte kosten en baten en effecten die op lange termijn optreden – ontstaat een nieuwe visie op de betaalbaarheid van voorzieningen. Dit concept staat bekend als *total cost of ownership* en is bijvoorbeeld relevant voor investeringen die op lange termijn energie besparen. Denk aan het vervangen van normale straatverlichting door LEDs of herasfaltering van een oud wegdek.

²⁵ Bron: www.igloo.uk.net

Dergelijke investeringen die zichzelf terugverdienen (*zero net cost*) worden vaak toch niet gedaan omdat gemeenten de soms aanzienlijke initiële investeringskosten niet (meer) op kunnen brengen. De eenvoudigste manier om dit probleem te omzeilen is betaling in termijnen. Daarbij kunnen gemeenten een besparingsgarantie afdwingen: de betaling aan de uitvoerder begint dan pas wanneer de beloofde besparingen van energie en andere kosten zich daadwerkelijk voordoen. Worden de beloofde besparingen niet gehaald dan is het verschil aan kosten voor rekening van de uitvoerder. In het ideale geval zijn de gerealiseerde besparingen al in het eerste jaar hoger dan de afbetalingskosten, zodat al op korte termijn winst voor de gemeente wordt gegenereerd. Maar ook als het project in de eerste jaren netto een uitgavenpost is, kan toch sprake zijn van duurzame kostenbesparingen tegen beperkte kosten op de korte termijn. In Duitsland hebben Berlijn (energiezuinige publieke gebouwen) en Freiburg (LED-verlichting) deze manier van financiering toegepast in samenwerking met Siemens (Siemens, 2012)

Insourcing

Lokale overheden kunnen soms geld besparen door diensten of voorzieningen uit te besteden (*outsourcing*); dit is een andere manier van organiseren en komt ter sprake in paragraaf 3.6. In sommige gevallen kan het echter ook lonen om sommige diensten of voorzieningen weer binnen de gemeente uit te voeren. Voorbeelden van geslaagde *insourcing* vinden we onder meer in British Columbia (Canada). Hier verdienen lokale overheden geld met groene elektriciteitscentrales (die draaien op bijvoorbeeld biogas of restwarmte) waarmee ze niet alleen in hun eigen stroombehoefte voorzien maar ook overblijvende electriciteit aan het net kunnen verkopen. Naast duurzame energieproductie zijn ook afvalverwerking en waterreiniging mogelijk interessant voor lokale overheden (Think City, 2010). Hierbij moet uiteraard wel rekening gehouden worden met stevige investeringen die zich pas na verloop van tijd terugbetalen. Ook mag *insourcing* niet ten koste gaan van marktwerking en eerlijke concurrentie.

4.6 Andere overheid

De betaalbaarheid van de stad kan tot slot ook verbeterd worden door de rolverdeling tussen de lokale overheid en andere partijen te heroverwegen. In de praktijk zien we diverse initiatieven die invulling geven aan het begrip “andere overheid”. Daarbij worden verschillende onderdelen van beleidsontwikkeling en -uitvoering overgedragen aan bedrijven, bewoners en vrijwilligers (*outsourcing*)

Outsourcing van overheidsdiensten

Veel lokale en regionale overheden kiezen ervoor om bepaalde overheidstaken uit te besteden aan bedrijven of maatschappelijke ondernemingen. Zo dragen veel gemeenten in de VS het beheer van bibliotheken over aan een gespecialiseerd bedrijf (Wilson et al., 2011). In Sacramento (Californië) gaat men nog een stap verder: daar heeft de gemeente de ruimtelijke

planning, regionale programmering en *community building* overgedragen aan een non-profit organisatie, de Community Services Planning Council (Wilson et al., 2011).

In Suffolk County (Verenigd Koninkrijk) lanceerde de lokale overheid in 2011 zelfs het plan om *alle* overheidsdiensten te outsourcen naar bedrijven en *social enterprises*. Behalve dat het plan zeer omstreden is, heeft het ook wegens praktische bezwaren vertraging opgelopen, en per 2012 is besloten het plan langzamer en pragmatischer uit te voeren. In de praktijk blijkt dat outsourcen in eerste instantie juist extra kosten met zich meebrengt, omdat het opzetten van aanbestedingsstrajecten vooral in het begin veel menskracht en specialistische kennis vereist. Pas op termijn kunnen, indien op een juiste manier aanbesteed, besparingen verwacht worden. Moeilijkheden bij private uitbesteding hebben er toe geleid dat in het Verenigd Koninkrijk een breed spectrum aan tussenvormen tussen outsourcen en binnenshuis uitvoeren ontwikkeld is, met verschillende vormen van publiek-private joint ventures (BBC News, 2011, Russell, 2013).

In de regio Liverpool loopt een project waarbij een sociaal bedrijf, Fusion22, sociale doelen behaalt zonder dat de lokale overheid hier geld aan uit hoeft te geven. Het bedrijf voert de aanbesteding van onderhoud en bouwwerkzaamheden uit voor zeven woningcorporaties in Merseyside County. Door innovatieve aanbestedingsvormen weet Fusion22 geld te besparen voor de woningcorporaties. Met dit geld verzorgt het sociale bedrijf training en begeleiding voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, die vervolgens door de aannemers in dienst genomen worden.

Hervorming van overheidsdiensten door private partijen

Private partijen kunnen lokale overheden ook helpen door mee te denken over de hervorming van overheidsdiensten. Bedrijven bieden expertise die bij gemeenten soms ontbreekt. Zo hebben de steden Keulen en Bonn recentelijk Deutsche Post gevraagd om te helpen met het moderniseren en goedkoper maken van de communicatie met burgers. Het postbedrijf introduceerde daarop "e-Postbriefe", een op maat gemaakt systeem op basis van e-mail²⁶. Naar verwachting levert dit systeem besparingen op in vergelijking met de huidige papieren communicatie in beheer van de gemeenten zelf²⁷.

Investeringsfondsen

Een belangrijke rol in de ontwikkeling van een andere overheid is weggelegd voor investeringsfondsen. Zij zorgen voor financiering van sociaal-economische programma's door

²⁶ Burgers registreren zich op een beveiligde website, waar zij digitale communicatie van de gemeente ontvangen. Burgers die zich nog niet geregistreerd hebben, of niet in staat of bereid zijn om digitale berichten te ontvangen, krijgen van Deutsche Post hun berichten alsnog automatisch geprint en per post bezorgd.

²⁷ Bron: www.innovativeverwaltung.de.

private fondsen te combineren met publiek fondsen vanuit de EU en nationale overheden. De Europese Unie lijkt zich te sterk maken voor een grotere inzet van dit soort fondsen bij de uitvoering van stedelijk beleid.

Een goed voorbeeld van een dergelijk fonds is het Yorkshire Key Fund. Dit fonds ontvangt co-financiering van het ERDF, maar ook van het Google Development Trust. Daarbij wordt nauw samengewerkt met lokale partijen zoals de Kamer van Koophandel. Het fonds investeert in sociale ondernemingen, die op de markt producten en diensten verkopen en van de opbrengst sociale doelen nastreven. Deze bedrijven worden meestal op termijn financieel zelfvoorzienend en betalen dan de investeringen terug aan het fonds, zodat het investeringskapitaal op peil blijft en in nieuwe sociale ondernemingen geïnvesteerd kan worden²⁸.

Uitvoering van sociaal beleid door middel van investeringsfondsen voor sociale ondernemingen biedt ruimte aan innovatie en ondernemerschap, en kan ook kosteneffectief te zijn. Daarnaast biedt de grote interesse van de Europese Unie voor dit instrument mogelijkheden voor steden om op deze manier meer Europees geld aan te trekken voor hun sociale opgaven.

Inzet van vrijwilligers

Een andere overheid omvat ook een bredere inzet van vrijwilligers. In veel gevallen blijft de inzet van vrijwilligers beperkt tot eenvoudige, niet-specialistische taken. Zo adopteren vitale 65-plussers in Basel kleine stukken openbaar groen (tot 5 m²) die ze vervolgens onderhouden. Jaarlijks wordt een evenement en een prijsuitreiking georganiseerd om vrijwilligers te bedanken, en mogelijkheden voor vrijwilligerswerk meer onder de aandacht te brengen.

Wanneer het takenpakket van vrijwilligers uitgebreid wordt naar complexere taken kunnen de kostenbesparingen nog groter zijn. In de Duitse stad Solingen in Nordrhein Westphalen (161,000 inwoners) kunnen scholen, wijken en bedrijven de groene ruimte in het midden van rotondes en verkeerspleinen adopteren²⁹.

Ervaringen in Californië leren dat vrijwilligers bereid zijn om intensievere taken met grotere verantwoordelijkheid op zich te nemen, en daar vaak ook de benodigde vaardigheden

²⁸ Een voorbeeld van een sociale onderneming is Refurnish, een sociale werkplaats waar van tweedehands meubels gerepareerd en verkocht worden en van recycle materiaal nieuwe meubels gemaakt worden. Refurnish draait break-even, biedt banen aan mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en verkoopt betaalbare meubels aan lokale bewoners. Een ander voorbeeld is het Cawthron Childrens' Centre, dat met inzet van vrijwilligers, stagiaires en enkele betaalde krachten betaalbare kinderopvang biedt aan studerende en werkende ouders uit de stad. De betaalde krachten zijn herintreders met afstand tot de arbeidsmarkt. De winst die het centrum maakt wordt gebruikt om deze herintreders training en opleiding te bieden (Bron: www.thekeyfund.co.uk).

²⁹ Bron: solingen-spart.de

voor beheersen. Naast hogere potentiële kostenbesparingen brengt dit echter ook risico's mee voor de gemeente in de vorm van aansprakelijkheid bij ongelukken tijdens de werkzaamheden of onvoldoende kwaliteit van de uitvoering (Leckman-Leichter, 2012). De deelstaat Vorarlberg (Oostenrijk) lost in ieder geval een deel van deze problemen op door in samenwerking met een private verzekeraar een systeem op te zetten waarbij vrijwilligers voortaan volledig verzekerd zijn tegen ongevallen tijdens hun werkzaamheden. Vrijwilligers hoeven zich niet zelf te registreren, en kunnen schademeldingen direct bij de deelstaat doen. De deelstaat zet sterk in op het versterken van sociaal kapitaal en uitgebreide inzet van vrijwilligers³⁰.

Adoptie

In paragraaf 3.5 beschreven we al hoe een volledige wijk aangewezen kan worden als collectieve verantwoordelijke voor lokale voorzieningen, door middel van een NIZ. Dit kan echter ook op kleinere schaal, door middel van mandeligheid, al dan niet in de vorm van een Vereniging van Eigenaren. Hierbij adopteren bewoners/gebruikers lokale voorzieningen, zoals openbaar groen en wijkspelplaatsen, en zorgen voor onderhoud, reiniging en renovatie. In meer grootschalige, wijkgerichte vormen hebben bewoners en/of bedrijven in de wijk vaak ook zeggenschap over de prioriteitstelling en keuze van lokaal te ontwikkelen voorzieningen.

Meer zeggenschap

Als bewoners meer zeggenschap hebben over de keuze van te ontwikkelen voorzieningen en infrastructuur, zullen zij eerder bereid zijn deze te adopteren en de verantwoordelijkheid over het onderhoud op zich te nemen. Verschillende instrumenten kunnen de rol van bewoners en gebruikers bij dit keuzeproces versterken.

In Zwolle is geëxperimenteerd met wijkbudgetten om bewoners te laten participeren in het bedenken van wijkprojecten: van de inrichting van wijkspelplaatsen tot het opzetten van sociaal jongerenwerk voor hulpbehoevenden. De winnende projecten werden vervolgens deels met overheidsgeld, deels met hulp van private sponsors (waaronder Essent), en deels vrijwillig uitgevoerd (Ministerie van VROM, 2008).

In het project "Face Your World", uitgevoerd in zowel Columbus (Ohio, Verenigde Staten) als Amsterdam Slotervaart is door Nederlandse kunstenaars software ontwikkeld om kinderen mee te laten denken aan gewenste veranderingen in hun wijk (Van Heeswijk, 2006).

In Duitsland is burgerparticipatie inmiddels al in tientallen steden en gemeenten toegepast en als instrument doorontwikkeld. Door de recente financiële crisis en daaropvolgende budgetproblemen bij veel lokale overheden heeft burgerparticipatie een verdere vlucht genomen. Onder andere in München, Keulen, Oldenburg, Potsdam, Freiburg,

³⁰ Bron: www.vorarlberg.at

Essen en Solingen heeft de overheid burgerparticipatie ingezet om innovatieve besparingsideeën te vinden. Burgers mogen zo kiezen welke maatregelen zij het minst pijnlijk vinden. Evaluaties laten zien dat innovatieve ideeën tot nu toe nog vrij schaars zijn, en de meeste door burgers voorgestelde ideeën neerkomen op vrij platte bezuinigingen. Een voorbeeld van een vernieuwend burgervoorstel (afkomstig uit Solingen) is om alle dakruimte van publieke gebouwen te verhuren aan bedrijven en burgers die hier zonnepanelen willen aanleggen (zodat de gemeente zelf geen investeringen hoeft te doen). Burgers en overheid zijn over het algemeen zeer te spreken over deze manier van samenwerking, en dat komt het draagvlak voor noodzakelijke maatregelen ten goede³¹.

Communicatie

Nieuwe communicatiemiddelen spelen een belangrijke rol bij het verhogen van burgerparticipatie. Zo heeft de provincie Utrecht een online interactieve kaart ontwikkeld waarop burgers en organisaties uit het maatschappelijk middenveld problemen kunnen identificeren en oplossingen en ideeën aan kunnen dragen voor verbetering van de openbare ruimte³². In diverse steden (onder andere Boston en Dresden) zijn apps ontwikkeld waarmee burgers achterstallig onderhoud, graffiti, beschadigd asfalt, kapotte straatverlichting en andere problemen kunnen melden (Gordon, 2013). Een volgende stap is dat burgers en verenigingen elkaar via internet vinden en samen – zonder tussenkomst van de overheid – overgaan tot uitvoering van projecten ter verbetering van de openbare ruimte.

4.7 Conclusies: eerste selectie van oplossingen

In dit hoofdstuk hebben we in kaart gebracht welke concrete oplossingen de betaalbaarheid van de stad mogelijk kunnen verbeteren. In de vijf domeinen hebben we diverse voorbeelden gevonden van innovatieve instrumenten, modellen en concepten waarvan verwacht kan worden dat ze een bijdrage leveren aan een duurzame versterking van de stad. Hoe deze instrumenten precies werken en of ze effectief zijn, dat komt aan de orde in het volgende hoofdstuk waarin we een aantal oplossingen nader zullen analyseren. Of de oplossingen ook toepasbaar zijn in Eindhoven, is onderwerp van discussie in hoofdstuk vijf.

³¹ Zie www.buergerhaushalt.org voor een overzicht van participatie initiatieven in Duitsland.

³² Zie www.opdekaartvanutrecht.nl.

5

Oplossingen nader bekeken

5.1 Inleiding

Met behulp van desk research en gesprekken met experts in diverse steden hebben we inzicht verkregen in mogelijke oplossingen om de betaalbaarheid van de stad te verbeteren. In overleg met de opdrachtgever zijn elf cases geselecteerd die nader onderzocht zullen worden³³. Een case wordt hierbij opgevat als een oplossing die is of wordt toegepast in een bepaalde stad. Niet de stad maar de oplossing is de *unit of analysis*. In onze analyse beschouwen we de stad als vindplaats, maar ook als een laboratorium voor innovatieve benaderingen. De eigenschappen van de stad waar een oplossing wordt toegepast, zijn daarmee wel degelijk relevant voor de transfereerbaarheid van bepaalde interventies.

Bij de selectie van cases hebben we ons laten leiden door een aantal criteria waarvan sommige betrekking hebben op de individuele cases en andere op de samenstelling van de groep cases. Een eerste criterium voor de individuele cases was de mate van vernieuwing en innovatie. We hebben oplossingen geselecteerd die in ieder geval voor Eindhoven nieuw zijn. Ten tweede hebben we oplossingen geselecteerd waarvan niet op voorhand gezegd kan worden dat ze onmogelijk toegepast kunnen worden in Eindhoven. Bij de samenstelling van de groep cases hebben we zo veel mogelijk rekening gehouden met geografische spreiding en met een goede vertegenwoordiging van de vijf domeinen.

5.2 Barcelona: value capturing en verdichting in 22@

Achtergrond en aanleiding

Met ongeveer 1,6 miljoen inwoners en ruim 3 miljoen in de agglomeratie vormt Barcelona het hart van Catalonië, de economisch meest dynamische regio van Spanje. Ondanks de zeer hoge bevolkingsdichtheid (15.700 inwoners per km² in 2011³⁴) biedt de stad een hoge ruimtelijke

³³ Twee cases hebben betrekking op dezelfde stad: Basel.

