Financieren, bekostigen en investeren

Erwin Heurkens en Tom Daamen

Om een transformatieproject te realiseren, is kennis van investeren, financieren en bekostigen onontbeerlijk. We kunnen immers mooie plannen bedenken, maar zonder een deugdelijke financiële onderbouwing komt niets van de grond. Wat zijn de (on)mogelijkheden voor het financieel haalbaar maken van gebiedstransformaties? We benaderen het vraagstuk vanuit de waardeketen rond gebiedstransformaties, behandelen financieringsvormen en onrendabele toppen en gaan in op gemeentelijke bekostigingsstrategieën.

Financiering afhankelijk van de opgave en partijen

Gebiedstransformaties zijn complexe integrale opgaven waar meerdere partijen over een langere periode aan werken. Ze bieden een antwoord op de urgente vraag naar woningen en andere functies maar er wordt ook een koppeling verwacht met andere grote opgaven zoals mobiliteit, gezondheid, sociale cohesie, de energietransitie en klimaatadaptatie. De financiering van integrale opgaven is hierdoor complex. Er zijn bijdragen nodig uit verschillende (publieke en private) budgetten die met risicodragende investeringen en/of rentedragende leningen moeten worden gecombineerd. Het organiseren van voldoende financiering voor een gebiedstransformatie is daarmee vooral een gezamenlijk belang: het genereert allerlei vormen van maatschappelijk-economische impact voor zowel bewoners, bedrijven als overheden. De manier van financieren is daarom niet uniform. Hoe de geldstromen zijn samengesteld, is partij-, locatie- en planafhankelijk. Er is dus ook geen blauwdruk voor de financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties. Betrokken partijen benutten meestal meerdere financieringsvormen.

Wat is het verschil tussen financieren, investeren en bekostigen?

Bij financieren gaat het in essentie om 'geld beschikbaar stellen'. Dat geld moet terugbetaald worden met rente (zoals bij leningen) of niet (zoals bij een subsidie of gift). Ook dragen partijen vrijwillig of juist verplicht bij aan de onrendabele onderdelen van een gebiedstransformatie (zoals bij kostenverhaal) zodat het geheel door kan gaan. Uiteindelijk betaalt de belastingbetaler (indirect) en de koper of huurder (direct) de gemaakte publieke en private kosten terug, inclusief rente en/of (waar van toepassing) een winstmarge. Dit laatste noemen we de 'bekostiging', die dus over een lange periode na de realisatie plaatsvindt. Bij de 'investeringen' in planonderdelen van gebiedstransformaties (vastgoed, openbare ruimte, energiesystemen, etc.) hebben verschillende partijen een rendementsdoel. Zij willen op bepaalde termijn een – doorgaans financieel/economisch maar soms ook maatschappelijk – doel behalen. Een veel voorkomend onderdeel van het financieel haalbaar maken van gebiedstransformaties is het gaandeweg wijzigen van het arrangement. Er vindt dan een herfinanciering van leningen plaats of er worden bijvoorbeeld gedurende de looptijd van het project aanvullende subsidies aangetrokken. Ook kunnen partijen ervoor kiezen om de programmering van

een gebiedstransformatie aan te passen of een deel van hun investeringen boekhoudkundig af te boeken. Daarmee vindt het project als geheel doorgang.

Spelers in de waardeketen van gebiedstransformaties

Verschillende spelers zijn betrokken bij de financiering van gebiedstransformaties. Het organiseren van voldoende financiering bij gebiedstransformaties is een cruciale voorwaarde, naast politieke steun en maatschappelijk draagvlak. Anders wordt simpelweg niet gestart met een project.

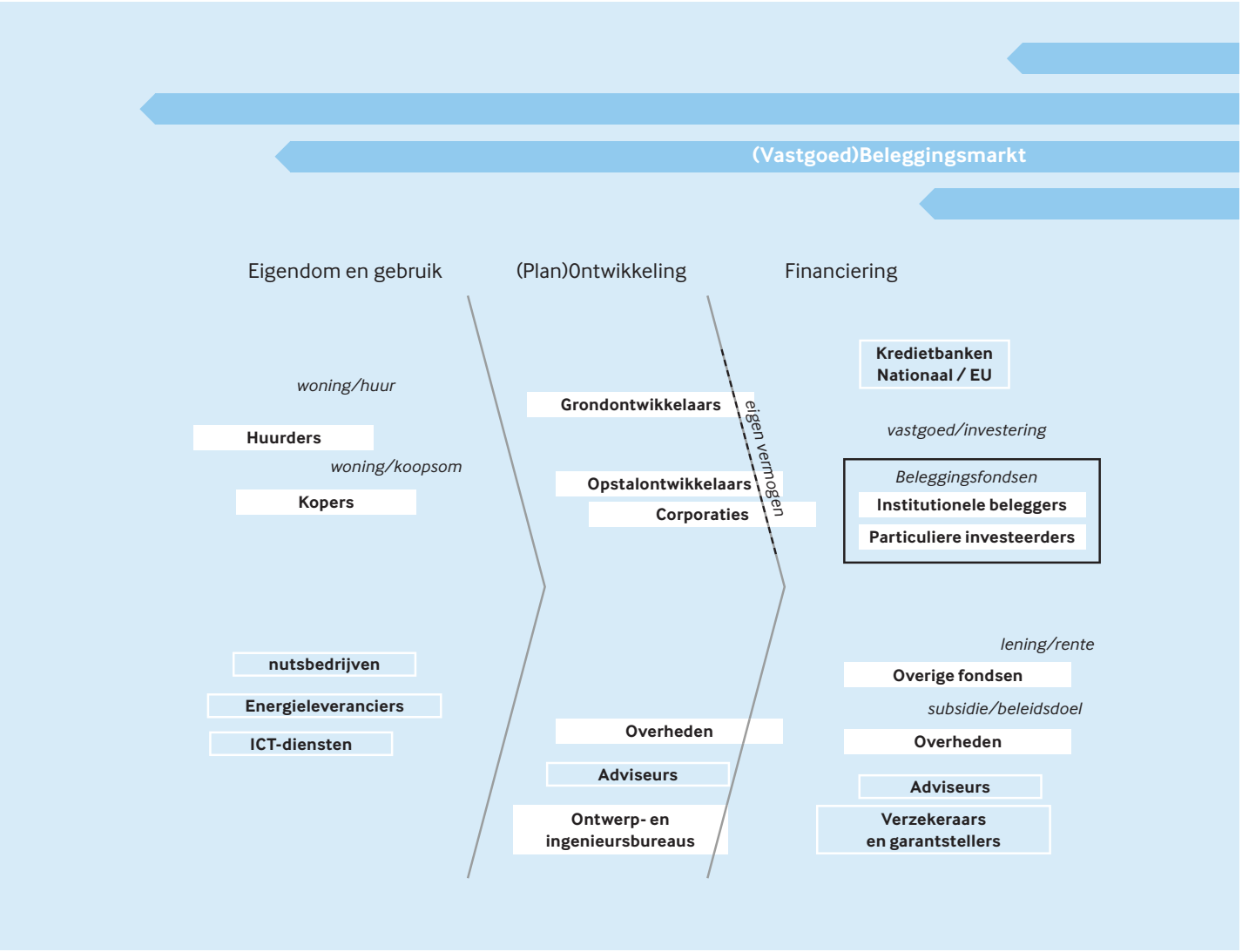
Figuur 1 (zie volgende pagina) schetst de complexe 'waardeketen' van gebiedsontwikkeling. In binnenstedelijke gebiedstransformatie kunnen marktpartijen in theorie met eigen vermogen of bedrijfsfinanciering de uitvoering van een gebiedstransformatie financieren. Voor overheden, en dan vooral gemeenten, bestaan wel projectspecifieke budgetten voor de publieke onderdelen van een gebiedstransformatie (denk aan wegen, openbare ruimte en riolering). Gemeenten moeten hiervoor echter regelmatig ook geld lenen van een financier (veelal een bank). Woningcorporaties zijn voor ontwikkelende activiteiten in de sociale huur dan weer gewend om andere financieringsbronnen aan te spreken. Kortom: financiering van derden is dus vrijwel altijd nodig, bestaande uit vreemd vermogen of projectfinanciering, afkomstig van verschillende partijen. Ontwikkelaars en bouwers hebben veelal 50 tot 80 procent vreemd vermogen of projectfinanciering nodig van banken, beleggers en/of (particuliere) investeerders. Daarmee dekken zij de voorbereiding en uitvoering van projecten financieel af. Zodoende is een arrangement van financiering, investering en bekostiging vanuit diverse van elkaar afhankelijke partijen noodzakelijk om gebiedstransformaties te kunnen realiseren.[1]