³⁴ <http://www.newgeography.com/content/003123-the-evolving-urban-form-barcelona>

kwaliteit en staat het bekend als een van de meest aantrekkelijke woonplaatsen van Europa. De stad had tot de jaren tachtig een uitgesproken industrieel karakter, met omvangrijke zware industrie dichtbij het stadscentrum. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig maakte de stad een proces van deïndustrialisatie door, met als gevolg een verlies aan werkgelegenheid en een periode van fiscale krapte voor de stedelijke overheid. De overheid greep de toewijzing van de Olympische Spelen in 1992 aan als het startschot van een ambitieus herontwikkelingsproces, waarbij men de fysieke ruimte en het internationale imago van de stad ingrijpend heeft hervormd³⁵. Een van de stadsontwikkelingsprojecten die aan dit herontwikkelingsproces heeft bijgedragen, is het project 22@ in de wijk Poblenou.

Poblenou is een brownfieldlocatie dicht bij de historische binnenstad, en direct grenzend aan het populaire stadsstrand van Barcelona. Meer dan een eeuw lang was Poblenou het industriële hart van Barcelona, maar het bleef grotendeels leeg achter na de deïndustrialisatie in de jaren tachtig en negentig. Jarenlang vormde dit district een 'holle kies' midden in de stad, maar het werd ook ontdekt door kunstenaars die er geïmproviseerde woonruimten en galleries creëerden. Vanaf 2001 is het 4 km² grote stadsdistrict volledig herontwikkeld tot het kennisdistrict 22@ met naast bedrijfs- en productieruimte voor innovatieve bedrijven ook ruimte voor huisvesting, horeca en winkelvoorzieningen. Hierbij waren ook omvangrijke investeringen nodig om de verouderde infrastructuur te verbeteren en het district te integreren met de rest van de stad³⁶. Sinds de crisis van de jaren tachtig en negentig heeft de stad echter een strak fiscaal beleid vastgehouden, waardoor de overheid een belangrijke rol voor de financiering van 22@ moest overlaten aan private actoren. Dit werd mogelijk gemaakt door het gebruik van *value capturing*.

Dichtheid en functiemenging zijn centrale begrippen bij het ontwerp van 22@. De ontwikkeling van het gebied past in het streven naar een compacte stad met de bijbehorende voordelen zoals besproken in hoofdstuk 4. In het geval van 22@ zorgen dichtheid en functiemenging er niet alleen voor dat infrastructuur en voorzieningen efficiënt ontwikkeld kunnen worden, maar ook voor de nodige levendigheid. Door de woonfunctie te combineren met onderzoek, onderwijs en productie ontstaat een inspirerende omgeving waarin creatieve talenten gestimuleerd worden tot innovatie.

Weking

Naast de overheid hadden verschillende private partijen belang bij het tot stand komen van 22@. Grondeigenaren konden aanzienlijke waardeinstijgingen tegemoet zien als de aantrekkelijk gelegen maar grotendeels ongebruikte percelen intensief ontwikkeld konden worden. Hiervoor was echter wel een verandering van het bestemmingsplan nodig, die naast

³⁵ <http://www.globalurban.org/GUD%20Barcelona%20MES%20Report.pdf>

³⁶ <http://altdaily.com/wp-content/uploads/2000/08/IDEA-District-Vision-Document.pdf>

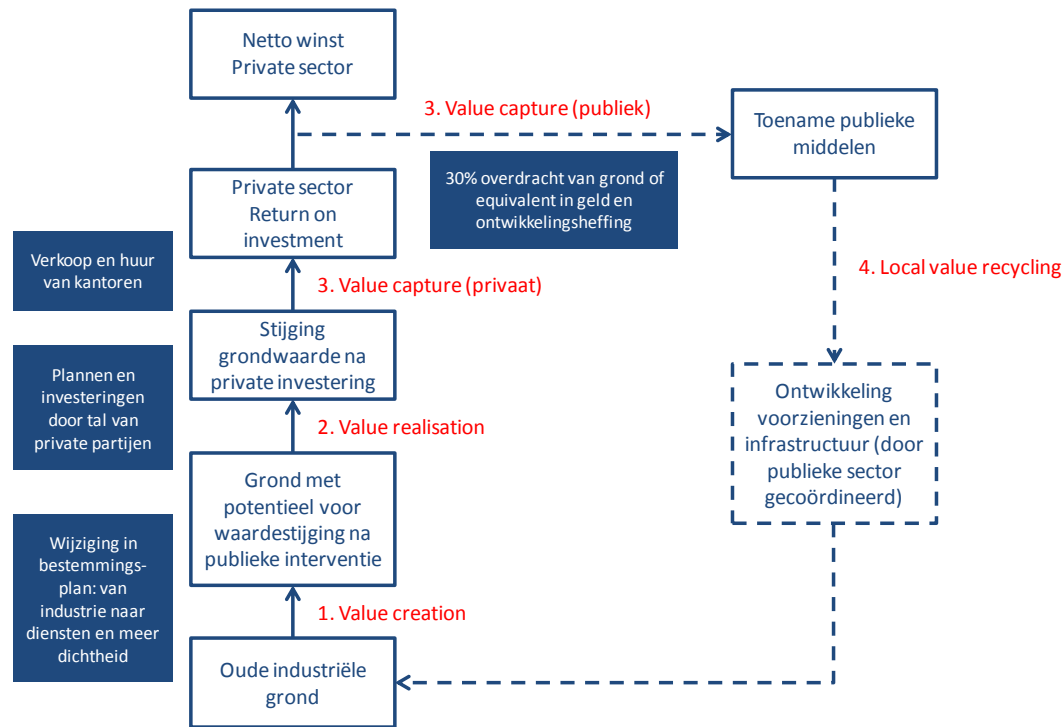
industriëel gebruik ook kantoor-, winkel- en woongebruik toe zou staan. Daarnaast vormde 22@ voor projectontwikkelaars een van de laatste kansen om op een dergelijk grote schaal te kunnen ontwikkelen in het centrum van Barcelona. *Value capture*, het afromen van private winsten door een publieke actor, is in zulke gevallen een geschikt middel om te zorgen dat niet alleen de opbrengsten maar ook de investeringskosten bij private partijen terecht komen.

In hoofdstuk 4 zijn verschillende vormen van *value capturing* besproken. In de meeste gevallen levert dit instrument pas achteraf geld op, nadat de overheid eerst uit eigen middelen investeringen heeft gedaan. Winsten die zich daadwerkelijk voordoen kunnen dan afgeroomd worden zodat zoveel mogelijk van het investeringsgeld terugverdiend kan worden. Bij 22@ is gekozen voor een variant waarbij private partijen al aan het begin van het project geld op tafel moesten leggen. Ontwikkelaars betalen een ontwikkelingsheffing van 80 euro per vierkante meter (na 2001 gecorrigeerd voor inflatie), en moeten daarnaast 30% van hun grond overdragen aan de overheid. Het is ook mogelijk om (een deel van) de grondoverdracht af te kopen. In ruil daarvoor verandert de overheid het bestemmingsplan van de betreffende percelen naar gemengd gebruikt met een hoge toegestane dichtheid. Ontwikkelaars maken het geld over aan de publieke onderneming 22@BCN, die hiermee infrastructuur voor het nieuwe district aanlegt (de 80 euro ontwikkelingsheffing) en zorgt voor sociale huisvesting, bedrijvenincubators en andere publieke voorzieningen (de 30% grondafdracht, in natura of afgekocht).³⁷ Ontwikkelaars kunnen de maximale bouwdichtheid nog verder oprekken wanneer zij hun projecten zo uitvoeren dat minimaal 20% van de huurders die zij aantrekken actief zijn in innovatieve sectoren (zoals ICT en design)³⁸.

³⁷ <http://www.uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/Value-Capture-Finance-Report.pdf>

³⁸ http://www.22barcelona.com/documentacio/Dossier22@/Dossier22@English_p.pdf

FIGUUR 5.1: VALUE CAPTURING IN 22@



Bron: Value Capture Finance (ULI, 2009), vertaald en bewerkt door de auteurs

Evaluatie

Anno 2013 is een groot deel van de herontwikkeling van 22@ uitgevoerd. Tussen 2001 en 2009 steeg het aantal inwoners van 22@ met ruim 22 procent: van 73,464 tot circa 90,000. De economische crisis die begon in 2008 en Spanje in het bijzonder heeft getroffen, lijkt tot nu toe geen struikelblok te vormen voor 22@. Barcelona is relatief crisisbestendig gebleken dankzij een robuuste regionale economie, maar ook omdat twee decennia van conservatief fiscaal beleid de gemeente een structureel begrotingsoverschot hebben bezorgd. Een voldoende aantal ontwikkelaars is bereid gebleken de heffingen voor deelname aan 22@ te betalen, en een aanzienlijk deel van de nieuw ontwikkelde ruimte is inmiddels in gebruik. Het gebied telde in 2010 ruim 1500 nieuwe bedrijven en onderwijs-, onderzoeks- en andere instellingen. Bij de aanleg van infrastructuur en publieke voorzieningen is bewust gekozen voor een hoog kwaliteitsniveau, met onder meer gratis wifi in alle publieke ruimte (inclusief het strand), een centraal airconditioningsysteem en een *smart grid* voor de electriciteitsvoorziening. De publieke voorzieningen omvatten ook bedrijfsincubatoren en innovatie- en trainingcentra³⁹. Dit alles wordt betaald vanuit het fonds met €180 miljoen dat gevuld is met inkomsten uit de ontwikkelingsheffing.

³⁹ http://www.22barcelona.com/documentacio/Dossier22@/Dossier22@English_p.pdf

Voor ontwikkelaars is 22@ interessant gebleken ondanks de heffing. Dit is vooral toe schrijven aan het feit dat ze hoge dichtheden kunnen en mogen realiseren. Hogere dichtheden lijken vooralsnog niet ten koste te gaan van de ruimtelijke kwaliteit, vooral dankzij de investeringen in openbare voorzieningen, innovatieve transportverbindingen en openbare groenvoorzieningen.

Hoewel de ontwikkeling van 22@ voorspoedig verloopt, zijn er ook kritische geluiden te horen. Ten eerste menen sommigen dat 22@ een te commerciële karakter heeft. Vooral bewoners en kunstenaars die voor de herontwikkeling moesten wijken, hekelen de in hun optiek te sterke rol van private partijen in het project. Ze wijzen erop dat veel kunstgalerieën en werkplaatsen gevestigd in industrieel erfgoed gesloopt zijn om ruimte te maken voor functies die beter zouden passen in de visie van de ontwikkelaars (Martí-Costa en Pradel i Miquel, 2012). De ontwikkelingsheffing heeft in zekere zin bijgedragen aan dit commerciële karakter omdat deze heffing gecompenseerd moest worden door voldoende verdienmogelijkheden voor private ontwikkelaars.

Een ander punt van kritiek is dat het financieringsmodel van 22@ leidt tot hogere grond- en huurprijzen. Hogere bouwdichtheden bespoedigen het proces van gentrification, waarbij stijgende woonlasten de lagere inkomens en minder rendabele activiteiten uit het gebied drukken. De ontwikkelingsheffing wordt dus uiteindelijk verrekend in de huurprijzen. De ontwikkelaars hebben getracht het probleem van gentrification deels te ondervangen door 4000 sociale huurwoningen te bouwen en 4600 bestaande woningen te renoveren. Daarnaast doet echter ook het risico zich voor dat de ontwikkelaars in de concurrentiestrijd met andere locaties in Barcelona publieke voorzieningen en infrastructuur ontwikkelen die in feite te duur is. De verleiding is groot om bij gebruik van een *value capture* instrument te hoge ontwikkelingsheffingen vast te stellen, om zo alle wensen voor publieke voorzieningen en infrastructuur te kunnen verwezenlijken. Als een gebied zich daarmee uit de markt prijst - en appartementen niet kunnen worden afgezet - dan liggen de risico's echter volledig bij de private sector, ervan uitgaande dat alle publieke investeringen door middel van heffingen zijn gerealiseerd.

5.3 Basel: een hoogbouwheffing en een warm welkom

Achtergrond en aanleiding

Met circa 172.000 inwoners is Basel de derde stad van Zwitserland. De stedelijke regio telt ruim een half miljoen bewoners en omvat niet alleen het kanton Basel-Stadt (194.000 inwoners), maar ook delen van het kanton Basel-Landschaft en Aargau. In economisch opzicht behoren zelfs delen van Duitsland en Frankrijk tot de relevante regio.

Basel is een welvarende stad die de economische crisis vooralsnog goed doorstaat: in mei 2013 lag de werkloosheid op slechts 3,6 procent⁴⁰. De stad staat echter wel voor een aantal uitdagingen, waarvan we er hier twee noemen. Ten eerste is er door de krappe begrenzing van het kanton Basel-Stadt (slechts 37 km²) weinig ruimte voor *greenfield* uitbreiding binnen de stadsgrenzen; men zal het dus moeten hebben *brownfield* ontwikkeling en verdichting. Ten tweede kampt de stad met een tekort aan hoogopgeleide talenten die de grote chemische en farmaceutische bedrijven zo hard nodig hebben. Vanwege de vergrijzing moeten deze talenten voor een deel vanuit het buitenland worden aangetrokken. De stad staat dus voor de uitdaging om een aantrekkelijk leef- en vestigingsklimaat maar ook imago te ontwikkelen, waarmee talenten verleid kunnen worden. In deze paragraaf bespreken we twee instrumenten die oplossingen bieden voor de hier genoemde uitdagingen: een hoogbouwheffing en een welkomsprogramma voor buitenlandse bedrijven en kenniswerkers.

Werking hoogbouwheffing

Bij de stedelijke ontwikkeling van Basel staat inbreiding en verdichting centraal. Omdat de bouwdichtheid nu al aanzienlijk is, heeft de stad gekozen om in het centrum verdichting uit te voeren in de vorm van hoogbouw. Projectontwikkelaars mogen bij nieuwe bouwprojecten verhoging van de maximale bouwhoogte in het bestemmingsplan aanvragen. Wanneer dit in overeenstemming is met het stadsontwikkelingsplan (het *Richtplan*) dan kan het kanton er voor kiezen dit toe te staan. In dat geval zal de grondwaarde stijgen tot tevredenheid van (de veelal private) eigenaars van de percelen. Daarnaast zorgt de verhoging van de bouwhoogte voor een stijging van het aantal (veelal koopkrachtige) inwoners in het centrum waardoor winkels, restaurants en cafés hun klantenkring kunnen uitbreiden.

De verhoging van de bouwhoogte brengt echter ook mogelijke nadelen met zich mee: hogere investeringen in openbaar vervoer, infrastructuur, parkeerruimte en openbaar groen zijn nodig om de stad aantrekkelijk en bereikbaar te houden bij intensivering van het ruimtegebruik. Om een deel van deze investeringen te bekostigen hanteert de stad een heffing op hoogbouw. Deze zogeheten *Mehrwertabgabe* verplicht de ontwikkelaar om de helft van de waardeverhoging die optreedt door de verruiming van de bouwhoogte aan een publiek fonds af te dragen. Deze speciale vorm van baatbelasting kent het Zwiters federaal recht al sinds de jaren zeventig, en is dus juridisch onomstreden. Per jaar levert het fonds de stad enkele miljoenen euro's. Opvallend daarbij is dat dit bedrag volledig besteed wordt aan de aanleg en het onderhoud van de groene ruimte, en dus niet aan infrastructuur of andere publiek voorzieningen. Er staat druk op het kanton om het fonds ook voor andere doeleinden in te zetten, maar om versnippering van het (bescheiden) fonds te voorkomen wordt vooralsnog vastgehouden aan de exclusieve focus op groene ruimte.

⁴⁰ <http://www.statistik-bs.ch/>

Evaluatie hoogbouwheffing

In het ideale geval levert de hoogbouwheffing alleen winnaars op. Ontwikkelaars profiteren omdat ze ondanks de heffing nog steeds extra winsten kunnen behalen. Bewoners hebben baat bij de heffing omdat die zorgt voor extra investeringen in de kwaliteit van de publieke ruimte; daarmee wordt (een deel van) de weerstand tegen hoogbouw weggenomen. Voor de stad biedt de heffing een manier om hoogbouw – en dus verdichting – te realiseren in delen van de stad waar dit normaal gesproken zou leiden tot weerstand vanuit de bevolking.

Toch is de heffing in Zwitserland niet onomstreden. In de jaren zeventig werd de federale wet aanvankelijk weggestemd alvorens die in een aangepaste (lees: verzwakte) variant alsnog werd aangenomen. Dat er nu nog steeds weerstand is, blijkt onder meer uit de 75.000 handtekeningen die de Zwitserse bedrijvenbond in 2009 verzamelde: vóór afschaffing van de heffing; overigens zonder resultaat⁴¹. Vooral in het landelijk gebied is elke vorm van baatbelasting omstreden. In enkele stedelijke gebieden, waaronder Basel, bleek bij referenda wel een meerderheid vóór te zijn⁴². Het suburbane kanton Basel-Landschaft zit tussen deze twee kampen in: een voorstel om in dit kanton baatbelasting in te voeren werd in 2013 met één stem verschil weggestemd.

Ondanks de voordelen moet dus rekening gehouden worden met politiek en maatschappelijk verzet, met name van projectontwikkelaars. Voor hen heeft de heffing grote financiële consequenties. Zo moest farmaciegigant Roche maar liefst 12 miljoen Zwitserse Frank (bijna €10 miljoen) aan hoogbouwheffing afdragen om de bouw van het nieuwe hoofdkantoor in Basel mogelijk te maken. Dit wordt dan ook het hoogste gebouw van Zwitserland.⁴³

Werking warm welkom

Basel kent een lange traditie van betrokken ondernemerschap waarbij bedrijven zich actief inzetten voor “hogere doelen” zoals het aantrekken van kenniswerkers. In de loop der jaren hebben overheid en bedrijfsleven samen diverse initiatieven genomen om buitenlandse kenniswerkers beter te informeren en te begeleiden bij hun vestiging in Basel. Zo hebben bedrijven een financiële bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van “citymarketingplatforms” in wereldsteden zoals Shanghai, Moskou en Hong Kong. Deze platforms spelen een belangrijke rol in de marketing van Basel.

⁴¹ http://www.bdo.ch/media/filer_public/2013/02/21/18_mehrwertabgabe.pdf

⁴² http://www.tageswoche.ch/de/2013_08/schweiz/513504/in-basel-funktioniert-die-abgabe-seit-1977.htm

⁴³ <http://www.basellandschaftlichezeitung.ch/basel/basel-stadt/markthalle-spuelt-zwei-millionen-in-gruenflaechen-124503764>

Bedrijven betalen niet alleen mee aan het promoten van de stad, maar zorgen ook voor een warm welkom. Dat doen ze via de toeristische organisatie Basel Tourismus die op aanvraag rondleidingen verzorgt voor buitenlandse delegaties of nieuw gerecruteerde werknemers van bedrijven. Bedrijven betalen voor deze tours, en daarnaast kunnen ze ook betalend lid worden van de toeristische organisatie (die voor het overige deel publiek gefinancierd is).

Een ander noemenswaardig initiatief is BaselConnect⁴⁴, een expatorganisatie die is opgericht met steun van het kanton en de president van Novartis. Deze organisatie verzorgt workshops om expats en bestaande bewoners met elkaar in gesprek te brengen. Als resultaat hiervan werkt men momenteel aan een *buddy* systeem dat expats koppelt aan bewoners met een vergelijkbare leeftijd en interesses. Ook wordt gesproken over manieren om expats te betrekken bij het verenigingsleven en vooral vrijwilligerswerk.

5.4 Cambridge: een expansieve universiteit met een sterk merk

Achtergrond en aanleiding

Cambridge (Massachusetts, VS) is een middelgrote stad met ongeveer 106,000 inwoners (2012) en grens direct aan Boston dat in 2012 circa 625,000 inwoners telde. De stad beschikt over twee van 's werelds meest vooraanstaande universiteiten: MIT en Harvard. Met circa 11,000 studenten is MIT de kleinere van de twee; Harvard is ongeveer twee keer zo groot.

MIT staat bekend als een wereldwijde *best practise* van samenwerking tussen een universiteit en de private sector. De universiteit is van groot belang voor de lokale economie en de campus is een magneet voor technologiebedrijven: dankzij de aanwezigheid van technische talenten maar ook vanwege de mogelijkheden om gezamenlijk onderzoek te doen. Daarnaast zorgt de universiteit voor talrijke kennisintensieve start-ups waarvan vele zich op of rondom de campus vestigen.

MIT voert bovendien een zeer actief vastgoedbeleid. De universiteit bezit aanzienlijke percelen buiten de campus, en verhuurt grote delen hiervan aan commerciële partijen. De opbrengst van dit commerciële vastgoed maken MIT tot de grootste belastingbetaler in Cambridge. Met circa \$33 miljoen belastingafdracht per jaar zorgt MIT voor 12 procent van het overheidsbudget van Cambridge. Dat is zes keer meer dan het grotere Harvard dat een minder actief vastgoedbeleid hanteert⁴⁵.

Maar liefst driekwart van het verhuurde commerciële vastgoed in Cambridge bevindt zich in de buurt van Kendall Square, een plein tegenover een van de twee hoofdingangen van

⁴⁴ <http://baselconnect.ch/>

⁴⁵ http://www.boston.com/news/education/higher/articles/2011/04/04/mit_continues_to_revive_cambridge/

de MIT campus⁴⁶. Dit gebied huist een wereldleidend cluster van bedrijven in de biotechnologie en wist recentelijk ook het wereldwijde R&D hoofdkwartier van Novartis aan te trekken.

In april 2013 stemde de stad Cambridge in met een plan van MIT om de zone rond Kendall Square nog intensiever te ontwikkelen. Hierdoor kan de universiteit haar rol als bedrijvenmagneet en vastgoedontwikkelaar verder uitbouwen, terwijl de stad profiteert van extra belastinginkomsten. Naar verwachting levert het Kendall Square project de overheid \$10 miljoen op⁴⁷. Daarbij komt dat Cambridge met dit project het wereldwijde bekende merk MIT kan koppelen aan een groter deel van de stad.

Werking

De campus van MIT ligt ingekneld tussen de binnenstad van Cambridge en de Charles Rivier. In het verleden kon de universiteit nog uitbreiden door leegstaande fabrieken en opslagplaatsen aan de rand van de campus op te kopen. Op deze manier heeft de universiteit in de jaren zestig en zeventig de projecten University Park en Technology Square uitgevoerd. Het gaat hier om gemengde gebieden met zowel woonhuizen (van studentenkamers tot koopwoningen) als kantoor- en laboratoriumruimte voor commerciële bedrijven. Destijds waren dit dure projecten, maar op de langere termijn bleken ze zeer rendabel⁴⁸. Ook de bestaande bebouwing rond Kendall Square is op deze manier ontstaan. Inmiddels is deze zone echter grotendeels volgebouwd, en kan verdere ontwikkeling alleen nog plaats vinden door middel van sloop of verdichting van bestaande bouw.

Om deze duurdere vorm van projectontwikkeling rendabel te maken heeft de stad MIT toestemming gegeven om hogere dichtheden, hogere bouwhoogtes en meer functiemenging te realiseren. De *floor to area ratio* (een indicator voor het aantal bebouwde verdiepingen op een perceel) mag maximaal 3,9 worden, wat hoger is dan het gemiddelde voor Manhattan (2,9)⁴⁹. Deze dichtheid wordt ten eerste bereikt door hogere bebouwing: MIT mag ter aanvulling op bestaande hoogbouw twee twee torens tot ongeveer 90 meter en verschillende gebouwen tot ongeveer 75 meter realiseren. Ten tweede zal men de dichtheid vergroten door open parkeerplaatsen te vervangen door ondergrondse garages met daarop bebouwing. De universiteit mag daarnaast een nieuwe bestemming geven aan gebouwen die

⁴⁶http://www.nytimes.com/2010/10/13/realestate/commercial/13mit.html?_r=0&adxnnl=1&adxnnlx=1372259826-IAYXvLaky/N7QJ20GAc6ag

⁴⁷ <http://web.mit.edu/newsoffice/2013/kendall-square-zoning-petition-approved-0409.html>

⁴⁸ <http://web.mit.edu/fnl/volume/242/simha2.html>

⁴⁹ <http://oldurbanist.blogspot.nl/2011/12/living-space-working-space-and.html>

tot voor kort uitsluitend voor onderwijs en onderzoek gebruikt mochten worden. Het gaat om ruim 230.000 m² nieuwe kantoor- en laboratoriumruimte en 120 appartementen.

In ruil voor deze wijzigingen in het bestemmingsplan heeft MIT zich gecommitteerd aan een aantal doelstellingen van de stad: het gebied moet aantrekkelijk blijven en zich blijven specialiseren in innovatieve bedrijvigheid. De universiteit stort bij aanvang van de bouw \$10 dollar per vierkante voet commerciële ruimte in een fonds dat investeert in de publieke ruimte en de bereikbaarheid van het plangebied⁵⁰.

Van de te ontwikkelen woningen moet minimaal 8 procent bestaan uit zogenoemde *innovation housing*. Dit zijn betaalbare appartementen met een oppervlakte tussen de 28 en 51 vierkante meter. Bewoners hebben toegang tot een gedeelde ruimte met voorzieningen die hen in staat stelt wonen en werken te combineren⁵¹.

FIGUUR 5.2: DE CAMPUS VAN MIT (2011)



Bron: <http://web.mit.edu/fnl/volume/242/numbers1.html>

Voor de bedrijfsruimte geldt dat minimaal de helft moet bestaan uit *innovation office space*. Dit zijn kantoren waarin diverse kleine bedrijven ontmoetingsruimte, overleg ruimte, apparatuur en keukens delen. De huur is maandelijks opzegbaar. Tot de potentiële huurders behoren start-up bedrijven, start-up incubators, kleinschalige onderzoekslaboratoria, kleinschalige kantoorruimte voor venture capital investeerders en zeer kleinschalige productiefaciliteiten (voor fabricage van prototypen en experimentele producten)⁵².

⁵⁰ <http://www.cambridgeday.com/2013/01/24/letter-why-a-better-cambridge-welcomes-mits-kendall-square-plan/>

⁵¹ <http://web.mit.edu/newsoffice/kendall-square/documents/letter-of-commitment.pdf>

⁵² <http://web.mit.edu/newsoffice/kendall-square/documents/zoning-language.pdf>

Evaluatie

Met de herontwikkeling van Kendall Square hoopt Cambridge te profiteren van de reputatie en financiële slagkracht van MIT. Men verwacht dat er voldoende vraag is naar commercieel vastgoed gelieerd aan een (technische) universiteit, ondanks het overaanbod op de kantorenmarkt. Of het plan daadwerkelijk positief zal uitpakken voor stad en universiteit, valt echter nog te bezien. Vooral de toekomstvisie van de universiteit⁵³ - dat onder meer de herontwikkeling van Kendall Square omvat - krijgt de nodige kritiek te verduren. De universiteit zou zich te veel richten op commerciële doelen en te weinig op academische doelen: “[...] *we risk being surrounded by high-end condominiums, service industries, and office space, with the campus a factory that produces workers for the companies around it*”⁵⁴. Critici spreken over te weinig aandacht voor het structurele gebrek aan studentenhuisvesting en de toekomstige behoefte aan ruimte voor onderwijs en onderzoek. Dit wordt toegeschreven aan de toenemende macht van de vastgoedtak van het MIT: Investment Management Company (MITIMCo)⁵⁵.

5.5 Chattanooga: citymarketing gericht op geeks

Achtergrond en aanleiding

Chattanooga (Tennessee, Verenigde Staten) is een middelgrote stad met ongeveer 170.000 inwoners. De stad werd lange tijd gedomineerd door zware industrie, en stond tot voor kort bekend als de meest vervuilde stad van de Verenigde Staten. Deïndustrialisatie leidde tot een scherpe terugval van de bevolking tussen de jaren '80 en begin jaren '90, met een levenloze binnenstad als gevolg. In de jaren '90 heeft de lokale overheid met hulp van enkele private stichtingen de milieuproblemen aangepakt en duurzaamheid centraal gesteld in de ontwikkelingsstrategie van de stad (Yanarella en Levine, 2011). Inmiddels staat Chattanooga bekend als een stad met een hoge kwaliteit van leven, en sinds 2000 is de stad aanzienlijk gegroeid⁵⁶. In 2010 heeft de stad haar ambitieniveau verhoogd met als doel om een ondernemende high-tech stad te worden. Rond het merk Gig City worden verschillende evenementen georganiseerd om jonge, ondernemende *geeks* naar de stad te trekken.

De eerste stap werd in 2010 gezet, met de aanleg van een grootschalig glasvezel internetnetwerk door het publieke energiebedrijf (Electric Power Board). Hiermee werd Chattanooga de eerste stad in de Verenigde Staten met een gigabit-netwerk, 200 keer sneller

⁵³ <http://web.mit.edu/mit2030/index.html>

⁵⁴ <http://web.mit.edu/fnl/volume/242/jones.html>

⁵⁵ <http://web.mit.edu/fnl/volume/242/simha1.html>

⁵⁶ <http://www.metrotrends.org/spotlight/chattanooga.cfm>

dan de gemiddelde internetverbinding in het land. Het netwerk sloot in één keer 150.000 huishoudens in een gebied van ruim 1500 km² aan. Hiermee werd Chattanooga de stad met “het snelste internet op het westelijk halfrond”. In 2012 heeft de organisatie Gig City voor het eerst het evenement Gig Tank georganiseerd om jonge ICT-entrepreneurs uit te nodigen manieren te bedenken om het gigabit-netwerk op een innovatieve manier te gebruiken⁵⁷.

Werking

Omdat de doelgroep voor Gig Tank bestaat uit jonge ICT-entrepreneurs vindt de reclutering van kandidaten plaats via sociale media, door middel van het spel Geek Hunt. De organisatie verspreidt een video via Facebook en Twitter waarin mensen uitgenodigd worden hun “geekiest, most brilliant friends” in hun sociale netwerk te *taggen* (door een antwoordbericht te schrijven op de video, waarin ze de naam van deze persoon noemen). Degene die als eerste een persoon tagt die zich vervolgens aanmeldt en gekozen wordt voor de Gig Tank krijgt direct een vindersloon van 1000 dollar. Bij de eerste editie in 2012 werden tien teams van maximaal vier ondernemers geselecteerd. Hun uitdaging was om binnen honderd dagen het beste idee uit te werken dat gebruik maakt van het snelle netwerk van Chattanooga. Tijdens deze honderd dagen krijgen de deelnemers kost en inwoning in Chattanooga en 15.000 dollar aan werkkapitaal. Daarnaast staan voortdurend dertien student-specialisten op gebieden als marketing, softwareontwikkeling en grafisch ontwerp ter beschikking van de teams. Twintig mentoren met ervaring als ICT-entrepreneurs geven regelmatig feedback. De teams worden aangemoedigd om ook in een vroeg stadium hun product uit te testen met lokale bewoners en bedrijven, zodat het effect van een living lab ontstaat⁵⁸. Het beste team kreeg in 2012 een geldprijs (de Geek Prize) van 100.000 dollar. Daarnaast krijgen alle kandidaten de kans hun product in Silicon Valley of New York te presenteren op een *demo day*. Als uit het evenement winstgevend ondernemingen ontstaan, vraagt de organisatie 10 procent van de opbrengsten van die onderneming als vergoeding⁵⁹ ⁶⁰. Anno 2013 is de tweede editie in volle gang.

Een belangrijk aspect van het evenement is het internationale karakter. Zowel de deelnemers als de student-specialisten worden wereldwijd gerecruteerd. De student-specialisten zijn allen studenten aan Amerikaanse universiteiten, maar afkomstig uit onder meer China, Zuid-Korea en India⁶¹. Bij de tweede editie deden naast vier Amerikaanse teams

⁵⁷ <http://www.venturetennessee.com/chattanooga-gig-city-aims-for-explosion-of-techventures-and-investment-cms-731>

⁵⁸ http://www.bizjournals.com/prnewswire/press_releases/2011/11/21/NY10154

⁵⁹ <http://www.timesfreepress.com/news/2013/feb/04/gigtank-2013-more-money-more-entrepreneurs/>

⁶⁰ http://www.bizjournals.com/prnewswire/press_releases/2011/11/21/NY10154

⁶¹ <http://www.teknovention.biz/2013/05/30/gig-tank-specialists-hail-locations/>

(waarvan twee uit Chattanooga zelf) ook teams uit Frankrijk, Bulgarijė en de Kaaiman Eilanden mee. De mentoren zijn afkomstig uit lokale venture capital bedrijven en bekende ICT-bedrijven als Cisco, Dell, Mozilla en mediabedrijf Warner Brothers⁶². Het prijzengeld voor het evenement komt uit zowel private als publieke bronnen. Het ICT-bedrijf Alcatel-Lucent droeg de eerste 100,000 dollar bij, waarna 20 andere bedrijven en organisaties zich bij het initiatief aansloten. Met dank aan een bijdrage van 250.000 dollar van de staat Tennessee kon het evenement verder opgeschaald worden⁶³.

Bij de eerste editie van Gig Tank stonden zeven sectoren centraal, van nieuwe productiemethoden en gezondheidszorg tot cloud computing en onderwijs. De winnaar was het bedrijf Banyan, dat tijdens de wedstrijd een systeem ontwikkelde op basis van cloud computing waarmee academische onderzoekers informatie uit kunnen wisselen⁶⁴. Bij de tweede editie in 2013 zijn een aantal aspecten veranderd. Het wedstrijd-element is losgelaten, en in plaats van prijzen voor één winnaar worden nu prijzen en investeringen geboden aan elk succesvol team. Afhankelijk van het potentiële van ideeën kunnen alle deelnemende teams tot 100,000 dollar aan investeringen verdienen. Daarnaast geeft Alcatel-Lucent R&D subsidie aan kansrijke teams. Het lokale bedrijf ngConnect geeft de deelnemers beschikking over prototypes van een nieuw distributie- en klant-feedbacksysteem dat het bedrijf in ontwikkeling heeft⁶⁵.