Financieringsvormen

Om de financiering van gebiedstransformaties rond te krijgen, worden meerdere financieringsvormen gebruikt. *Financieringsvormen* kunnen worden onderverdeeld in financieringsinstrumenten en -arrangementen. *Financieringsinstrumenten* (zonder of met geldelijke terugbetaling) zijn feitelijk alle op zichzelf staande specifieke financieringsvormen die worden ingezet als enkelvoudige interventie voor gebiedstransformaties. Voorbeelden zijn een subsidie (financieringsinstrument zonder terugbetaling) of een lening (financieringsinstrument met terugbetaling).

Financieringsarrangementen bestaan uit een set van regelingen en afspraken (bestaande uit meerdere onderdelen, soms ook met meerdere partijen). Een arrangement wordt ook gebruikt als overkoepelende term voor een samenstelling van meerdere financiële instrumenten met juridische en organiserende principes. We noemen dit ook wel gedeelde vormen van financiering, want ze vergen een bundeling

1 De publicatie Financiering van Gebiedstransformaties (hoofdstuk 3) besteedt specifieke aandacht aan de verschillende spelers en hun financieringsrol in de waardeketen (Heurkens et al., 2020)

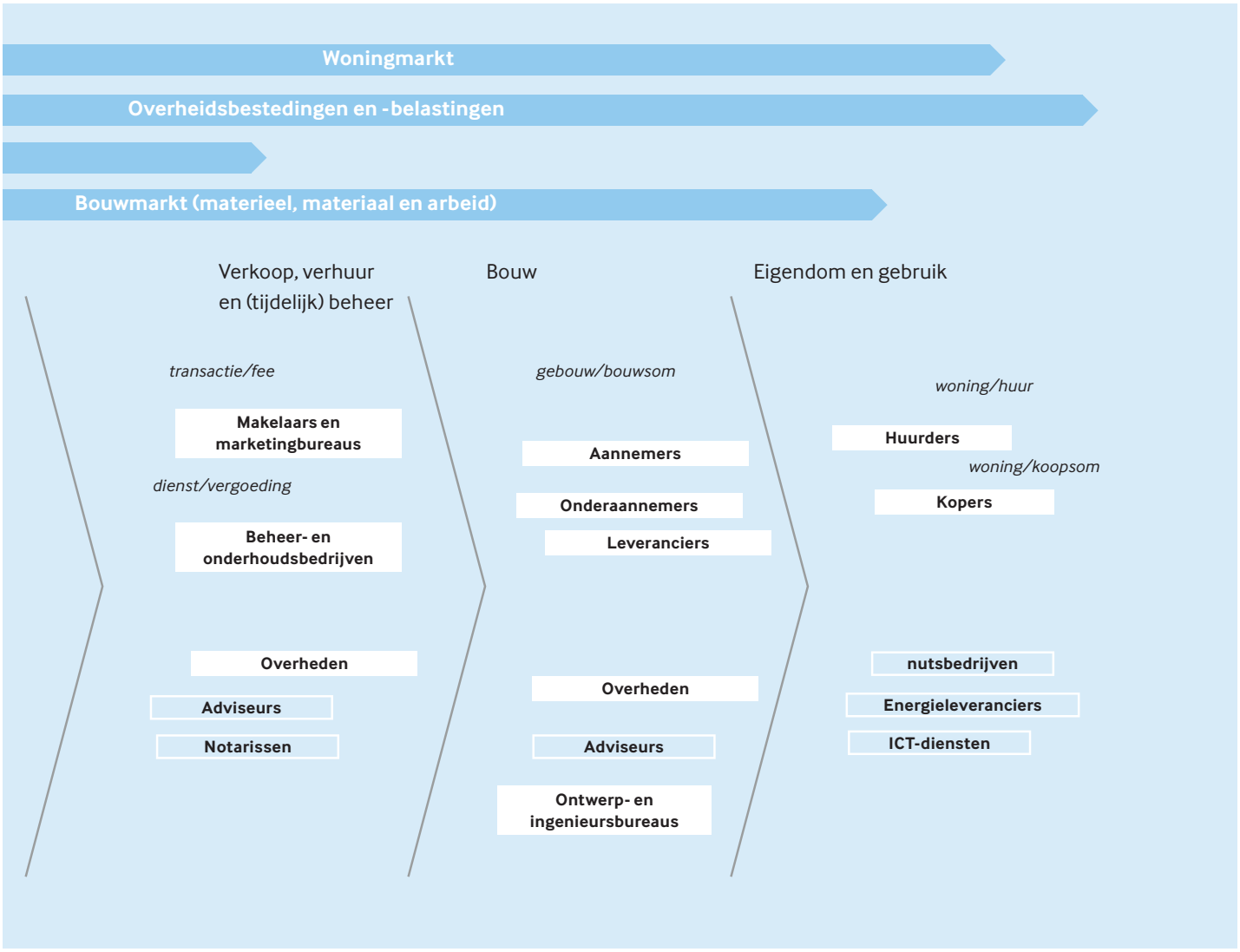


Figuur 1: De waardeketen van gebiedstransformaties (Heurkens et al., 2020)

van publieke en private middelen. Zo hebben gebiedsinvesteringszones (GIZ) en gebiedsfondsen het karakter van een financieringsarrangement.[1] Tabel 1 brengt de instrumenten en arrangementen in beeld.

Bij een gebiedsinvesteringszone (GIZ) maken eigenaren en/of gebruikers van onroerende zaken binnen een bepaald transformatiegebied voor een bepaalde periode afspraken over de realisatie van collectieve voorzieningen. Ze doen daartoe een financiële bijdrage op vrijwillige basis. In de Binckhaven in Den Haag wordt momenteel gewerkt met een GIZ-achtig samenwerkingsarrangement.[2] Private eigenaren en ontwikkelaars maken afspraken op basis van vrijwilligheid voor investeringen in de inrichting en het beheer van de publieke ruimte, om de kwaliteit ervan te verhogen en maatschappelijke meerwaarde in het gebied te creëren. De gemeente neemt zelf niet deel aan deze GIZ-constructie, maar stelt wel stedenbouw-