Evaluatie

Het is nog te vroeg om te kunnen concluderen of Gig Tank op de lange termijn zal resulteren in een groter aantal start-up bedrijven die daadwerkelijk in Chattanooga blijven. Alle kandidaten verblijven honderd dagen in Chattanooga, en worden in die tijd in contact gebracht met een groot aantal (jonge) ondernemers en specialisten. Hiermee functioneert Gig Tank feitelijk als een proefwoonproject. Het is goed denkbaar dat de kandidaten tijdens deze honderd dagen een positief beeld van Chattanooga krijgen en sociale contacten op doen. Na afloop van het project kan dit een reden zijn om een langer verblijf in Chattanooga te overwegen, en ook de kandidaten die niet kiezen om in Chattanooga te blijven kunnen vervolgens wel een positief beeld van de stad uitdragen. De winnaar uit 2012, Banyan, is inmiddels een bedrijf met zeven werknemers en heeft zich in de stad gevestigd.

⁶² <http://upstart.bizjournals.com/companies/hatched/2013/05/16/gigtank-goes-global-in-chattanooga.html>

⁶³ <http://www.venturetennessee.com/chattanoogas-gig-city-aims-for-explosion-of-techventures-and-investment-cms-731>

⁶⁴ <http://www.nooga.com/160146/gig-tank-highlighted-by-silicon-valley-publication/>

⁶⁵ <http://www.timesfreepress.com/news/2013/feb/04/gigtank-2013-more-money-more-entrepreneurs/>

5.6 Göteborg: verdichtingsstrategie

Achtergrond en aanleiding

Göteborg is een welvarende en snelgroeiende stad in West-Zweden. De stad zelf heeft een bevolking van ongeveer 530.000 inwoners en vormt de kern van een stedelijk gebied met bijna 1 miljoen inwoners⁶⁶. De stad houdt rekening met een bevolkingsaanwas van 10.000 mensen per jaar voor de komende tijd⁶⁷. Op dit moment heeft Göteborg met 2700 inwoners per km² een relatief lage bevolkingsdichtheid⁶⁸.

De stad heeft voldoende ruimte om uit te breiden, maar de lokale overheid kiest er nadrukkelijk voor om de toekomstige groei te realiseren via het model van een compacte stad. Al in het *Comprehensive Plan* van 1999 heeft Göteborg zich gecommitteerd aan dit model en in latere planningsdocumenten is deze strategie verder uitgewerkt (OECD, 2012). Het uitgangspunt hierbij is dat *“the larger and denser a region is, the better the conditions are to develop a strong diversified economy”*⁶⁹. Men verwacht dat een compacte stad door functiemenging ook levendig is, met 24 uur per dag wat te doen.

Werking

Göteborg combineert drie instrumenten die samen tot een compacte stad leiden: functiemenging, brownfieldontwikkeling en de bevordering van openbaar vervoer. Göteborg is een havenstad en heeft grote haven- en overslagterreinen op zeer korte afstand van de oude binnenstad. De meest moderne delen van de haven bevinden zich inmiddels enkele kilometers buiten de stad, waardoor delen van de binnenstedelijke havens overbodig zijn geworden. Deze en andere brownfieldlocaties worden herontwikkeld tot dichte concentraties van wonen, werken en recreëren.

Naast deze voormalige havengebieden in het centrum heeft de stad ook verschillende knooppunten (*nodes*) benoemd, waar verdichting en functiemenging mogen plaatsvinden. Deze kernen komen overeen met de belangrijkste knooppunten in het openbaar vervoersysteem van de stad. Wegens de zachte ondergrond van de stad heeft Göteborg geen metro, maar daarvoor in de plaats heeft het een zeer uitgebreid tram- en busnetwerk. Vijf

⁶⁶ <http://www.scb.se>

⁶⁷ http://www.businessregiongoteborg.com/download/18.7a8692f913cb5e7d8e82426/BRG_Facts+and+Figures.web.pdf

⁶⁸ <http://demographia.com/db-worldua.pdf>

⁶⁹ http://alvstaden.goteborg.se/wp-content/uploads/2012/12/rivercity_vision_eng_web.pdf p10

hoofdknooppunten en verschillende kleinere knooppunten zijn aangewezen voor verdichting en menging van complementaire functies (OECD, 2012) ⁷⁰.

Het grootste project dat Göteborg uitvoert als onderdeel van de compacte stad strategie is het project Rivercity Gothenburg oftewel *Älvstaden*. In dit project wordt 3 km² aan haventerreinen in de binnenstad herontwikkeld tot woon-, werk- en recreatieruimte. Het doel hierbij is om de rivier, die lange tijd slecht begaanbaar was vanuit de binnenstad wegens de afgesloten haventerreinen, weer te betrekken bij de stad. De visie - aangenomen in 2012 - is mede gebaseerd op de adviezen van een internationaal expert panel. In totaal voorziet het project met een looptijd tot 2020 in 30.000 nieuwe woningen en 40.000 nieuwe banen voor de binnenstad ⁷¹.

Västra Eriksberg is een klein deel van het project en is inmiddels voor meer dan de helft voltooid. In deze voormalige haven worden in totaal 2200 nieuwe woningen gebouwd. Het gaat om tientallen middelhoge appartementencomplexen met tussen de acht en twaalf verdiepingen en één appartementstoren met 22 verdiepingen, alle direct aan het water. Verder landinwaarts daalt de bouwhoogte tot ongeveer drie à vier woonlagen. De publieke ruimte combineert industrieel erfgoed en kunstinstallaties met sport en groenvoorziening, met als doel om verdichting niet ten koste te laten gaan van de aantrekkelijkheid van de openbare ruimte⁷².

Evaluatie

De verdichting van Göteborg is nog volop in gang. De tot nu toe uitgevoerde projecten, zoals Västra Eriksberg, laten zien hoe in een Europese context hoge dichtheden gecombineerd kunnen worden met een aantrekkelijke, hoogstedelijke leefomgeving. De bebouwing is daarbij middelhoog. Toch moeten we ook hier wat kanttekeningen plaatsen. In Göteborg lijkt men te werken met kwalitatief hoogwaardige materialen waardoor de ontwikkeling relatief duur uitvalt. De vraag is of andere steden zich dergelijke hoogwaardige stedenbouw kunnen permitteren. Daarnaast is het nog onduidelijk of verdichting en functiemenging daadwerkelijk zullen leiden tot verlevendiging. De praktijk moet dat nog uitwijzen.

Een bijkomend voordeel van een compacte stad is verduurzaming. Op dit moment is Göteborg, voor Europese begrippen, nog een typische autostad. Openbaar vervoer vertegenwoordigt ongeveer een kwart van de trips binnen de stad, naast een aandeel van 10 procent voor de fiets. Het doel is om beide percentages te verhogen, met 40 procent openbaar

⁷⁰ http://goteborg.se/wps/wcm/connect/ef7f3608-57e7-4020-afcf-ccf657e2e16e/OPA_Sammanfattning_OP_eng.pdf?MOD=AJPERES

⁷¹ http://alvstaden.goteborg.se/wp-content/uploads/2012/12/rivercity_vision_eng_web.pdf

⁷² <http://www.vastraeriksberg.se>

vervoer in 2020 als streven. Men hoopt dat de dichte bebouwing rondom de knooppunten zorgt voor deze toename, waarbij grootschalige investeringen in het openbaar vervoer gedaan zullen worden om aan de toegenomen vraag te kunnen voldoen. Een deel van deze investeringen komt uit een fonds waarin de heffingen gestort worden die automobilisten elke keer betalen wanneer zij in het stadscentrum willen rijden (dit instrument is vooral bekend van de toepassing in Londen). Daarnaast heeft Göteborg inmiddels 1000 leenfietsen geïntroduceerd, verdeeld over zestig uitgiftepunten in de stad⁷³. Of de combinatie van stedelijke verdichting en investeringen in openbaar vervoer zullen helpen om mensen uit hun auto's te lokken, moet echter nog blijken.

5.7 Hamburg: wijkinvesteringszones

Achtergrond en aanleiding

Met ongeveer 1,8 miljoen inwoners (2012)⁷⁴ is Hamburg de tweede stad van Duitsland. De stad is zowel een gemeente als een bondstaat, wat de overheid een breed takenpakket oplevert. Naast de gebruikelijke gemeentelijke verantwoordelijkheden voert de stad ook beleid op het gebied van onderwijs, veiligheid en sociale ontwikkeling. Hamburg is een relatief welvarende stad, met een gemiddeld inkomen per hoofd ruim boven het Duitse gemiddelde⁷⁵. Fiscaal staat de stad er minder sterk voor: in 2010 heeft de overheid een omvangrijk consolideringsprogramma opgezet om het budget structureel in balans te krijgen⁷⁶. Tegelijkertijd beschikt Hamburg, net als veel andere Duitse steden, over omvangrijke naoorlogse wijken die dringend behoefte hebben aan onderhoud en vernieuwing. Voor deze opgave experimenteert Hamburg op grote schaal met wijkinvesteringzones (WIZ) die men aanduidt als *Innovationsquartieren*.

Bij een WIZ investeren partijen in een verbetering van hun wijk omdat ze er uiteindelijk ook van profiteren. Daarmee is het niet langer alleen de lokale overheid die investeert, die dat meestal doet vanuit de gedachte dat uiteindelijk de gehele stad baat heeft bij vitale wijken. Feit is namelijk dat het merendeel van de baten terecht komt bij de bewoners en vastgoedeigenaren van de betreffende wijk. Dus is het verdedigbaar om hen een bijdrage te laten leveren aan wijkverbetering. De WIZ is een vehikel om dit juridisch en praktisch vorm te geven.

⁷³ [http://www5.goteborg.se/prod/Miljo/Miljohandboken/dalis2.nsf/vyFilArkiv/GoAndEnviro_enkelsid.pdf/\\$file/GoAndEnviro_enkelsid.pdf](http://www5.goteborg.se/prod/Miljo/Miljohandboken/dalis2.nsf/vyFilArkiv/GoAndEnviro_enkelsid.pdf/$file/GoAndEnviro_enkelsid.pdf)

⁷⁴ <http://www.statistik-portal.de>

⁷⁵ http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR

⁷⁶ <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/2527552/2010-09-22-sk-haushaltskonsolidierung.html>

Werking

Een WIZ begint met het afbakenen van het gebied waarbinnen de ontwikkeling plaatsvindt. Vervolgens wordt een duidelijk plan gemaakt van de kosten, het tijdsbestek en de beoogde resultaten, waarna men actoren in de wijk vraagt hieraan een bijdrage te leveren. Het kan daarbij gaan om uitsluitend de eigenaren van vastgoed of ook de gebruikers van vastgoed. Bij mensen met het een eigen woning is dit onderscheid niet relevant, maar bij huurders (overigens ook van bedrijfsruimte) vanzelfsprekend wel. In Hamburg zijn het alleen de vastgoedeigenaren die participeren in een WIZ.

Deelname in een WIZ is semi-verplicht. In Hamburg moet minstens 30% van de aangeschreven actoren vóór stemmen en niet meer dan 30% tegen stemmen. In dat geval wordt deelname voor alle eigenaren in de wijk verplicht en kan een organisatie voor de WIZ opgezet worden. Hierbij is sprake van een gewogen stemming, met weging op basis van het aantal wooneenheden in eigendom van de actor. De WIZ-organisatie int de afdrachten en biedt een platform voor discussie over de besteding van deze middelen. De maximale afdracht voor het volledige project mag volgens de wetgeving in Hamburg niet meer dan 10 procent van de totale vastgoedwaarde zijn⁷⁷. In principe loopt een WIZ in Hamburg voor vijf jaar. Daarna is verlenging mogelijk indien de eigenaren opnieuw toestemming geven⁷⁸. In 2012 nam de senaat van Hamburg het juridische kader aan dat wijkinvesteringen mogelijk maakt; direct hierna gingen de eerste pilots van start⁷⁹. Soortgelijke pilots vinden plaats in andere delen van Duitsland zoals de steden Hessen en Bremen⁸⁰.

Het modelproject in Hamburg is *Innovationsquartier* Steilshoop; het betreft de eerste toepassing van een WIZ in Europa. Steilshoop is een uitbreidingswijk in het noorden van de stad met circa 15,000 inwoners. Een groot deel van de woonvoorraad bestaat uit middelhoge tot hoge appartementencomplexen uit de jaren '60 en '70. Met name de publieke ruimte in de wijk wordt inmiddels gezien als minder aantrekkelijk. Ongeveer de helft van de woningvoorraad is in handen van twee grote vastgoedeigenaren, waaronder een Amerikaanse investeerder. De overige eigenaren zijn kleinere coöperatieven en eigenwoningbezitters. Omdat bij stemming gewogen wordt naar de omvang van het bezit (aantal

⁷⁷ http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz_DieWohnungswirtschaft_01-2010_InnovationsquartierSteilshoop.pdf

⁷⁸ http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Vital-City_Paper_Stefan-Kreutz.pdf

⁷⁹ http://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/housing-improvement-district-innovationsquartier_260_156778.html

⁸⁰ http://www.hk24.de/servicemarken/branchen/handelsplatz_hamburg/Vor_Ort/bid/bids_in_hh/373260/BIDs_in_Deutschlands_im_Ueberblick.html

wooneenheden) hebben de twee grote eigenaren samen al een meerderheid van stemmen, wat tot enige spanning leidde bij de andere actoren in de wijk⁸¹.

De grote eigenaren in de wijk hadden al enige tijd contact met elkaar toen ze in 2007 contact begonnen te zoeken met de kleinere eigenaren in de wijk. Onderwerp van gesprek was de ontwikkeling van de wijk. Dit resulteerde in 2010 in de oprichting van een WIZ-organisatie voor Steilshoop die vanaf november 2012 officieel van start kon gaan met herontwikkeling van de wijk.

De kosten van het project bedragen circa €7,4 miljoen. Daarvan wordt iets meer dan helft (€4,1 miljoen) ingebracht door private partijen in de WIZ. De stad Hamburg betaalt de overige €3,3 miljoen euro. Driekwart van het budget wordt besteedt aan verbetering van de openbare ruimte in de wijk; de rest gaat op aan onder andere projectmanagement en wijkpromotie. Het project richt zich hoofdzakelijk op de centrale as door de wijk, met als doel om iets te doen aan het verval en het gevoel van onveiligheid. De groene ruimte wordt ordelijker en aantrekkelijker gemaakt en er komen autovrije looproutes en pleinen. De stad hoopt op deze manier een levendige ruimte te creëren die daadwerkelijk wordt gebruikt door bewoners en bezoekers. Naar verwachting start de bouw in 2014. Het project moet klaar zijn in 2017⁸².

Evaluatie

Het modelproject Steilshoop laat zien dat het concept van een bedrijfsinvesteringszone ook toepasbaar is in woonwijken. Tegelijkertijd laat het project ook zien welke complicaties in de praktijk kunnen optreden. Vooral het proces voorafgaand aan de oprichting van een WIZ vraagt de nodige aandacht. Tijdens dit informele voorbereidingstraject is het immers zaak om voldoende draagvlak voor de extra belasting te verkrijgen waarbij partijen het eens moeten worden over de exacte voorwaarden. Zo kostte het in Steilshoop de nodige moeite om private partijen ervan te overtuigen dat onderhoud en verbetering van publieke ruimte (die in de wijk voor 60% ook in publiek eigendom is) ook een private verantwoordelijkheid kan zijn. Daarnaast liepen de ambitieniveaus van de verschillende betrokken partners sterk uiteen en hadden partijen verschillende ideeën over de gewenste omvang en kosten van het project. Niet minder dan 50 bijeenkomsten - tussen 2007 en 2012 - waren nodig om de ambities op elkaar af te stemmen en consensus te bereiken over de voorwaarden. De laatste twee jaar van dit traject werden gefinancierd door de stad Hamburg, die Steilshoop had aangewezen als pilot voor een WIZ.

⁸¹ [http://www.northsearegion.eu/files/repository/20121218180812_Neighbourhood-Improvement-Districts-in-Hamburg-Germany\[1\].pdf](http://www.northsearegion.eu/files/repository/20121218180812_Neighbourhood-Improvement-Districts-in-Hamburg-Germany[1].pdf)

⁸² http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz-Presentation_22-03-13-small.pdf

Vermoedelijk kunnen andere wijkinvesteringszones profiteren van de ervaringen die Hamburg in Steilshoop heeft opgedaan. Het voortraject kán korter en efficiënter georganiseerd worden. Vraag is echter wel of de WIZ ook van de grond was gekomen zonder de financiële middelen en *human resources* van de gemeente. Daarmee kunnen de uitvoeringskosten van het instrument in de praktijk hoger uitpakken, vooral bij een groot aantal partijen met uiteenlopende belangen. In Steilshoop was het wat dat betreft nog relatief overzichtelijk⁸³.

Een andere kwestie is of een WIZ daadwerkelijk leidt tot kostenbesparingen voor de overheid. Lokale wetgeving in Hamburg verbiedt constructies waarbij een WIZ (of een BIZ) wordt gebruikt om overheidstaken af te stoten. Het instrument biedt daarmee uitsluitend mogelijkheden voor een soort plusregeling, en niet voor een vermindering van de druk op het krappe overheidsbudget⁸⁴. Voor aanvang van het project wordt namelijk vastgesteld welk basispakket aan diensten de overheid op dat moment aanbiedt. De samenstelling en de kwaliteit van dit basispakket mag niet verslechteren als gevolg van het project.