1 Een aantal publicaties (hoofdstuk 4, 5 en 6 van Financiering van Gebiedstransformaties van Heurkens et al., 2020; Heurkens & Verheul, 2021; Stappenplan Gebiedsfonds) gaat dieper in op de werking en mogelijkheden van enkele innovatieve financieringsvormen.
2 Marks (2025)



Financieringsinstrumenten zonder terugbetaling	Financieringsinstrumenten met terugbetaling	Innovatieve 'gedeelde' financieringsarrangementen
Subsidies (inclusief impulsgelden)	Leningen (bancair)	Investeringszones (bijvoorbeeld Parkmanagement, BIZ, GIZ)
Toeslagen & heffingen (fiscaal)	Leaseconstructies (sale & lease back)	Revolverende Fondsen (voor onder meer mobiliteit, energietransitie, bedrijvigheid, sociale doelen)
Baatafroming/belasting (fiscaal)	Beleggingsfondsen (voor commercieel vastgoed, onder andere gebiedsfondsen)	Publiek-Private Samenwerking constructies (voor financiering, realisatie, beheer)
Publieke algemene middelen/ reserves/ voorzieningen	Krediet-ondersteunende maatregelen (garantstellingen)	Beheer- en ontwikkelmaatschappijen
Publieke fondsen (bijvoorbeeld verevening, bovenwijks, stedelijk investeringsfonds, ruimtelijke ontwikkelingen)	Crowdfunding (indien lening karakter)	Financiële arrangementen Stedelijke Kavelruil

Tabel 1: Drie typen financieringsinstrumenten bij gebiedstransformaties (Heurkens et al., 2020: pagina 11)

kundige kaders en spelregels op, faciliteert eigenaren in hun aanpak en bekostigt deelgebied-overstijgende infrastructuur.

Een (revolverend) gebiedsfonds bundelt verschillende publieke financieringsbronnen voor publieke gebiedsinvesteringen zoals infrastructuur en duurzaamheidsambities. Private partijen die bijdragen aan het gebiedsfonds kunnen daaruit geld lenen om (voor)investeringen te plegen voor specifieke aspecten. Denk bijvoorbeeld aan energietransitie-projecten in stedelijke gebiedstransformaties. Er zijn ook gebiedsfondsen voor maatschappelijk-economische doelen, zoals het Stadshavens Ontwikkelingsfonds (SOFIE).[1]

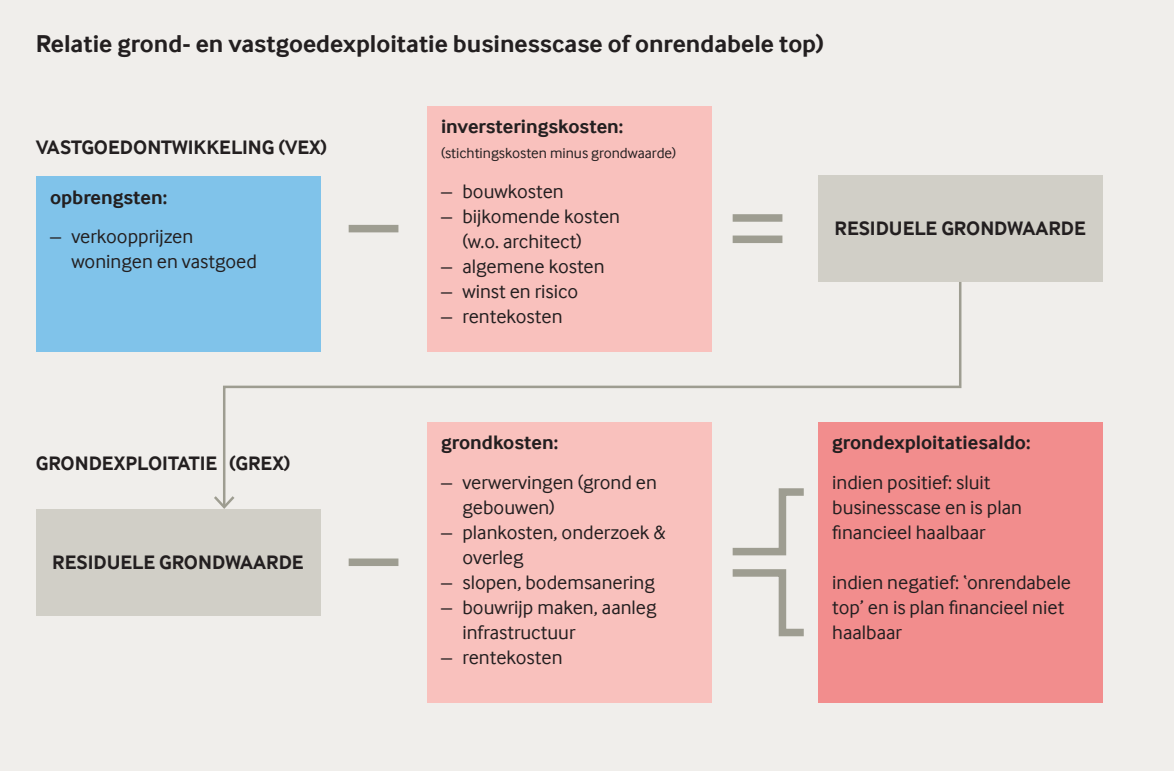
Financiële haalbaarheid: de GREX/VEX-methodiek

Zeker complexe gebiedstransformaties vragen om een gezonde businesscase. Daarmee worden de financieringsmogelijkheden bepaald. Het sturen op (tijdige) opbrengsten en het beperken van onnodige kosten en potentiële risico's is echter makkelijker gezegd dan gedaan. De financiële haalbaarheid van projecten staat niet zelden onder druk. De kosten overschrijden dan de financiële baten. Meer dan bij uitleglocaties zijn de financiële risico's bij binnenstedelijke gebiedstransformaties minder goed in te schatten. In bestaand stedelijk gebied doen zich (onvoorziene) omstandigheden, vertragingen en daarmee oplopende kosten voor, bijvoorbeeld door planoppositie, versnipperd grondeigendom of bodemverontreiniging. Een sluitende gezonde businesscase – op basis van de nog steeds gangbare grond- en vastgoedexploitatiemethodiek (GREX/VEX), zie onderstaand figuur (De Zeeuw, 2018) – is daarom niet vanzelfsprekend bij binnenstedelijke gebiedstransformaties.

Onrendabele top: publieke en private kostenposten

Figuur 2: Relatie grond & vastgoedexploitatie (De Zeeuw, 2018) illustreert de samenhang tussen uiteenlopende grond-gerelateerde kosten en opbrengsten (vaak grotendeels een gemeentelijke aangelegenheid) en de verschillende vastgoed-gerelateerde kosten en opbrengsten (meestal een private/maatschappelijke taak). Wanneer de kosten de baten overstijgen, wordt dat de 'onrendabele top' genoemd. Onrendabele toppen komen zowel voor bij publieke als private partijen. Volgens recent onderzoek rekent maar liefst driekwart van de gemeenten op publieke tekorten bij stedelijke transformatieprojecten.[2] Ook ziet bijna de helft van die gemeenten hierbij private tekorten. Gemiddeld loopt het publieke tekort op tot circa 19 miljoen euro per project of tot 13.000 euro per woning. Maar waaruit bestaan die tekorten?

1 https://www.svn.nl/sofie/#:~:text=Stadshavens%20Ontwikkelingsfonds%20voor%20Innovatie%20en,de%20havenstad%20en%20de%20provincie.
2 Van der Aa et al. (2021)



Figuur 2: Relatie grond & vastgoedexploitatie (De Zeeuw, 2018)

De top-vijf van de meest genoemde *publieke* kostenposten die bijdragen aan een onrendabele top bestaan uit:[1]

– Investeringen in de openbare ruimte (bijna 100 procent)
– Plankosten (88 procent)
– Gebiedsinfrastructuur (82 procent)
– Hoofdinfrastructuur (53 procent)
– Sloop/sanering (47 procent)

De top-vijf van de meest genoemde *private* kostenposten die bijdragen aan een onrendabele top bestaan uit:

– Gebouwd parkeren (88 procent)
– Slopen en saneren van bestaand opstal (75 procent)
– Beperkt resultaat vastgoedexploitatie (75 procent)
– Boek-/verwervingswaarde van vastgoed (63 procent)
– Investeringen in de openbare ruimte en infrastructuur (50 procent)

Daarnaast kunnen onder meer het te realiseren programma (bijvoorbeeld sociale huur of maatschappelijke voorzieningen) en duurzaamheidseisen druk leggen op de grond- en vastgoedexploitatie.

1 Holt et al. (2018)

Deze onrendabele toppen spelen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (zie Tabel 2). De uiteenlopende kosten die gepaard gaan met de realisatie van stedelijke transformatieprojecten kunnen boven het plangebied uit stijgen. Het is een utopie om te veronderstellen dat deze kosten ook allemaal gedekt kunnen worden uit de opbrengsten van de gebiedstransformaties zelf (door de verkoop en verhuur vastgoed). Daarom moet additionele financiering (feitelijk bekostiging) worden georganiseerd als publieke (en/of private) partij, waarbij onrendabele maatschappelijke stedelijke functies mogelijk gemaakt worden met verschillende (ook bovenplanse) financieringsbronnen en -vormen.