5.8 Liverpool: sociale ondernemingen

Achtergrond en aanleiding

De voormalige industriestad Liverpool (466,000 inwoners, 2011) vormt het hart van Merseyside County in Noordwest-Engeland (1,4 miljoen inwoners, 2011). Na zeven decennia van bevolkingskrimp in zowel de stad als de stedelijke regio – mede als gevolg van deindustrialisatie – heeft Liverpool sinds 2001 weer te maken met een lichte groei van het aantal inwoners⁸⁵. Nog steeds kampt de stad met een zware sociale opgave: het gemiddelde inkomen per huishouden ligt 17 procent lager dan het Brits gemiddelde en de werkloosheid is er anderhalf keer zo hoog (cijfers: 2010)⁸⁶. Tegelijkertijd daalt het budget om deze sociale opgave te kunnen aanpakken⁸⁷. In dit kader is het interessant om te kijken naar de

⁸³ http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz_DieWohnungswirtschaft_01-2010_InnovationsquartierSteilshoop.pdf

⁸⁴ http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Kreutz-Krueger_UID-Beitrag_Jahrbuch-Stadterneuerung-2008.pdf

⁸⁵ <http://www.liverpooldailynews.co.uk/liverpool-news/regional-news/2012/07/17/census-data-shows-liverpool-s-population-has-risen-by-5-5-to-466-400-99623-31408603/>

⁸⁶ <http://liverpool.gov.uk/media/100373/Outcomes-in-Liverpool-income-unemployment-health-and-education.pdf>

⁸⁷ In 2012 kondigde de Britse overheid zware, vermoedelijk structurele bezuinigingen aan voor lokale overheden (http://www.local.gov.uk/c/document_library/get_file?uuid=c98405b7-b4a6-4b25-aebf-a63b5bcfa5c1&groupId=10171)

innovatieve sociale onderneming Fusion21, die opereert op het schaalniveau van Merseyside County.

Sociale ondernemingen, ofwel *social enterprises*, zijn sinds het afgelopen decennium sterk in opkomst in het Verenigd Koninkrijk⁸⁸. Een sociale onderneming is een privaat bedrijf dat geen winstoogmerk maar een sociaal doel als missie heeft. Zij moeten zelf op de markt hun goederen en diensten aanbieden, meestal aan zowel commerciële als publieke klanten. Veel sociale ondernemingen worden opgericht door voormalige medewerkers van publieke instellingen op het gebied van welzijn, onderwijs en zorg: mensen die hun vaste aanstelling zijn kwijt geraakt en/of hun eigen visie willen nastreven. Daarnaast trekt de sector ook ondernemers uit andere werkvelden aan, zoals sterkok Jamie Oliver die de sociale onderneming Fifteen oprichtte. De Britse overheid besteedt inmiddels veel aandacht aan het fenomeen en verschaft subsidies aan startende sociale ondernemers⁸⁹.

Sociale ondernemingen kunnen in veel gevallen gezien worden als een vorm van uitbesteding door overheidsorganisaties. In andere gevallen heeft een ondernemer echter een kans gevonden die de overheid zelf nog niet had geïdentificeerd. Dit is het geval bij Fusion21.

Werking

Fusion21 verzorgt sinds 2002 namens zeven woningcorporaties in Merseyside County de aanbesteding van opdrachten, bijvoorbeeld voor de bouw en het onderhoud van corporatiewoningen. Destijds kampte de regio met een tekort aan geschoolde werknemers in de bouwsector, en daardoor ook met stijgende contractprijzen. Fusion21 pakte beide problemen aan door opdrachten uit te besteden aan bedrijven die zoveel mogelijk werk uitvoeren met herintreders en jongeren in leer-werktrajecten. Deze werknemers, meestal met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt, krijgen van Fusion21 eerst een intensieve cursus van drie weken en vervolgens twee jaar lang begeleiding. Wanneer ze dit traject succesvol doorlopen, hebben de trainees een officieel erkend diploma, twee jaar werkervaring en een baangarantie op zak. Fusion21 incasseert 1 procent van het aanbestedingsbedrag voor begeleiding en bemiddeling. Daarnaast verdient men aan consultancy door het model aan andere organisaties te presenteren en ontvangt de onderneming Europese subsidies.⁹⁰

Hoewel de sociale doelen van Fusion21 op korte termijn tot extra uitgaven leiden, besparen de woningcorporaties uiteindelijk geld, en wel op drie manieren. Ten eerste

⁸⁸ http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/editor/files/Publications/Fightback_Britain.pdf

⁸⁹ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-17104953>

⁹⁰ http://www.oecd.org/cfe/leed/Tackling%20Long_Term%20unemployment_%20WP_covers.pdf

behalen de woningcorporaties efficiency-winsten door hun gezamenlijke aanbesteding; ze hebben nu een sterke onderhandelingspositie ten opzichte van aannemers. Ten tweede profiteren ze van het *e-procurement system*, dat voor Fusion21 is ontwikkeld door een ICT-bedrijf. Het online systeem stelt opdrachtgevers in staat om te monitoren welke goederen en diensten, wanneer en van welke aanbieder ingekocht worden, zodat onverwachte kostenstijgingen eerder voorzien en zo mogelijk voorkomen kunnen worden⁹¹. Ten derde heeft Fusion21 in een krappe arbeidsmarkt nieuwe werknemers gevonden, waardoor stijgende loonkosten beteugeld konden worden. Sinds de oprichting in 2002 heeft Fusion21 naar eigen zeggen de zeven corporaties een besparing opgeleverd van 50 miljoen pond (ongeveer €59 miljoen)⁹². Ter indicatie: in de periode 2005-2006 vertegenwoordigde deze besparing 11,3% van het totale aanbestedingsbedrag⁹³.

Evaluatie

Fusion21 is een goed voorbeeld van een sociale onderneming die, op een Europese subsidie na, zijn eigen middelen op de markt verdient en daarnaast sociale doelstellingen behaalt. Het bedrijf claimt sinds 2002 in totaal 1000 permanente werkplaatsen gecreëerd te hebben voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden, waaronder langdurig werklozen en jongeren met een crimineel verleden⁹⁴. Fusion21 laat bovendien zien dat een sociale onderneming meer kan zijn dan een uitbestede overheidsdienst. In het nabijgelegen Manchester is in 2006 een vergelijkbaar bedrijf, Greater Manchester Procure, van start gegaan, dat net als Fusion21 aanzienlijke kostenbesparingen heeft gerealiseerd⁹⁵. In beide gevallen gaat het om grootschalige organisaties die op regionaal niveau voor grote bedragen aan uitbesteding verzorgen.

Bij het succes van Fusion21 kunnen we een aantal kanttekeningen plaatsen. Allereerst viel de oprichting van de onderneming samen met het begin van een grootschalig onderhoudsprogramma ter waarde van 225 miljoen pond (€264 miljoen). Hierdoor kon de organisatie meteen op een groot schaalniveau beginnen. Op een kleiner schaalniveau kan het moeilijker zijn om de kosten van overhead, met name het opzetten en uitvoeren van trainingprogramma's, te dekken. Ten tweede zal Fusion21 moeten bewijzen dat het ook in tijden van teruggang op de vastgoedmarkt in staat is te overleven. Krapte op de arbeidsmarkt

⁹¹ http://www.imagunist.co.uk/documents/LAConstructionGuide_001.pdf

⁹² <http://www.fusion21.co.uk/fusion21/>

⁹³ http://www.imagunist.co.uk/documents/LAConstructionGuide_001.pdf, p.19

⁹⁴ <http://www.fusion21.co.uk/fusion21/>

⁹⁵ http://www.imagunist.co.uk/documents/LAConstructionGuide_001.pdf

en in de bouwsector was een van de aanleidingen voor de oprichting, en de vraag is of bij het wegvallen van deze krapte het concept nog werkt. Ten derde is Fusion21 in staat om besparingen te bieden aan woningcorporaties door *e-procurement* en gezamenlijke inkoop te introduceren, maar het is goed mogelijk dat deze vernieuwingen in de nabije toekomst gemeengoed worden. In dat geval moet Fusion21 nieuwe manieren vinden om zijn verdienmodel te handhaven.

5.9 Londen: maatschappelijke obligaties

Achtergrond en aanleiding

In 2000 is de Greater London Authority (GLA) opgezet als regionale overheid voor de regio Groot-Londen. Hieronder valt de centrale stad en haar buitenwijken, met in totaal meer dan 8 miljoen inwoners (2011)⁹⁶. De stad is verder onderverdeeld in 32 boroughs of stadsdelen. Hoewel Londen gemiddeld genomen met afstand de rijkste stad van het Verenigd Koninkrijk is⁹⁷, kent de stad ook een aanzienlijke sociale opgave.

Aanvankelijk hield de GLA zich vooral bezig met economische ontwikkeling, transport en veiligheid. Sinds 2007 zijn daar andere beleidsvelden bijgekomen: gezondheidszorg, wijkverbetering en het verbeteren van vaardigheden van jonge werkzoekenden⁹⁸. Door de deconcentratie van overheidstaken in het Verenigd Koninkrijk komt de sociale opgave steeds meer bij lokale en regionale overheden te liggen. Net als andere lokale en regionale overheden heeft de GLA echter ook te maken met teruglopende geldstromen vanuit de Britse overheid⁹⁹. Om de sociale opgave toch goed uit te kunnen voeren met teruglopende middelen maakt Londen gebruik van de financiële expertise die in de stad aanwezig is; en meer in het bijzonder van maatschappelijke obligaties (*social impact bonds*).

In het Verenigd Koninkrijk bestaan deze maatschappelijke obligaties nog maar kort. In 2010 werden ze voor het eerst in de praktijk uitgetoetst in Peterborough, een middelgrote stad in het oosten van Engeland. Het betrof hier een project om de recidive van ex-gevangenen te verminderen, in samenwerking met de gevangenis. Voor dit doel hebben vooraanstaande Britse stichtingen en filantropisten een sociale investeringsbank (Social

⁹⁶ <http://www.statistics.gov.uk>

⁹⁷ <http://data.london.gov.uk/datastore/applications/focus-london-income-and-spending-home>

⁹⁸ <http://www.london.gov.uk/priorities>

⁹⁹ http://www.local.gov.uk/c/document_library/get_file?uuid=c98405b7-b4a6-4b25-aebf-a63b5bcfa5c1&groupId=10171

Finance) opgezet. In 2012 heeft deze bank samen met de GLA het concept naar Londen gebracht; in dit geval om de zorg aan dak- en thuislozen te verbeteren.

Werking

Maatschappelijke obligaties stellen steden in staat om met privaat geld sociale doelen te bereiken. Dit werkt als volgt. De beheerder van een project (een overheidsinstantie) benoemt een maatschappelijk doel dat goed is te kwantificeren en waarvan men wacht dat het haalbaar is binnen een redelijke termijn. Vervolgens richt de beheerder een fonds op waarin private investeerders kunnen beleggen door de maatschappelijke obligaties te kopen. De beheerder stelt een termijn vast en een uitbetalingsschema dat beschrijft onder welke exacte voorwaarden de investeerders hun geld na verstrijking van de termijn terugkrijgen, en hoeveel winst er wordt uitgekeerd. De uitvoer van de interventies wordt gedaan door onafhankelijke dienstverleners, zoals sociale ondernemingen (zie de case Liverpool). Het aanbestedingsproces voor de selectie van uitvoerders moet volledig transparant zijn voor investeerders, omdat dit in grote mate bepaalt of de interventie slaagt en of investeerders hun geld terug kunnen krijgen of niet¹⁰⁰.

Uitgangspunt van een maatschappelijke obligatie is dat de overheid geld bespaart wanneer de sociale doelen behaald worden. Bijvoorbeeld: wanneer criminaliteit afneemt, dan dalen de kosten voor opsporing en berechting en herstel van de openbare ruimte. Bij het bereiken van het sociale doel bespaart de overheid dermate veel geld dat er ruimte overblijft om de investeerders terug te betalen. Uiteraard gaat het niet om de gehele besparing, maar een deel daarvan. Na uitbetaling blijft een netto winst over. Worden de sociale doelen overhoopt niet bereikt? Dan volgt er ook geen uitbetaling. De overheid zal minder besparen dan in het geval van succes, maar een kleine winst is niet uitgesloten.

In Londen begon het project met maatschappelijke obligaties in november 2012. In dit geval was de Greater London Authority de beheerder en het sociale doel betrof de leefsituatie van 800 voor dit project geïdentificeerde dak- en thuislozen in de stad. Het idee is om in drie jaar tijd de situatie op vijf meetbare punten te verbeteren¹⁰¹. Voor elk doel is op basis van historische data geschat welke mate van verbetering normaal gesproken zonder interventie optreedt. In onderhandeling met investeerders zijn vervolgens exacte doelen voor elk van de vijf punten vastgesteld. De Londense autoriteiten hebben van de Britse overheid 5

¹⁰⁰ http://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/Towards_A_New_Social_Economy_web.pdf

¹⁰¹ Deze doelen zijn: 1) de doelgroep naar een stabiele woonsituatie te helpen; 2) aan stabiel werk te helpen; 3) om het percentage van de doelgroep dat op straat slaapt te verminderen; 4) om te zorgen dat de doelgroep regelmatig het ziekenhuis ter controle bezoekt, in plaats van het alleen na acute problemen de EHBO te bezoeken; en 5) om, in het geval van daklozen uit andere herkomstlanden, hen in contact te brengen met contacten uit hun herkomstland.

miljoen pond gekregen om de investeerders te betalen mochten de doelstellingen bereikt worden. Hierbij is rekening gehouden met een rendement van maximaal 6,5%^{102 103 104}.

Evaluatie

Met maatschappelijke obligaties kunnen overheden sociale doelen behalen zonder daar, wanneer alle kosten en baten meegerekend zijn, netto geld op toe te hoeven leggen. Een ander voordeel is dat private partijen scherp toezicht houden op de uitvoer van het sociale beleid, omdat zij immers financieel belang hebben bij de uitkomst. Hierdoor kan meer concurrentie ontstaan tussen sociale dienstverleners, en zullen effectieve organisaties en instrumenten meer kans krijgen zich te ontwikkelen. Omdat de private investeerders veelal bovenlokaal actief zijn, kunnen zij ook kruisbestuiving tussen dienstverleners bevorderen. Ze kunnen bijvoorbeeld aandringen om instrumenten en dienstverleners in te zetten die zich in andere steden al hebben bewezen.

De vraag is of maatschappelijke obligaties ook echt interessant zijn voor investeerders. Tot nu toe worden de meeste obligaties gekocht door private partijen met een duidelijk maatschappelijk doel; denk aan charitatieve instellingen. Een van de belangrijkste investeerders in het dak- en thuislozenproject is bijvoorbeeld het Big Lottery Fund. Critici merken op dat maatschappelijke obligaties voornamelijk nauwelijks in trek zijn bij commercieel georiënteerde investeerders, wat de toepasbaarheid van het instrument zou beperken. Voor deze groep is het risico om de volledige inleg kwijt te raken wanneer de doelen niet bereikt worden, meestal onaanvaardbaar. In reactie op deze kritiek experimenteert New York met obligaties waarbij investeerders maximaal de helft van hun inleg kunnen kwijtraken¹⁰⁵. Een andere mogelijkheid is om investeerders niet pas na afloop van het project te betalen, maar gedurende het project op basis van deeldoelstellingen.

Een meer fundamenteel kritiekpunt is dat kwantificeerbare beleidsdoelstellingen in de praktijk niet optimaal werken¹⁰⁶. Ten eerste geven doelstellingen de uitvoerders van het

¹⁰² <http://www.london.gov.uk/priorities/housing-land/tackling-homelessness-overcrowding/homelessness-rough-sleeping/social-impact-bond-for-rough-sleepers>

¹⁰³ <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21572231-new-way-financing-public-services-gains-momentum-commerce-and-conscience>

¹⁰⁴ <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/Rough%20Sleeping%20SIB%20Report%20-%202020%20January%202012.PDF>

¹⁰⁵ <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21572231-new-way-financing-public-services-gains-momentum-commerce-and-conscience>

¹⁰⁶ In de jaren '90 werd het kwantificeren van beleidsdoelen populair, met name in het VK. De ervaringen geven een gemengd beeld. Voor een discussie over kwantificatie van beleidsdoelen in de gezondheidszorg zie <http://www.kingsfund.org.uk/projects/general-election-2010/key-election-questions/performance-targets>

beleid soms verkeerde incentives, waardoor ze wel goed scoren op de meetbare indicatoren, maar niet op de sociale doelen. In de praktijk blijft het niet eenvoudig om doelstellingen zorgvuldig meetbaar te maken. Ten tweede is het lastig een looptijd vast te stellen die aan de ene kan lang genoeg is om meetbare resultaten te behalen en aan de andere kant kort genoeg om investeerders aan te trekken.

Tot slot zijn er ook wat praktische bezwaren. In theorie hoeft de overheid pas na afloop van het project de portemonnee te trekken. In de praktijk werkt het echter niet zo. Britse en Amerikaanse overheden mogen geen financiële verplichtingen aangaan zonder *vooraf* geld te reserveren voor het maximale bedrag dat uitbetaald moet worden.