Schaalniveau		Onrendabele top
Stadsbreed	Publiek	– Hoofdinfrastructuur – Maatschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld scholen) – Schaalsprong openbaar vervoer
Gebiedsbreed	Publiek	– Hoofdinfrastructuur – Duurzame energievoorziening (bijvoorbeeld collectief warmtenet, aanleg *smart grid*) – Schaalsprong openbaar vervoer
Deelgebied	Publiek/privaat	– Verwijderen of verplaatsen hindercirkels/ hinderende bedrijvigheid – Toegangswegen of bruggen – Gemeenschappelijke openbare ruimte, zoals plein of park – Specifieke voorzieningen, zoals collectieve parkeeroplossing of *smart mobility hubs* – Aanvullende eisen Omgevingswet, zoals klimaatbestendigheid – Plankosten
Kavel	Privaat	– Boekwaarde of sloopkosten – Verplaatsen of uitkopen bedrijven – Sanering – Gebouwd parkeren – Basiseisen Omgevingswet, zoals duurzaamheid – Onvoldoende resultaten vastgoedexploitatie of programmaruimte (bijvoorbeeld door duurzaamheidseisen, percentage sociale huur)

Tabel 2: Onrendabele toppen op verschillende schaalniveaus (Van der Aa et al., 2021)

Sturingsstrategieën voor sluitende businesscases

Hoe kunnen partijen de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke transformatieprojecten verbeteren? Daarvoor zijn twee mogelijkheden. De eerste is het optimalieren van de financiële businesscase (vaak gelijk aan de grondexploitatie) op gebieds- of projectniveau. De tweede optie is het verbreden van de businesscase verbreden door te kijken naar de maatschappelijke/meervoudige waardecreatie die met gebiedstransformatie mogelijk wordt. Beide strategieën gaan ervan uit dat investeringen uiteindelijk financieel en maatschappelijk renderen.

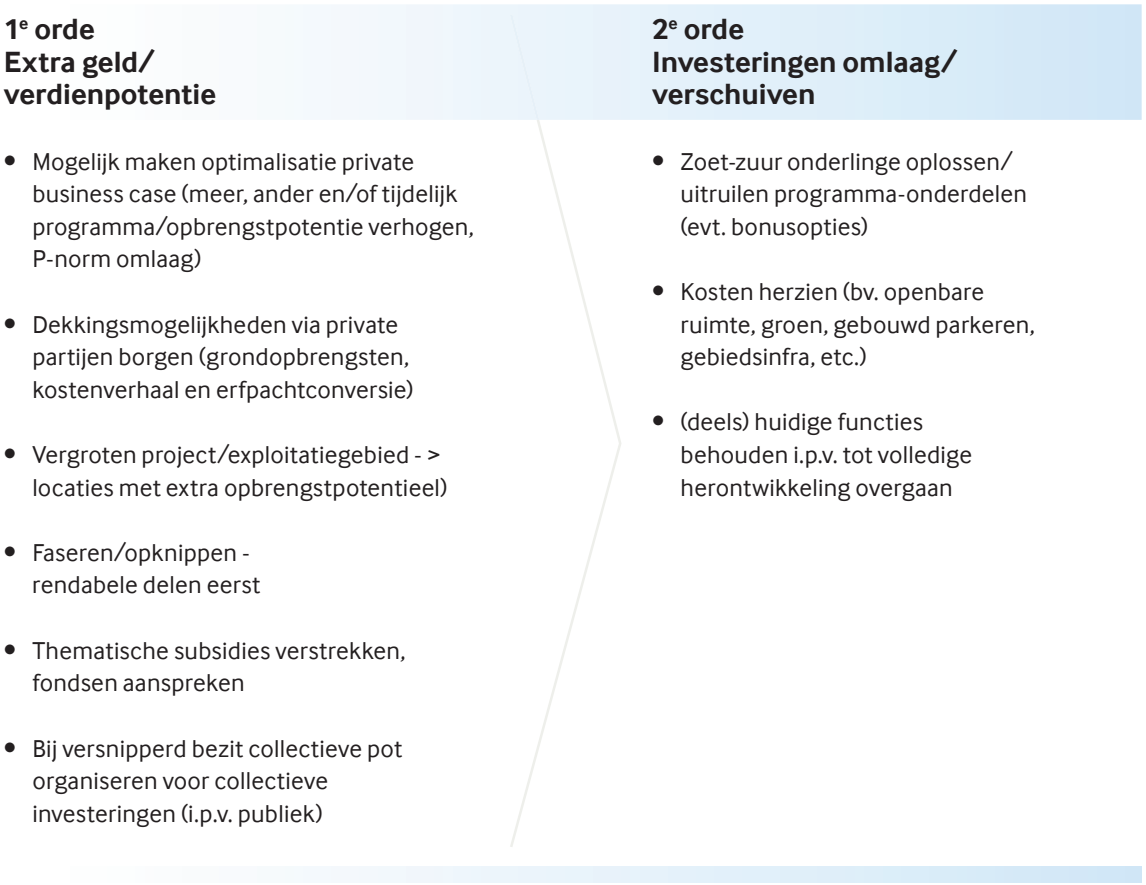
Optie 1 – Businesscases optimaliseren: sturen op kostenreductie en opbrengstverhoging

Het 'laaghangend fruit' voor een betere financiële haalbaarheid is te plukken bij het gebiedstransformatieproject zelf. Dit gebeurt door het verminderen van kosten en het verhogen van opbrengsten. Tabel 3 geeft weer aan welke knoppen men hiervoor kan draaien.

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

Tabel 3: Optimalisatiemogelijkheden businesscases van stedelijke transformatie (gebaseerd op De Zeeuw, 2018; in Heurkens et al., 2020)

De gebiedstransformatie Merwedekanaalzone in Utrecht is een treffend voorbeeld van het reduceren van (ontwikkel)kosten, door het verlagen van de parkeernorm en het slimmer (gebundeld) organiseren van de parkeerfunctie. De gemeente hanteert bij een deelgebied van 6.000 woningen een parkeernorm van 0,3, waarbij het binnengebied vrij is van gemotoriseerd vervoer en een hoogwaardig kwaliteitsniveau krijgt. Aan de randen van het gebied worden mobiliteitshubs voor parkeren en deelmobiliteit ontwikkeld in gebouwen. Om de hubs te financieren en later te exploiteren, is een mobiliteitsbedrijf opgericht door de gemeente en de betrokken ontwikkelaars als gezamenlijke aandeelhouders. De bouwkosten van de hubs verrekenen de ontwikkelaars onderling. De gemeente koopt die ruimten en verhuurt ze aan het mobiliteitsbedrijf dat het exploitatierisico draagt. Deze kosten- en risico-reducerende maatregel levert de markt en de gemeente meer vastgoedontwikkelruimte en meer



Figuur 3: Handelingsperspectieven van publieke partijen bij een publieke onrendabele top (Holt et al., 2018)

grondinkomsten op en daarmee een potentiële opbrengstverhoging. Dit vergroot de financiële haalbaarheid van de gebiedstransformatie vergroot.[1]

Specifiek voor gemeenten zijn er handelingsperspectieven om de publieke onrendabele toppen te verkleinen en wel van de 1e, 2e en 3e orde (Figuur 3: Handelingsperspectieven van publieke partijen bij een publieke onrendabele top (Holt et al., 2018)).[2] Een veel voorkomende sturingsmogelijkheid (1e orde) om het (risicodragend) kapitaalbeslag (voorinvestering) van partijen bij gebiedstransformaties te verminderen en te verkorten is 'van de badkuip meerdere wasbakken te maken' (De Zeeuw, 2018). Dat betekent het faseren (of opknippen) van de totale gebiedstransformatie (de badkuip die financieel gevuld moet worden) in kleinere projecten of deelgebieden (de wasbakken). Daarmee kunnen stedelijke transformatiegebieden stap voor stap gerealiseerd worden. In financiële zin vindt een verkorting van de balans en verbetering van de *cash flow* (kasstroom) plaats, hiermee staan er binnen afzienbare tijd voldoende inkomsten (uit vastgoedontwikkeling) tegenover de noodzakelijke uitgaven. Nadeel van deze

1 https://stadszaken.nl/artikel/5502/zeven-vragen-over-mobiliteit-in-de-nieuwe-utrechtse-merwedekanaalzone#:~:text=In%20dit%20deelplan%20zijn%206.000,Merwedekanaalzone%20voor%20de%20grootste%20complexiteit.
2 Holt et al. (2018)

3e orde
Additionele publieke middelen inzetten

- Kortingen geven op afdrachten en zelf (publiek te legitimeren) kosten overnemen
- Publieke dekking/gemeentelijke bijdrage
- (Mede)bekostiging grootschaligere investeringen door provincie/regio/rijk
- Afboeken op gemeentelijke boekwaardes (en nemen voorziening/dichten gaten)

benadering kan zijn dat de ruimtelijke samenhang van een transformatiegebied langer op zich laat wachten, omdat de private bijdragen aan (publieke) investeringen in openbare ruimte en infrastructuur slechts druppelsgewijs tot stand komen.

Optie 2 – Businesscases verbreden: sturen op meervoudige waardencreatie
Het lukt niet altijd om de onrendabele top(pen) van projecten weg te werken door kosten te verminderen en opbrengsten te verhogen. Zijn die gebiedstransformatie-projecten dan niet meer haalbaar? Financieel-economisch helaas wel, bezien vanuit de waardeketen van gebiedstransformatie. Echter, binnenstedelijke transformaties hebben ook een breder maatschappelijk nut. Dat is de reden waarom publieke belangen en partijen ermee gemoeid zijn, al kunnen we die maatschappelijke meerwaarde niet altijd in geld uitdrukken. Zo zijn goed functionerende stedelijke gebieden van invloed op andere publieke doelen zoals gezondheid, veiligheid, duurzaamheid, identiteit en inclusiviteit. Deze kunnen vertaald worden naar financieel-economische kostenbesparingen of opbrengstverhogingen. Zo wordt een bekostiging van gebiedstransformaties mogelijk met andere 'potjes'. De praktijk blijkt in deze is wel weerbarstig, het integreren van maatschappelijk rendement in de dominante gebiedsontwikkeling volgens de GREX/VEX-rekenmethodiek blijft complex. Toch is een kentering gaande om te zoeken naar hoe de businesscase verbreed kan worden, zowel in de praktijk als de wetenschap. In het volgende hoofdstuk behandelen we daarom de (on)mogelijkheden van sturing op meerwaardecreatie in meer detail.

Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen

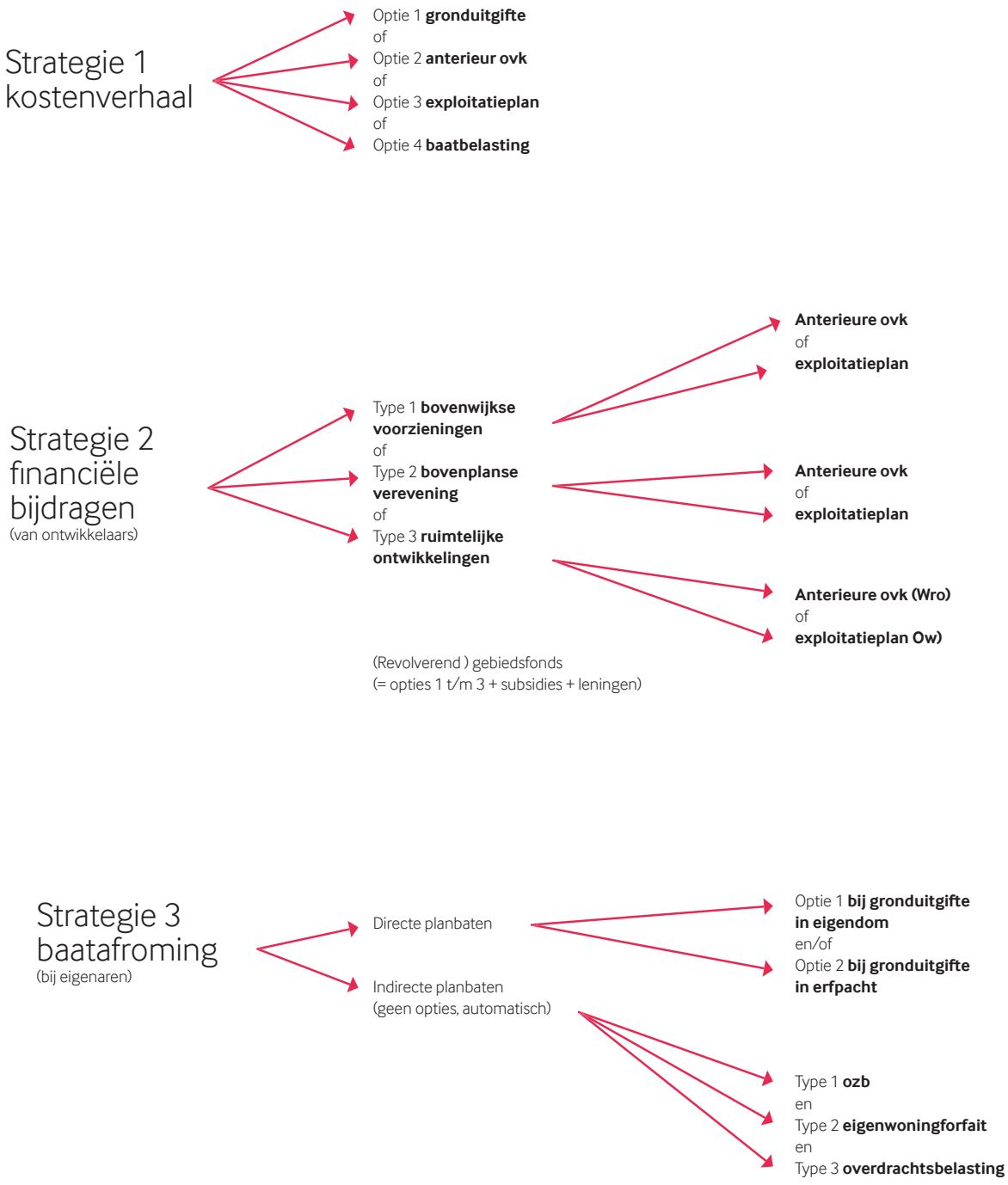
Het transformeren van bestaande gebieden vereist fysieke ingrepen met hoge (publieke) kosten. Denk aan bodemsanering, de sloop van verouderde gebouwen, de aanleg van riolering en nutswerken, de aanleg van pleinen, wegen en parkeerplaatsen, et cetera. Hoe kunnen partijen de publieke voorzieningen financieren en private partijen laten meebetalen als deze daar voordeel van hebben? Welke strategieën en instrumenten hebben gemeenten daartoe ter beschikking? En welke beperkingen gelden daarbij? Globaal heeft de gemeente drie strategieën om private partijen te laten bijdragen: kostenverhaal, financiële bijdragen en baatafroming. Het verschil bestaat uit de relatie met het exploitatiegebied. Figuur 4: Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen en relatie met het exploitatiegebied (Heurkens et al., 2020) laat zien hoe groot het verband is tussen de opbrengsten en bekostiging van publieke voorzieningen in een exploitatiegebied.