5.10 Seattle: regionale overdracht van ontwikkelingsrechten

Achtergrond en aanleiding

Seattle is met 635,000 inwoners (2012) de grootste stad in de staat Washington en hoofdstad van King County, een gebied met ruim 2 miljoen inwoners dat qua oppervlak iets groter is dan Noord-Brabant. De invloedssfeer van Seattle reikt echter nog verder: de stedelijke regio huisvest ongeveer 4 miljoen mensen¹⁰⁷. Het inwonertal van de stad groeit al decennia gestaag, en verwacht wordt dat deze groei zich ook in de (nabije) toekomst zal blijven manifesteren. De stad heeft een sterke lokale economie die zich ondanks de crisis goed ontwikkelt. Seattle is een van de meest welvarende steden in de VS en staat wereldwijd bekend als thuisbasis van Amazon en Starbucks, en Microsoft in het nabijgelegen Redmond.

Naar Amerikaanse begrippen is Seattle relatief compact met minder *urban sprawl* dan gemiddeld¹⁰⁸. Toch zien we ook in deze regio een sterke uitbreiding van het bebouwde gebied gedurende de afgelopen decennia, ten koste van de natuur rondom de stad. Sinds de jaren negentig probeert de regionale overheid suburbanisatie te verminderen en de natuur te beschermen door middel van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Aanvankelijk gebeurde dat alleen in King County, maar sinds 2011 werkt men samen met twee aangrenzende counties. Samen vormen deze counties een gebied dat overeenkomt met 40% van Nederland.

Werking

De verhandeling van ontwikkelingsrechten (*transferable development rights*, TDR) begint met het aanwijzen van *gevende* en *ontvangende* gebieden. Gevende gebieden zijn ecologisch of recreatief waardevolle gebieden waar (intensivering van) ontwikkeling niet gewenst is. Grondeigenaren in deze gebieden kunnen vrijwillig de ontwikkelingsrechten voor hun grond te koop aanbieden. Ontvangende gebieden zijn stedelijke locaties waar de intensivering van

¹⁰⁷ <http://www.census.gov/>

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld: <http://www.smartgrowthamerica.org/documents/seattlesprawl.pdf>

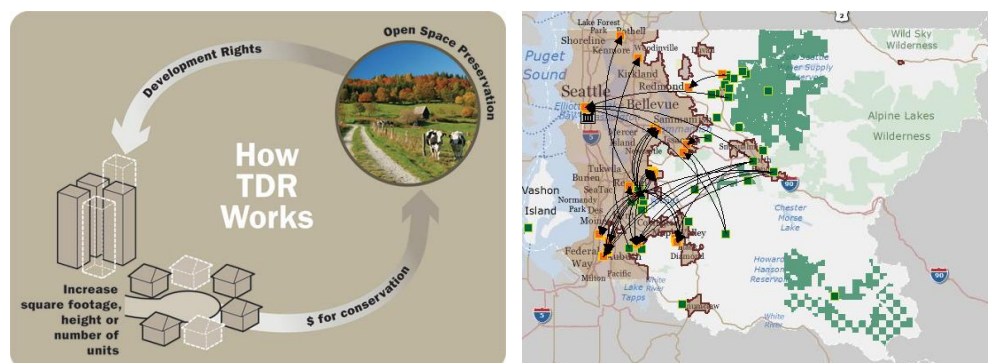
het ruimtegebruik acceptabel of zelfs gewenst is. Naast hoogstedelijke lokaties zijn ook enkele kleinere stadskernen in het ommeland aangewezen als ontvangende gebieden. Intensivering kan plaats vinden door:

1. De maximale bouwhoogte op percelen te verhogen (de meest voorkomende vorm);
2. Het maximale percentage bebouwing op percelen te verhogen;
3. Bewoning toe te staan op percelen die voorheen geen woonbestemming hadden (bijvoorbeeld bij *brownfield* ontwikkeling en het toestaan van meervoudig ruimtegebruik).

Met verhandelbare ontwikkelingsrechten ontstaat een markt waarbij ontwikkelaars met projecten in ontvangende gebieden (vragers) rechten kunnen kopen van grondeigenaren in gevende gebieden (aanbieders). De prijs van een ontwikkelingsrecht wordt daarbij bepaald door:

1. De bereidheid van ontwikkelaars om te betalen voor verdichting op een bepaalde locatie, bijvoorbeeld in de vorm van extra appartementen (verschilt dus per project);
2. De bereidheid van grondeigenaren om hun ontwikkelingsrechten te verkopen;
3. De hoeveelheid ontwikkelingsrechten die op dat moment al wordt aangeboden;
4. De bereidheid van ontwikkelaars om te betalen voor verdichting in de regio.

FIGUUR 5.3: HOE TDR WERKT EN HANDEL IN TDR'S TUSSEN ONTVANGENDE GEBIEDEN (BRUIN) EN GEVENDE GEBIEDEN (GROEN)^{109 110}



Men maakt onderscheid tussen *stedelijke* en *rurale* ontwikkelingsrechten. Wanneer een grondeigenaar in een stedelijk gebied de rechten verkoopt, dan mag de ontwikkelaar één extra woonunit per *acre* ontwikkelen. Voor rurale rechten geldt een wisselkoers van twee

¹⁰⁹ <http://www.kingcounty.gov/environment/stewardship/sustainable-building/transfer-development-rights/overview.aspx>

¹¹⁰ <http://www.kingcounty.gov/environment/stewardship/sustainable-building/transfer-development-rights/tdr-map-viewer.aspx>

woonunits per *acre*. De verkoper is het ontwikkelingsrecht definitief kwijt en het kan ook niet teruggekocht worden. Het verdiende geld kan gebruikt worden voor behoud en onderhoud. De koper kan het recht gebruiken voor verdichting of om te voldoen aan eisen op het gebied van verkeer en milieu¹¹¹. Men spreekt hier ook wel over *density bonuses*.

De overheid heeft voor ieder type gebied een basisdichtheid en een maximumdichtheid bepaald. Door ontwikkelingsrechten te kopen kunnen ontwikkelaars een hogere dichtheid dan de basisdichtheid realiseren, zo lang ze de maximumdichtheid niet overschrijden. De oppervlakte die correspondeert met één ontwikkelingsrecht (TDR) verschilt ook nog eens per soort gebied. Voor bosrijk gebied moeten de ontwikkelingsrechten op een beduidend groter oppervlak worden verkocht om één TDR te bemachtigen dan bij landelijk of landelijk gebied.

Een belangrijke speler in de markt voor TDR's is de King County TDR Bank, opgericht in 1999. Met een startkapitaal van \$1,5 miljoen kreeg de bank van King County de taak mee om ontwikkelingsrechten op te kopen en (later) te verkopen. Het betreft hier vooral rechten op gebieden waar (natuur)behoud van groot belang wordt geacht (*high conservation priority*). De bank kan de ontwikkelingsrechten op dergelijke gebieden opkopen, in afwachting van de vraag ernaar. Uitgangspunt hierbij is dat de TDR bank de markt moet faciliteren en aanjagen, niet verstoren. Met het geld dat de bank overhoudt, worden investeringen in de publieke ruimte gedaan om te voorkomen dat intensivering van ruimtegebruik in de ontvangende gebieden ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit. Inmiddels heeft de bank het startkapitaal bijna volledig terugverdiend¹¹².

Evaluatie

Tussen 1999 en 2012 vonden 62 private transacties plaats in het TDR programma van King County, waarbij in totaal 1815 TDR's zijn verhandeld. Het merendeel hiervan (1518) heeft betrekking op landelijke gebieden. Het betreft hier de overdracht van ontwikkelingsrechten in *density bonuses*. Ontwikkelaars hoeven deze credits niet direct te gebruiken voor verdichting; ze kunnen ook opnieuw verhandeld worden (dit gebeurde bijna 500 keer in deze periode). Met prijzen die variëren van \$7000 voor stedelijke TDR's tot \$15000 voor rurale TDR's kunnen we spreken over een markt waarin miljoenen dollars omgaan.

Op basis van desk research kunnen we concluderen dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in King County een toenemende bekendheid en acceptatie geniet. Aanvankelijk waren vooral grondeigenaren huiverig, waarschijnlijk

¹¹¹ Men kan de rechten inzetten om te voldoen aan *traffic concurrency requirements* en *greenhouse gas emissions requirements*.

¹¹² <http://www.kingcounty.gov/environment/stewardship/sustainable-building/transfer-development-rights/bank.aspx>

vanwege het permanente karakter van de verhandeling. Maar inmiddels zien ook zij de voordelen. Zo verkocht de organisatie Campfire USA in 2010 de ontwikkelingsrechten op een bosgebied van 0,4 hectare, waar men educatieve activiteiten voor kinderen organiseert. De verkoop leverde de organisatie eenmalig een aanzienlijk bedrag op, maar zorgde er ook voor dat het gebied nu voor altijd beschermd is tegen ontwikkeling. Het permanente karakter blijkt bij nader inzien dus een voordeel in plaats van een nadeel.

Een ander praktijkvoorbeeld is een boerenbedrijf dat grond in pacht gebruikte, omdat aankoop van de grond te duur was. Na verkoop van ontwikkelingsrechten door de eigenaar van de grond daalde de waarde van de grond (waar nu uitsluitend nog agrarisch landgebruik toegestaan is), waardoor het familiebedrijf wel in staat was de grond te kopen. Deze rechten werden onder andere gekocht door de ontwikkelaar van een luxe hotel en een appartemententoren in het centrum van Seattle, die op deze manier extra eenheden kon ontwikkelen¹¹³.

Het systeem van handelbare ontwikkelingsrechten werkt dus alleen wanneer grondeigenaren vrijwillig bereid worden gevonden om definitief afstand te doen van de ontwikkelingsrechten. Daarnaast zijn ook voldoende ontvangende gebieden nodig. De overheid kan de vraag naar ontwikkelingsrechten sturen met een restrictief bestemmingsplan. Alleen wanneer de basisdichtheid lager is dan de dichtheid die vanuit de markt wordt gevraagd, ontstaat vraag naar ontwikkelingsrechten.

5.11 Windsor: de herontwikkeling van brownfields

Achtergrond en aanleiding

Windsor (Ontario, Canada) is een middelgrote stad met ruim 210.000 inwoners (2011). De stad ligt in het uiterste zuiden van Canada, aan de rivier Detroit en tegenover de gelijknamige Amerikaanse stad. Net als Detroit heeft Windsor een industrieel verleden, met de autoindustrie als belangrijkste pijler. De stad heeft uiteraard ook geleden onder de deïndustrialisatie, maar doet het verrassend goed: de economie is redelijk veelzijdig en het inkomen per hoofd ligt rond het Canadese gemiddelde¹¹⁴. Door deïndustrialisatie heeft de stad ook een aanzienlijke herontwikkelingsopgave, met veel lege fabrieksterreinen op korte afstand van het stadscentrum. De stad voert een actief beleid om deze *brownfields* opnieuw te ontwikkelen en zo de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de stad te waarborgen. Hiervoor zijn ook enkele innovatieve instrumenten ontwikkeld.

¹¹³ <http://www.kingcounty.gov/environment/stewardship/sustainable-building/transfer-development-rights/bank.aspx>

¹¹⁴ <http://www.statcan.gc.ca>

Private partijen hebben normaal gesproken weinig interesse in de herontwikkeling van industriële percelen: de grond is er vaak vervuild en substantiële investeringen zijn nodig voor milieukundig onderzoek en opruimwerkzaamheden, nog voor de ontwikkeling kan beginnen. De benodigde tijd en middelen zijn onzeker en vormen een risico. Daarnaast ervaren ontwikkelaars vaak druk om industrieel vastgoed (erfgoed) niet te slopen, maar te behouden en opnieuw te ontwikkelen. Dit verhoogt de kosten en beperkt de mogelijkheden voor het gebruik van de percelen. Een ander probleem is dat het bestemmingsplan vaak onvoldoende zekerheid geeft over de mogelijkheden in het gebied.

Tegenover de hoge kosten (en risico's) voor ontwikkelaars staan hoge baten voor de stad. Een succesvolle herontwikkeling van een brownfield versterkt de aantrekkelijkheid van een stad, en verandert de vaak vervallen en ontoegankelijke percelen tot productieve onderdelen van de stad. De stad Windsor ziet het uitblijven van brownfieldherontwikkeling dan ook als een marktfalen, waar publieke investeringen op hun plaats zijn om private en maatschappelijke kosten en baten in lijn te brengen¹¹⁵. Hiervoor heeft de stad de *Brownfield Redevelopment Strategy* ontwikkeld.

Werking

De eerste stap in de Brownfield Redevelopment Strategy was een uitgebreide inventarisatie van brownfieldlocaties in Windsor, uitgevoerd in 2009. In totaal zijn 100 locaties in de stad geïdentificeerd, met een totale oppervlakte van 221 hectare. Daarnaast heeft de stad een lijst samengesteld van economische sectoren waarvan de ontwikkeling op brownfieldlocaties wenselijk is. Het gaat daarbij onder meer om de high-tech industrie, R&D, design, creatieve sectoren, zakelijke dienstverlening en toerisme. Een opvallende afwezige op de lijst is retail.

Wanneer een ontwikkelaar uit een van de toegestane sectoren zich meldt voor een van de locaties, kan deze rekenen op een aantal ondersteuningsmaatregelen. Ten eerste betaalt de stad de helft van de kosten van een haalbaarheidstudie. Als de ontwikkelaar vervolgens besluit het project door te zetten, betaalt de stad ook de helft van de kosten van een milieukundig onderzoek. De ontwikkelaar is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor het saneren, bouwrijp maken en het ontwikkelen van de locatie, maar een aanzienlijk deel van deze kosten valt lager uit dankzij allerlei belastingvoordelen.

Zo wordt de OZB maximaal tien jaar vastgezet op het niveau van vóór de herontwikkeling, terwijl de waarde van de grond en het vastgoed naar verwachting juist stijgen. Door de belasting niet mee te laten groeien met de waarde van het perceel behoudt de ontwikkelaar een groter deel van de gecreëerde waarde: dit compenseert de hoge investeringskosten in vergelijking met de ontwikkeling van greenfields. Ontwikkelaars

¹¹⁵ <http://www.citywindsor.ca/residents/planning/Planning-Policy/Pages/Brownfield-Redevelopment-Strategy.aspx>

ontvangen nog meer belastingvoordelen wanneer het perceel na herontwikkeling voldoet aan eisen voor duurzaam bouwen (LEED). In totaal heeft Windsor voor de Brownfield Redevelopment Strategy 500 miljoen Canadese dollar (ongeveer €366 miljoen) beschikbaar gesteld, waarvan de federale overheid 60 procent voor haar rekening neemt^{116 117}.

Evaluatie

Windsor heeft een beleidsinstrument gevonden om de herontwikkeling van brownfields aantrekkelijker te maken voor private partijen. Hoewel de stad op korte termijn geld moet inleggen om de herontwikkeling mogelijk te maken, verwacht de stad op lange termijn voordeel te behalen door hogere onroerendgoedbelasting en een toename van de economische activiteiten in voorheen ongebruikte percelen.¹¹⁸ Het is voor Windsor nog te vroeg om dergelijke lange termijnvoordelen te kunnen evalueren. Voorlopig vertrouwt de stad op Canadese studies van soortgelijke ontwikkelingen. Elke hectare brownfield die wordt ontwikkeld, spaart 4,5 hectare greenfieldontwikkeling uit. Bovendien stijgt de waarde van omliggende percelen. Elke geïnvesteerde dollar creëert 3,80 dollar aan waarde voor de economie als geheel.¹¹⁹

5.12 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we oplossingen in tien steden nader geanalyseerd. Hieraan kunnen we een aantal algemene conclusies verbinden.

Ten eerste dat de vijf domeinen nauw met elkaar samenhangen. Financiële instrumenten zoals hoogbouwheffing, ontwikkelingsheffing, congestieheffing en het vastzetten van de OZB bij brownfieldontwikkeling faciliteren verdichting. Maatschappelijke obligaties en sociale ondernemingen geven inhoud aan de “andere overheid”, maar kunnen ook bijdragen aan een betere afstemming op regionaal niveau. De regionale verhandeling van ontwikkelingsrechten combineert regionale samenwerking met verdichting.

Ten tweede valt op dat de meeste oplossingen voor de betaalbaarheid van de stad niet geheel onomstreden zijn. Innovaties leiden vaak tot weerstand, en dat is bij dit onderwerp niet anders. Veel van de hierboven besproken benaderingen gaan uit van minder overheid en méér marktwerking, waarbij de overheid vervolgens via allerlei *incentives* bepaalde investeringen hoopt uit te lokken. De discussie gaat vaak over de effectiviteit van

¹¹⁶ <http://www.citywindsor.ca/residents/planning/Planning-Policy/Documents/Brownfield%20Redevelopment%20Strategy.pdf>

¹¹⁷ <http://www.citywindsor.ca/residents/planning/Planning-Policy/Pages/Economic-Revitalization-CIP.aspx>

¹¹⁸ <http://www.citywindsor.ca/residents/planning/Planning-Policy/Pages/Economic-Revitalization-CIP.aspx>

¹¹⁹ <http://www.citywindsor.ca/residents/planning/Planning-Policy/Pages/Economic-Revitalization-CIP.aspx> p2-3

deze incentives. Wordt de stad er beter van? En wat is de businesscase voor investeerders? Dergelijke vragen komen ook aan de orde in het volgende hoofdstuk waarin we bespreken in hoeverre de gevonden oplossingen toepasbaar zijn in Nederland, en Eindhoven in het bijzonder.