Figuur 4: Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen en relatie met het exploitatiegebied (Heurkens et al., 2020)

Bij kostenverhaal worden de opbrengsten gebruikt voor de bekostiging van publieke voorzieningen die een sterk verband hebben met een bepaald exploitatiegebied. Bij financiële bijdragen is er al een zwakker verband met een bepaald exploitatiegebied. En bij planbaatafroming is er geen enkel juridisch verband tussen de opbrengsten en de bekostiging van publieke voorzieningen in een bepaald exploitatiegebied. Voor elk van deze bekostigingsstrategieën zijn meerdere mogelijke juridische instrumenten denkbaar, voor het losmaken van geldelijke bijdragen in verschillende situaties (Figuur 5: Strategieën en instrumenten voor geldelijke bijdragen (Heurkens et al., 2020)).[1]

Een doelbewuste inzet van deze instrumenten maakt stedelijke transformatieprojecten financieel haalbaar. Bij gebiedstransformaties waar de financiële haalbaarheid van projecten voor marktpartijen onder druk staat, zijn private bijdragen aan publieke planonderdelen in eerste instantie doorgaans geen populaire aangelegenheid. Niettemin komen de baten van de uiteindelijke publieke investeringen in openbare ruimte en infrastructuur de marktvraag en daarmee de vastgoedwaarde en vastgoedprijs ten goede. Ze dragen daarmee bij aan het rendement van marktpartijen. Het blijft dus noodzakelijk voor partijen om de dialoog aan te gaan over betekenisvolle en proportionele private bijdragen aan publieke planonderdelen waaraan alle partijen en de samenleving waarde kunnen ontlenen.

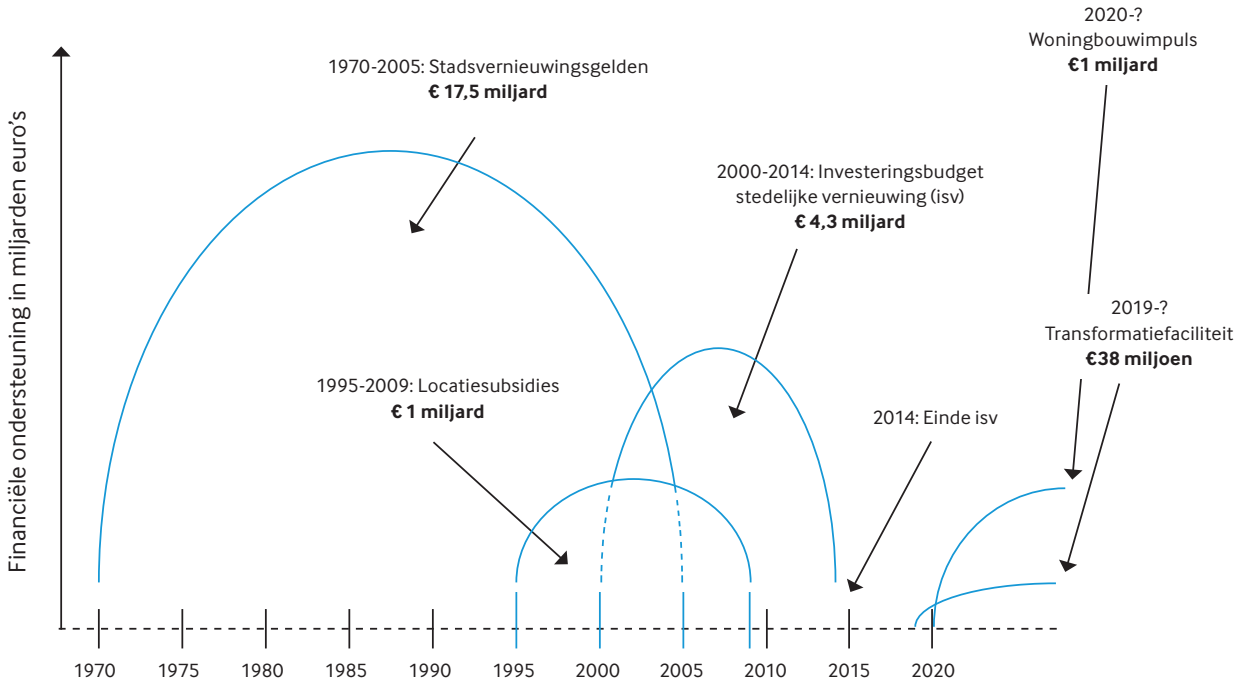
1 De publicatie 'Financiering van Gebiedstransformaties' (hoofdstuk 4, Heurkens et al., 2020) besteedt specifieke aandacht aan de verschillende mogelijkheden en beperkingen van publieke strategieën voor private bijdragen.



Figuur 5: Strategieën en instrumenten voor geldelijke bijdragen (Heurkens et al., 2020)

Stimulering vanuit het Rijk

Niet zelden wordt er bij onrendabele binnenstedelijke transformatieprojecten naar het Rijk gekeken voor mogelijke financiële bijdragen, in relatie tot de omvangrijke investeringen in publieke planonderdelen. Rijksgelden helpen bij de financiering, met name bij onderdelen zoals sociale en betaalbare woningbouw, duurzaamheidsmaatregelen en (economische) innovatie. De afgelopen decennia waren er ruimschoots Rijksbijdragen voor de stedelijke ontwikkeling in Nederland, maar de hoogte van die rijksgelden in de tijd is wel afgenomen (Figuur 6: Tijdlijn financiële ondersteuning Rijk bij stedelijke ontwikkeling in Nederland (Heurkens et al., 2020)).



Figuur 6: Tijdlijn financiële ondersteuning Rijk bij stedelijke ontwikkeling in Nederland (Heurkens et al., 2020)

Recent zien we een kentering in het Rijksbeleid met meer aandacht voor gebiedsspecifiekebijdragenvanhetRijkaanmetnamebinnenstedelijketransformatieprojecten.[1] Zij levert een bijdrage aan met name stedelijke vernieuwingsgebieden, met onder andere de Regiodeals, het Volkshuisvestingsfonds en financieringsvormen voor een brede wijkaanpak. Opvallend genoeg lijkt slechts de Woningbouwimpuls zich in grote mate toe te spitsen op gebiedstransformaties. Gemeenten kregen daarbij vanaf 2019 de mogelijkheid een aanvraag te doen voor subsidie. Ze kunnen daarmee de onrendabele top van de bouw van betaalbare woningen (maximaal 50%) financieren (domein wonen). De Woningbouwimpuls-regeling liep echter af in december 2023 en

1 Tol en Fokkema (2021)

het is nog onduidelijk of er een financiële opvolger komt. Daarnaast bestaat er een financieel bescheiden Transformatiefaciliteit die de voorfinanciering voor kansrijke woningbouwprojecten stimuleert met een (nog) onzeker rendement op voormalige bedrijfs- en industrielocaties in grote steden.

Beide vormen van Rijksgeld (een lening of een subsidie) werken als hefboom: ze bieden een basis om meer financiering uit de markt te halen.[1] Het Rijk mag dan terug zijn in de regie op de Nederlandse ruimtelijke ordening en volkshuisvestiging, de vraag is – in het kader van dit hoofdstuk in het bijzonder – of daarbij ook structurele financiële ruimte, budgetten en mandaat worden georganiseerd om de uitdagende gebiedstransformaties financieel te ondersteunen.

Conclusie

Dit hoofdstuk bundelde de basiskennis over financiële aspecten die specifiek van belang zijn bij binnenstedelijke gebiedstransformaties. Vanuit verschillende partijen gecombineerd kunnen diverse financieringsvormen worden voor de financiering van complexe opgaven. Tegelijkertijd laten gebiedstransformaties volgens de traditionele GREX/VEX-rekenmethodiek nog vaak financiële tekorten zien, zowel voor publieke als private partijen. Met verschillende strategieën kunnen onrendabele top worden weggewerkt c.q. de businesscase haalbaar gemaakt worden. Daarbij kunnen private bijdragen tevens bijdragen aan publieke planonderdelen. Het volgende hoofdstuk besteedt aandacht aan 'meervoudige waardecreatie': door met een breder financieel-maatschappelijke bril naar gebiedstransformaties te kijken, wordt op lange termijn waarde gecreëerd en geborgd in bestaand stedelijk gebied.

1 Van Adrichem (2023)

Verder verdiepen

Literatuur

De Zeeuw, F. (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling: Handboek voor studie en praktijk*. TU Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.

Heurkens, E., Hobma. F., Verheul, W.J., & Daamen, T. (2020). *Financiering van gebiedstransformaties: Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Platform 31 & TU Delft.

Heurkens, E. & Verheul, W.J. (2021). Innovatieve financieringsarrangementen bij stedelijke gebiedstransformaties. *Grondzaken en Gebiedsontwikkeling, 16* (1), 20-25.

Holt, D., Mulder, K., & Van Walsum, L. (2018). *Analyse onrendabele toppen*. Platform 31 & Rebel Group.

Marks, C. (2025). *Gebiedsinvesteringszones*. Erasmus School of Economics, MCD 19.

Van Adrichem, R. (2023). *'Rijksgelden voor versnelling woningbouw'*. Stedelijke Transformatie. https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/rijksgelden-voor-versnelling-woningbouw

Van der Aa, F., Dinkla, F.. & Holt, D. (2021). *Stedelijk investeren en onrendabele toppen: inzichten voor de praktijk*. Platform 31.

Van Tol, A. & Fokkema, M. (2021). *'Toename rijksbudgetten voor 16 stedelijke vernieuwingsgebieden'*. Platform 31. https://www.platform31.nl/artikelen/toename-rijksbudgetten-voor-16-stedelijke-vernieuwingsgebieden/

Weblinks

Factsheet onrendabele toppen:
https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/factsheet-onrendabele-toppen

Stappenplan gebiedsfonds:
https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/stappenplan-gebiedsfonds

De woningbouwimpuls, hoe zet je 1 miljard euro effectief in?:
https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/de-woningbouwimpuls-hoe-zet-je-1-miljard-euro-effectief-in

Kostenverhaal: de verdeelsleutel wordt het nieuwe sleutelbegrip:
https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/de-verdeelsleutel-wordt-het-nieuwe-sleutelbegrip

Vernieuwing Grex: een toekomstbestendig systeem voor kostenverhaal?:
https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/vernieuwing-grex-een-toekomstbestendig-systeem-voor-kostenverhaal

Fondsvorming op gebiedsniveau, hoe werkt dat?:
https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/fondsvorming-op-gebiedsniveau-hoe-werkt-dat