6

Toepassing in Eindhoven

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we elf oplossingen voor de betaalbaarheid van de stad aan een nadere analyse onderworpen. Dit hoofdstuk bespreekt de mate waarin de gevonden oplossingen zijn te transfereren naar de context van Eindhoven. In andere woorden: wat kan Eindhoven leren van de ervaringen in de onderzochte steden?

Allereerst willen we hier benadrukken dat oplossingen nooit één op één geïmporteerd kunnen worden uit een andere omgeving. Eindhoven is een unieke stad en dit geldt evenzeer voor de tien steden uit hoofdstuk vier. Iedere stad heeft zo zijn eigen specifieke demografische, economische, ruimtelijke en politiek-bestuurlijke kenmerken. Bovendien kan het functioneren van een stad niet losgezien worden van de context op hogere schaalniveaus. Zo bepaalt het juridisch-bestuurlijk kader op regionaal, nationaal en supranationaal niveau de bewegingsvrijheid van lokale overheden, en daarmee de toepasbaarheid van bepaalde financiële instrumenten.

In dit hoofdstuk bespreken we nogmaals de elf instrumenten, maar nu met een duidelijke focus op de toepasbaarheid voor Eindhoven. De volgende vragen zijn daarbij leidend:

1. Wat zijn de basisprincipes bij de gevonden oplossing? Wat is de *business case* voor de stad en betrokken partijen?
2. Onder welke ruimtelijk-economische voorwaarden werkt de oplossing? Zijn deze voorwaarden in Eindhoven aanwezig?
3. Welke eisen stelt de oplossing aan het juridisch-bestuurlijk kader? Zijn deze voorwaarden in Eindhoven aanwezig?

6.2 Basisprincipes en de business case

Bij iedere oplossing besproken in hoofdstuk vier kan onderscheid gemaakt worden tussen een aantal basisprincipes (de kern) en een aantal specificaties (het omhulsel). De specificaties zijn vaak sterk afhankelijk van de lokale context, maar de basisprincipes over het algemeen niet. Tabel 6.1 geeft een overzicht van de basisprincipes voor de elf instrumenten.

TABEL 6.1: BASISPRINCIPES

<i>Oplossing</i>	<i>Basisprincipes</i>
Investeringsheffing (Barcelona)	Het afvangen van waarde die ontstaat door wijzigingen in het bestemmingsplan en met de opbrengsten investeringen in de kwaliteit van het gebied financieren; dit gebeurt via een eenmalige heffing en overdracht van grond aan de gemeente. Additionele wijzigingen in het bestemmingsplan toestaan indien wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden die gunstig zijn voor de ontwikkeling van het gebied.
Hoogbouwheffing (Basel)	Het afvangen van waarde die ontstaat door wijzigingen in het bestemmingsplan en met de opbrengsten investeringen in de kwaliteit van het gebied financieren; dit gebeurt via een eenmalige heffing.
Warm welkom (Basel)	Het organiseren van activiteiten die erop gericht zijn specifieke doelgroepen (bewoners en bedrijven) aan de stad te binden, vanaf het moment dat ze de keuze nog moeten maken tot en met hun daadwerkelijke vestiging en hun keuze om in de stad te blijven.
Ontwikkeling door universiteit (Cambridge)	Instituten in de stad die beschikken over een sterk merk én een grondpositie de mogelijkheid geven hun invloedssfeer verder uit te breiden door gebiedsontwikkeling onder bepaalde voorwaarden toe te staan.
Evenementen rondom een merk (Chattanooga)	Evenementen rondom een (nieuw) merk voor de stad organiseren, met als doel het aantrekken en vasthouden van bepaalde bedrijven en bewoners; en daarbij optimaal gebruik maken van internet en sociale media in het bijzonder.
Congestieheffing en actief ov-beleid (Göteborg)	Niet-gewenste ontwikkelingen (die leiden tot <i>urban sprawl</i>) beprijsen en de opbrengsten investeren in gewenste ontwikkelingen (die passen in een compacte stad strategie).
Wijkinvesterings-zones (Hamburg)	Eigenaars en/of gebruikers voor een aantal jaren mee laten betalen aan verbeteringen in een bepaald gebied, waarvan ze ook profiteren; voorkomen van <i>free riders</i> door een verplichte bijdrage in te stellen bij een bepaald percentage stemmen vóór het meerjarenplan.
Sociale ondernemingen (Liverpool)	Gezamenlijke aanbesteding of inkoop op regionaal niveau uitbesteden aan een sociale onderneming die schaalvoordelen op een innovatieve wijze benut.
Maatschappelijke obligaties (Londen)	Sociale interventies financieren met privaat geld door obligaties uit te schrijven die met rendement uitkeren wanneer bepaalde sociale doelstellingen behaald worden en niet of slechts gedeeltelijk uitkeren wanneer deze doelstellingen niet behaald worden; veronderstelt dat het behalen van de doelstellingen leidt tot besparingen bij de overheid.
Regionale verhandeling ontwikkelingsrechten (Seattle)	Een regionale markt creëren voor het recht om een perceel (intensiever) te bebouwen door transacties van dit recht tussen rechtspersonen (eigenaars, ontwikkelaars) mogelijk te maken; met onderscheid tussen gebieden waar deze rechten uitsluitend verkocht mogen worden (en men streeft naar minder intensief gebruik) en gebieden waar deze rechten uitsluitend gekocht mogen worden (en men streeft naar intensiever gebruik).
Stimuleren inbreiding (Windsor)	Inbreiding (brownfieldontwikkeling) stimuleren door incentives voor ontwikkelaars, bijvoorbeeld via eenmalige subsidies of meerjarige kortingen.

Uit dit overzicht blijkt dat de hoogbouwheffing (Basel) en de investeringsheffing (Barcelona) op nagenoeg hetzelfde basisprincipe zijn gebaseerd. Het zijn beide voorbeelden van *value capturing*. Een belangrijk verschil is echter dat Barcelona de heffing heeft gebruikt voor de grootschalige herontwikkeling van een voormalig industriegebied terwijl de heffing in Basel bedoeld is voor kleinschalige aanpassingen. Daarbij geeft Barcelona ontwikkelaars additionele incentives – toestemming voor hogere dichtheden – indien ze activiteiten ontwikkelen en aantrekken die passen in het (innovatieve) profiel van het district.

Veel oplossingen richten zich op verdichting, maar vanuit verschillende invalshoeken en met verschillende verwachtingen. In Basel en Barcelona veronderstelt de lokale overheid dat verdichting optreedt zodra het bestemmingsplan wijzigt. De overheid laat verdichting aan de markt over, terwijl de publieke interventies zich richten op het creëren van een fonds voor investeringen in de publieke ruimte en infrastructuur, waarmee wordt voorkomen dat de verdichting ten koste gaat van *quality of life*. In Göteborg lijkt de overheid een wat meer actieve rol te spelen in de verdichting, wat onder meer tot uitdrukking komt in de ontwikkeling van het voormalige havengebied. Dit zien we ook in het Canadese Windsor, waar de overheid via allerlei subsidies en incentives marktpartijen hoopt te interesseren in de herontwikkeling van brownfields. In King County (Seattle) verwachten beleidsmakers blijkbaar dat de markt voor verdichting in steden zorgt; de markt voor ontwikkelingsrechten zorgt er vooral voor dat elders natuur behouden blijft.

In een aantal steden voorzien de oplossingen in meer bewegingsvrijheid voor de private sector, waardoor projecten van de grond komen die anders te complex en/of te weinig rendabel zijn, zoals de grootschalige brownfieldontwikkeling in Barcelona. Ontwikkelaars mogen hogere dichtheden realiseren met meer functiemenging (Barcelona) en hogere bebouwing (Basel) in ruil voor niet-vrijwillige bijdragen die ten goede komen aan de doelstellingen van de stad: zoals het groenfonds in Basel en de sociale huisvesting in Barcelona. Dit zien we ook in Cambridge waar de stad commerciële ontwikkeling op de grond van de universiteit onder bepaalde voorwaarden toestaat. Door dit soort constructies ontstaat meer draagvlak voor de projecten, vooral indien men erin slaag om de negatieve effecten van verdichting te verminderen.

Ook bij sociale ondernemingen (Liverpool) en maatschappelijke obligaties (Londen) neemt de overheid een stap terug om een zekere mate van private inmenging te accepteren. Maatschappelijk en commerciële ondernemingen – maar ook bijvoorbeeld goede doelen – kunnen een bijdrage leveren aan het behalen van sociale doelstellingen. Beide instrumenten richten zich op het efficiënter en effectiever aanpakken van sociale vraagstukken, met (mogelijke) besparingen tot gevolg.

In Basel en Chattanooga betalen private partijen die er belang bij hebben (bedrijven en stichtingen) mee aan doelgroepgerichte marketing; in beide gevallen richten de activiteiten zich op het aantrekken en vasthouden van talent. De Amerikaanse stad zet vooral in op evenementen en beeldvorming terwijl de Zwitserse stad een goed voorbeeld is van relatiebeheer.

De business case

Voordat we de oplossingen beoordelen op de mate waarin ze toepasbaar zijn in Eindhoven, besteden we eerst aandacht aan hun effectiviteit. Hierbij hanteren we het begrip *business case* als aanduiding voor de motieven om een bepaald instrument te hanteren. Zoals weergegeven in Tabel 6.2 maken we daarbij onderscheid tussen motieven die gelden voor de publieke sector (de lokale overheid) en de private sector (investeerdere, bedrijven).

TABEL 6.2: BUSINESS CASE

<i>Oplossing</i>	<i>Publiek</i>	<i>Privaat</i>
Investeringsheffing (Barcelona)	Kostenneutraal investeren in verdichting zonder concessies aan <i>quality of life</i>	Meer winst uit ontwikkeling, ook na investeringsheffing en grondoverdracht
Hoogbouwheffing (Basel)	Kostenneutraal investeren in verdichting zonder concessies aan <i>quality of life</i>	Meer winst uit ontwikkeling, ook na hoogbouwheffing
Warm welkom (Basel)	Met beperkte investeringen verbetering in draagvlak voorzieningen en <i>tax base</i>	Met beperkte investeringen versterking van de <i>labour pool</i> (en het cluster)
Ontwikkeling door universiteit (Cambridge)	Verdichting en versterking van het profiel zonder noemenswaardige publieke investeringen	Winst uit ontwikkeling
Evenementen rondom een merk (Chattanooga)	Met beperkte investeringen verbetering in draagvlak voorzieningen en <i>tax base</i>	Met beperkte investeringen versterking van de <i>labour pool</i> (en het cluster)
Congestieheffing en actief ov-beleid (Göteborg)	Kostenneutraal investeren in verdichting en verduurzaming	Niet van toepassing
Wijkinvesteringszones (Hamburg)	Extra private middelen geven een kwaliteitsimpuls aan wijken	Stijging grondwaarde en een vitale wijk
Sociale ondernemingen (Liverpool)	Meer efficiency bij het behalen van sociale doelstellingen	Een percentage van de efficiencywinst
Maatschappelijke obligaties (Londen)	Extra financiering voor interventies die bijdragen aan sociale doelstellingen	Rendement (met een zeker risico)
Regionale verhandeling ontwikkelingsrechten (Seattle)	Verdichting en natuurbehoud met beperkte investering (in startkapitaal voor bank die handel mogelijk maakt)	Meer winst uit ontwikkeling in steden en kapitaal voor behoud van natuur en landelijk gebied.
Stimuleren inbreiding (Windsor)	Verdichting, maar wel met substantiële investeringen in subsidies en incentives	Minder risico bij ontwikkeling brownfields

Interessant is dat het merendeel van de oplossingen nauwelijks investeringen van de overheid vereist. Dit geldt in het bijzonder voor de instrumenten die voorzien in een extra belasting of heffing, waarbij de opbrengsten gebruikt worden voor investeringen in publieke

voorzieningen en infrastructuur. Hierbij moet wel gezegd worden dat de instrumenten vaak ingezet worden bij projecten die ook publieke investeringen vereisen, zoals in Hamburg en Göteborg. Een van de oplossingen waarbij wel publiek kapitaal nodig is, treffen we aan in Windsor: hier moet de overheid geld ter beschikking stellen voor subsidies en incentives. Dit geldt in mindere mate ook voor de regionale verhandeling van ontwikkelingsrechten: voor de oprichting van een bank die deze handel aanjaagt, dient de overheid een (beperkt) startkapitaal ter beschikking te stellen. De ervaring van Seattle leert dat deze investering binnen een aantal jaren terugverdiend kan worden. Ook bij maatschappelijke obligaties dient kapitaal gereserveerd te worden.

De gevonden oplossingen vereisen dus weinig tot geen publieke investeringen, maar dragen (in theorie) wel bij aan de betaalbaarheid van de stad, onder meer via verdichting, het aantrekken van specifieke doelgroepen en gezamenlijke inkoop. Of deze besparingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden, is echter niet op voorhand zeker. Sommige instrumenten zijn nog niet geëvalueerd en bij andere is de causaliteit lastig aan te tonen. In hoofdstuk vier hebben we bij ieder instrument wel een aantal kritische kanttekeningen geplaatst. Zo kunnen we stellen dat een wijkinvesteringszone (WIZ) alleen leidt tot besparingen wanneer de overheid taken kan afstoten. En maatschappelijke ondernemingen zijn uitsluitend van toegevoegde waarde indien ze hun diensten kunnen blijven vernieuwen.

Bij de meeste oplossingen is een succesvolle toepassing afhankelijk van de bereidheid van private partijen om te investeren of op een andere manier mee te werken. Verdichtingsinstrumenten hebben alleen kans van slagen bij voldoende vraag naar verdichting; ook de toestand van de regionale vastgoedmarkt speelt een rol van betekenis. In andere gevallen hangt de investeringsbereidheid sterk af van de specificaties, zoals de voorwaarden waaronder een WIZ wordt ingevoerd, de hoogte van de subsidies voor de ontwikkeling van brownfields en het risico-rendementsprofiel van maatschappelijke obligaties.

6.3 Ruimtelijk-economische voorwaarden

De case studies in hoofdstuk vier bieden inzicht in de ruimtelijk-economische voorwaarden voor een succesvolle toepassing van de gevonden instrumenten. Uit de analyse blijkt dat drie van de elf instrumenten nagenoeg overal toepasbaar zijn, dus ongeacht de ruimtelijk-economische voorwaarden. Dit geldt voor het warme onthaal van specifieke doelgroepen, het inzetten van sociale ondernemingen en de uitgifte van maatschappelijke obligaties. Tabel 6.3 toont voor de overige acht oplossingen de meest relevante voorwaarden, met een eerste inschatting of deze voorwaarden in Eindhoven aanwezig zijn.

TABEL 6.3: RUIMTELIJK-ECONOMISCHE VOORWAARDEN

<i>Oplossing</i>	<i>Voorwaarden</i>	<i>Eerste toepassing op Eindhoven</i>
Investeringsheffing (Barcelona) en hoogbouwheffing (Basel)	Voldoende vraag naar verdichting: wijziging in het bestemmingsplan moet leiden tot waardecreatie die afgevangen kan worden.	Aanvangsdichtheid is relatief laag. Minder hoogbouw. Vraag naar verdichting is niet evident. Waardecreatie kan via hoogbouw, verdichting en het toestaan van meervoudig ruimtegebruik.
Ontwikkeling door universiteit (Cambridge)	Aanwezigheid van instituten met een sterk merk en grondpositie in de stad. Vraag naar verdichting.	TU/e minder sterk merk dan MIT, maar krachtig in een specifiek domein. TU/e beschikt over grondpositie. Wellicht ook van toepassing op bedrijven. Vraag naar verdichting is niet evident.
Evenementen rondom een passend profiel of merk (Chattanooga)	Geen harde voorwaarden, maar het helpt wanneer de stad al beschikt over een merk of onderscheidend profiel.	Sterke merken Eindhoven/Brainport met pijlers, technologie, design en kennis biedt kansen. Mogelijkheid om bestaande evenementen (bijvoorbeeld Dutch Design Week, WK Robocop) te benutten.
Congestieheffing en actief ov-beleid (Göteborg)	Stabiele groei van de bevolking en enige mate van (verwachte) congestie.	Eindhoven groeit (licht), maar de congestie is (nog) beperkt t.o.v. andere steden; dit mede vanwege de relatief ruime opzet. Verdichting zou hier verandering in kunnen aanbrengen.
Wijkinvesteringszones (Hamburg)	Vooraf interessant wanneer er behoefte is aan onderhoud en vernieuwing in wijken. Het is een voordeel wanneer (een deel van) de grond in handen is van een beperkt aantal partijen.	Wijken in Eindhoven kunnen onderhoud en vernieuwing gebruiken. Versnipperd eigendom werkt echter complicerend. Mogelijke rol voor woningcorporaties.
Regionale verhandeling ontwikkelingsrechten (Seattle)	Duidelijke tegenstelling tussen stad en land, voldoende differentiatie in de vraag naar verdichting.	Minder scherp onderscheid tussen stad en land dan in de VS. Kan echter wel via beleid worden nagestreefd.
Stimuleren inbreiding (Windsor)	Ruimte voor inbreiding (voldoende brownfields) en vraag naar verdichting.	Eindhoven telt een aantal brownfields die herontwikkeld zouden kunnen worden

De tabel laat zien dat veel oplossingen te maken hebben met verdichting: de investeringsheffing, de hoogbouwheffing, ontwikkeling door een universiteit, congestieheffing en een actief ov-beleid, de regionale verhandeling van ontwikkelingsrechten en het stimuleren van inbreiding. Deze instrumenten werken alleen wanneer aan bepaalde ruimtelijk-economische voorwaarden voldaan is. Er moet voldoende vraag zijn naar verdichting, maar ook genoeg aanbod van locaties die daarvoor geschikt zijn, zeker als het gaat om de herontwikkeling van brownfields. Voor de regionale verhandeling van ontwikkelingsrechten is een duidelijke tegenstelling tussen stad en land wenselijk: hierdoor ontstaat differentiatie in de vraag naar hoge dichtheden.

Bij de twee overige oplossingen - evenementen rondom een passend profiel of merk en wijkinvesteringszones - zijn de ruimtelijk-economische voorwaarden wat minder stringent. In principe kunnen alle steden evenementen rondom een merk organiseren om bepaalde doelgroepen aan te trekken, maar het helpt wanneer je als stad al een merk of duidelijke reputatie hebt. Een WIZ kan in iedere willekeurige wijk opgericht worden, maar het ligt wat meer voor de hand wanneer er sprake is van een duidelijke (her)ontwikkelingsopgave.

De vraag is nu of de gevonden instrumenten in Eindhoven toepasbaar zijn, gezien de ruimtelijk-economische voorwaarden. Tabel 6.3 toont de resultaten van een eerste verkenning, waarbij direct gezegd dient te worden dat nader onderzoek noodzakelijk is om de toepasbaarheid in detail te toetsen. In algemene zin kunnen we concluderen dat de ruimtelijk-economische omstandigheden in Eindhoven een toepassing van de gevonden instrumenten niet direct in de weg staan, maar in sommige gevallen de toepassing mogelijk wel bemoeilijken.

Zo is de aanvangsdichtheid in Eindhoven relatief laag in vergelijking met steden als Barcelona en Basel. Weliswaar heeft Eindhoven te maken met een stabiele groei van de bevolking (net zoals in Göteborg), maar de bevolkingsdruk lijkt toch iets minder groot dan in veel andere onderzochte steden. De vraag naar verdichting is daarom minder evident, hoewel de aanwezigheid van brownfields binnen de gemeentegrenzen wel degelijk kansen biedt voor inbreiding, met de strategie van Windsor als bron van inspiratie. Het onderscheid tussen stad en ommeland is wel aanwezig, maar minder scherp dan in Seattle, wat de verhandeling van ontwikkelingsrechten mogelijk lastiger maakt.

Een ander voorbeeld betreft de rol van MIT in Cambridge. Met de TU/e beschikt Eindhoven over een universiteit die niet in dezelfde *league* als MIT speelt, waardoor de merkwaarde iets lager zal zijn. Het zal daarom iets moeilijker zijn om de TU/e op een soortgelijke wijze te activeren, hoewel de universiteit wel degelijk beschikt over een goede reputatie in bepaalde segmenten van de (toegepaste) wetenschap en een aanzienlijke grondpositie in de stad. Chattanooga vormt ook een bron van inspiratie.

6.4 Juridisch-bestuurlijke voorwaarden

De ruimtelijke-economische structuur is een belangrijke factor bij de toepassing van gevonden oplossingen, maar dat geldt eveneens voor het juridisch bestuurlijke kader. Uit de case studies blijkt dat sommige instrumenten voorwaarden stellen aan dit kader. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen relatief harde eisen aan het wettelijk kader (veelal op nationaal niveau) en relatief zachte eisen aan het beleidskader (voornamelijk op lokaal niveau).

TABEL 6.4: JURIDISCH-BESTUURLIJKE VOORWAARDEN

<i>Oplossing</i>	<i>Voorwaarden</i>	<i>Toepassing op Nederland/Eindhoven</i>
Investeringsheffing (Barcelona)	Draagvlak en juridisch kader nodig voor heffing en daarmee het afvangen van waardestijgingen.	Kan geïmplementeerd worden via exploitatievergunningen, baatbelasting en de OZB. Draagvlak hangt vooral af van waardecreatie (=ruimtelijk-economisch).
Hoogbouwheffing (Basel)	Draagvlak en juridisch kader nodig voor heffing en daarmee het afvangen van waardestijgingen.	Kan geïmplementeerd worden via exploitatievergunningen, baatbelasting en de OZB. Draagvlak hangt vooral af van waardecreatie (=ruimtelijk-economisch).
Warm welkom (Basel)	Bereidheid gemeente om inmenging instituten/bedrijven in citymarketing te accepteren.	Lijkt in Eindhoven (en ook andere gemeenten) aanwezig te zijn.
Ontwikkeling door universiteit (Cambridge)	Bereidheid gemeente om inmenging instituten/bedrijven in stedelijke ontwikkeling te accepteren.	Licht iets gevoeliger dan inmenging in citymarketing, maar niet onhaalbaar in de Nederlandse/Eindhovense context.
Evenementen rondom een passend profiel of merk (Chattanooga)	Bereidheid gemeente om inmenging instituten/bedrijven in citymarketing te accepteren.	Lijkt in Eindhoven (en ook andere gemeenten) aanwezig te zijn.
Congestieheffing en actief ov-beleid (Göteborg)	Juridisch kader voor congestieheffing (nationaal) en draagvlak voor actief ov-beleid (lokaal).	Eindhoven groeit en heeft te maken met enige mate van congestie; vooral interessant in combinatie met verdichting
Wijkinvesteringszones (Hamburg)	Wettelijk kader nodig voor oprichting wijkinvesteringszones.	Wettelijk kader ontbreekt in Nederland. Wel mogelijk om andere belastingen in te zetten, zoals OZB, baatbelasting, precariobelasting en reclamebelasting.
Sociale ondernemingen (Liverpool)	Bereidheid gemeente(n) om uitvoering sociaal beleid deels uit te besteden.	Hoewel in Nederland minder gebruikelijk, zeker niet onmogelijk.
Maatschappelijke obligaties (Londen)	Wettelijk kader en draagvlak voor private financiering van sociaal beleid. Mogelijkheid voor gemeenten om obligaties uit te schrijven.	Wet Financiering Decentrale Overheden vormt mogelijke belemmering.
Regionale verhandeling ontwikkelingsrechten (Seattle)	Recht op ontwikkeling of intensivering moet apart van het eigendomsrecht te verhandelen zijn.	Eigendomsrecht kan in Nederland niet opgesplitst worden. Beperkte aanpassingen in Nederlands en Europees recht zijn noodzakelijk.
Stimuleren inbreiding (Windsor)	Wettelijke mogelijkheden voor het verschaffen van subsidies of andere incentives.	Korting op OZB is niet mogelijk; wellicht zijn er alternatieve instrumenten.

Zeven van de elf onderzochte instrumenten hebben een wettelijk kader nodig. De juridische context is vooral relevant bij het invoeren van heffingen of juist belastingkortingen in specifieke delen van de stad zoals bij de benaderingen in Barcelona, Basel, Göteborg, Hamburg en Windsor. Zo vereist *value capturing* publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden om de waarde af te vangen en kunnen wijkontwikkelingszones alleen opgericht worden wanneer (veelal hogere) overheden daarvoor het wettelijk kader scheppen. Ook het invoeren van een congestieheffing of belastingkorting voor brownfieldontwikkeling gaat niet zonder juridische horten of stoot.

Uit een eerste toepassing op Eindhoven, of eigenlijk Nederland, kunnen we concluderen dat het wettelijk kader de toepassing van sommige oplossingen in sterke mate compliceert. Al jaren wordt onderzoek gedaan naar de toepassing van *business improvement districts* of wijkontwikkelingszones, maar vooralsnog ontbreekt de specifieke wetgeving. De wet biedt ruimte om bestaande heffingen zoals OZB, baatbelasting, precariobelasting en reclamebelasting in te zetten, maar aan het oneigenlijk gebruik van dergelijke heffingen kleven belangrijke nadelen en beperkingen (Regioplan, 2006). Een ander voorbeeld: een korting op de OZB zou in Nederland een voor de hand liggende incentive zijn om brownfieldontwikkeling te stimuleren, ware het niet dat de wetgever dergelijke kortingen verbiedt. Dus moeten gemeenten kijken naar andere, wellicht wat minder voor de hand liggende, belastinginstrumenten.

Een van de meest gecompliceerde oplossingen - in juridisch opzicht - is de regionale verhandeling van ontwikkelingsrechten. In 2010 promoveerde Marjolein Dieperink op een studie naar de toepasbaarheid van dit instrument in het Nederlandse rechtssysteem. Ze staat onder meer stil bij het feit dat het eigendomsrecht in Nederland niet kan opgesplitst worden in onderdelen (zie ook Bruil et al., 2004). Toch concludeert ze dat "het instrument [...] zodanig kan worden vormgegeven dat het voldoet aan het Europese recht en het Nederlandse recht slechts op ondergeschikte punten aanpassing behoeft" (Dieperink, 2009, p. 401).

Ook de invoering van maatschappelijke obligaties stelt de nodige voorwaarden aan de juridisch-bestuurlijke context. Wat hier vooral een rol speelt, zijn de regels betreffende de financiering van lokale overheden. Hoeveel vrijheid hebben gemeenten bij het vormgeven van hun financieel beleid? Mag een gemeente wel obligaties uitschrijven en zo ja, onder welke voorwaarden? Welke risico's zijn acceptabel en hoeveel kapitaal moet gereserveerd worden. De antwoorden op deze en andere vragen bepalen de toepasbaarheid van maatschappelijke obligaties. In Nederland wordt de financiële bewegingsvrijheid van gemeenten onder meer bepaald door de Wet Financiering Decentrale Overheden, ook wel aangeduid als de Wet Fido.

Bij andere instrumenten zien we minder problemen. Zo is *value capturing* mogelijk via onder meer exploitatievergunningen, baatbelasting en de OZB (Huisman, 2006). De overige vier instrumenten hebben juridisch gezien minder haken en ogen. Bij deze oplossingen draait het meer om de bereidheid van lokale overheden om (een deel van) de regie af te staan en de inmenging van bedrijven en maatschappelijke ondernemingen in de

sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkeling en marketing van de stad te accepteren. Eindhoven heeft wat dat betreft een streepje voor op andere Nederlandse steden: op diverse terreinen werkt de overheid al nauw samen met instellingen en bedrijven. Dit gebeurt onder meer in het kader van het merk Brainport dat symbool staat voor een breedgedragen visie inzake de gewenste ontwikkeling van de regio Eindhoven.

6.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we inzicht gegeven in de mate waarin de elf gevonden oplossingen toepasbaar zijn in de context van Eindhoven. Daarbij hebben we gekeken naar de businesscase, de ruimtelijke-economische voorwaarden en de juridisch-bestuurlijke voorwaarden.

De algemene conclusie luidt dat alle elf benaderingen in principe toepasbaar zijn, maar dat de meeste benaderingen wat meer tijd vragen. Daarbij kunnen we onderscheid maken tussen oplossingen die veel tijd nodig hebben om ze te implementeren en oplossingen waarbij het relatief lang duurt voordat ze effecten sorteren. Tot de eerste groep behoren instrumenten die aanpassingen in het wettelijk kader vereisen en waarvoor draagvlak gecreëerd moet worden. Denk aan alle vormen van heffingen en het verhandelbaar maken van ontwikkelingsrechten.

Een relatief gemakkelijk door te voeren oplossing is doelgroepgerichte marketing, bijvoorbeeld via evenementen of een warm welkom. Deze oplossing valt echter wel in de tweede groep: de interventie leidt niet direct tot besparingen, maar indirect, onder meer via extra bestedingen. Sociale ondernemingen en maatschappelijke obligaties zijn voorbeelden van instrumenten die wel direct besparingen opleveren, althans wanneer ze aan bepaalde voorwaarden voldoen.

Bronnen

- APUDG (2009), *Regeneration and the Recession – unlocking the money*, All Party Urban Development Group: Londen
- BBC News (2011), *Outsourcing Plans Shelved at ‘trailblazing’ Council*
- Bruil, D., Backus, G., Van Bavel, M. en C. Van der Hamsvoort (2004), *Verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg*, LEI: Den Haag
- Centre for Cities (2005), *City People: city centre living in the UK, Liverpool Briefing*, beschikbaar op <http://www.ippr.org/centreforcities>
- Dieperink (2009), *Verhandelbare ontwikkelingsrechten*, Doctoraalscriptie Vrije Universiteit
- European Union (2013), *Urban Development in the EU: 50 projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-13 period*, Publications Office of the European Union: Luxembourg
- Gordon (2013), Beyond Participation: designing for the civic web, *Journal of Digital and Media Literacy*, beschikbaar op <http://www.jodml.org>
- Harrison (2011), League-Sponsored Financial Solutions for California Cities Provide Significant Savings, *Western City*, September 2011
- Hill, H. (2008), Intelligentes Sparen, Vom Sparen zur integrierten Entwicklungs- und Finanzpolitik, *Verwaltung & Management*, Vol. 14, No. 2, pp. 59-65
- Huisman, J. (2006), *Value capturing – toepassingen bij gebiedsontwikkeling in Nederland*, Technische Universiteit Delft Publikatiebureau Bouwkunde: Delft
- KEI (2011), *N19: Voorbij de crisis, agenda voor de stedelijke vernieuwing*, Denktank KEI: Rotterdam
- Leckman-Leichter, H. (2012), Make Volunteer Programs a Financial Asset, Not a Liability, *Western City*, November 2012
- Leeds City Council (2010), *Update report on Aire Valley Leeds Area Action Plan, Urban Eco Settlement and Accelerated Development Zone*, Directors of Resources, City Development and of Environment and Neighbourhoods, Leeds (VK)
- Lin, L. (2013), City passes MIT plans for Kendall, *The Tech*, Vol. 133, Issue 17
- Martí-Costa, M. en Pradel i Miquel, M. (2012), The knowledge city against urban creativity? Artists' workshops and urban regeneration in Barcelona, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 19, Issue 92
- Ministerie van VROM (2008), Infoblad 13: Experimenteren met wijkbudgetten, Ministerie van VROM: Den Haag
- Naess, P., Naess, T. en A. Strand (2011), Oslo's Farewell to Urban Sprawl, *European Planning Studies*, Vol. 19, Issue 1

- OECD (2012), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264167865-en
- Russell, V. (2013), Not an open and shut case, *Public Finance*, Januari/Februari 2013
- Regioplan (2006), *Business Improvement Districts in Nederland, draagvlak, vormgeving en voorwaarden voor toepassing*, Regioplan Publicatie nr. 1411, Regioplan: Amsterdam
- Siemens (2012), *The Affordable Metropolis*, SFS Research Study November 2011
- Silverman, E., Lupton, R. en A. Fenton (2005), *A Good Place for Children? Attracting and Retaining Families in Inner Urban Mixed Income Communities*, Chartered Institute of Housing / Joseph Rowntree Foundation: Coventry / York
- Skovbro (2001), *Urban Densification: An Innovation in Sustainable Urban Policy?* Paper presented at the conference *Area based initiatives in contemporary urban policy*, Copenhagen: 17-19 Mei 2001
- Speir, C. en Stephenson, K. (2002), Does Sprawl Cost Us All? Isolating the Effects of Housing Patterns on Public Water and Sewer Costs, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 68, Issue 1
- Stadt Münster (2010), *Konzept zur Haushaltskonsolidierung Anlage 4.1*, Stadt Münster, Amt für Finanzen und Beteiligungen, Personal- und Organisationsamt, beschikbaar op <http://www.muenster.de/stadt/haushaltskonzept>
- The Financial Post (2010), *'Smart Growth' makes consumers housing aspirations irrelevant*, The Financial Post 13-04-2010
- Think City (2010) *Local Prosperity: options for municipal revenue growth in British Columbia*, Vancouver: Think City Society
- ULI (2009), *Value Capture Finance, making urban development pay its way*, Urban Land Institute: London
- Van Heeswijk, J. (2006), Betrokkenheid bij het vernieuwingsproces, *Vitale Stad*, Juni 2006
- Widmann, K. en Willisch, W. (2005) Ressourcen-Sharing: Ein Modell für Bibliotheken? Hochschule der Medien Stuttgart, beschikbaar op http://spib.iuk.hdm-stuttgart.de/docs/Ressourcen_Sharing.pdf
- Wilson, D., Henry, M., McClure, D. en J. Wolenik (2011), *Joining forces*, *Outlook*, No. 1 (2011), Accenture
- Yanarella, E. and R. Levine (2011): *"The city as fulcrum of sustainability"*, New York: Anthem Press

Lijst van geraadpleegde experts

- Josep Piqué (Barcelona Activa)
- Peter Gautschi (City of Basel)
- Stefan Kreutz (Hafen-City Universität)
- Christian Berger (Regional development associaton Niederösterreich-Mitte)