



Stedelijke Transformatie

Meer ruimte voor wonen

Analyse onrendabele toppen

Rebel Group:
Damo Holt
Koen Mulder
Liesbeth van Walsum

1 december 2018





Inhoud

1	Vooraf	3
1.1	Vraagstelling.....	3
1.2	Aanpak	3
2	Karakteristieken aangeleverde informatie	4
2.1	Huidige functies en indicatief toekomstbeeld.....	4
2.2	Projectfase en de verwachte realisatietermijn	5
2.3	Grond-/vastgoedeigendom.....	5
3	Analyse	7
3.1	Private kosten.....	7
3.2	Publieke kosten.....	9
3.3	Wat speelt op welk schaalniveau?	10
3.4	Publieke opbrengsten	11
3.5	Publiek tekort.....	12
3.6	Planoptimalisatie	13
4	Handelingsperspectief en stappenplan	15
4.1	Analyse oplossend vermogen	15
4.2	Handelingsperspectief publieke partijen	15
4.3	Structureel publiek bekostigingsperspectief organiseren.....	17
4.4	Alternatieve opties om business case te verlichten	18
4.5	Omgaan met risico op staatssteun.....	19
5	Conclusies en aanbevelingen	20
	Bijlage I. Vragenlijst thematische analyse onrendabele toppen	21
	Bijlage II. Geanalyseerde projecten	24



1 Vooraf

1.1 Vraagstelling

Deze analyse is uitgevoerd door Rebel Group op verzoek van het Programma Stedelijke Transformatie met als doel om een diagnose te stellen en tot een receptuur te komen omtrent onrendabele toppen bij stedelijke transformatieprojecten, door antwoord te geven op de volgende vragen: *In welke mate zijn deze er, waardoor worden ze veroorzaakt en wat is er aan te doen?*

1.2 Aanpak

Er is een vragenlijst uitgezet bij de deelnemende projecten aan het Programma Stedelijke Transformatie (zie Bijlage 1), welke door 18 gemeenten is ingevuld (zie Bijlage 2). De totale opgave van deze betreffende casussen resulteert in een toevoeging van ca. 25.750 woningen. Alle antwoorden zijn nauwkeurig geanalyseerd, en omgezet in een probleembeschrijving en handelingsperspectief voor de gemeenten, betrokken marktpartijen en bovenal richting Rijk over hoe hier mee omgegaan kan worden.

De uitkomsten zijn op 9 oktober 2018 gepresenteerd tijdens de themasessie 'onrendabele toppen', als onderdeel van de bijeenkomst Stedelijke Transformatie, en worden nader toegelicht in deze rapportage.

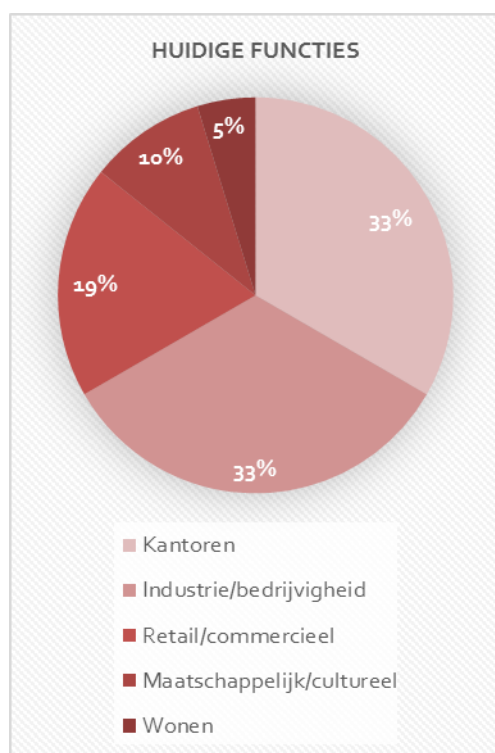


2 Karakteristieken aangeleverde informatie

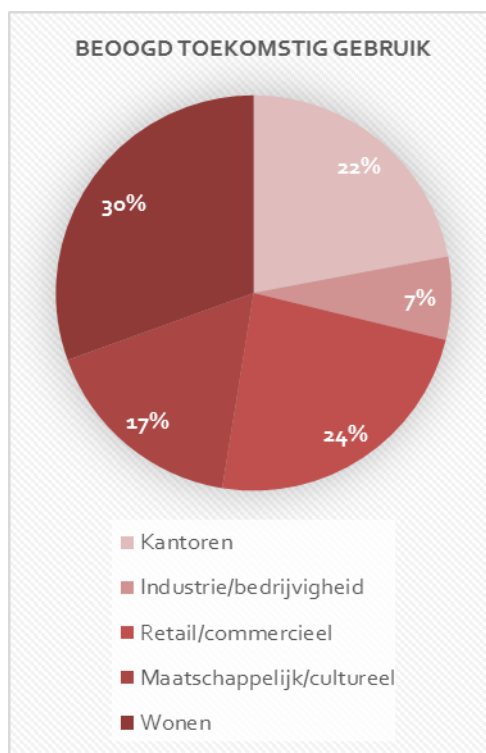
Dit hoofdstuk behandelt in het kort de algemene karakteristieken van de aangeleverde informatie met betrekking tot de huidige functies ten opzichte van het beoogde toekomstige gebruik, de fase waarin de projecten zich bevinden, de verwachte realisatietermijn en het grond-/vastgoedeigendom.

2.1 Huidige functies en indicatief toekomstbeeld

Alle casussen hebben met elkaar gemeen dat het transformatieprojecten betreft waarbij bedrijventerreinen, met merendeels industrie-/kantoorfuncties, worden herontwikkeld tot gemengde stadsgebieden. Deze indicatieve transformatieopgave wordt weergegeven in figuur 1 en 2, welke tezamen illustreren dat een groot deel van de huidige bedrijvigheid zal worden vervangen door woningbouw. Gezien het gewenste woonmilieu neemt tevens het percentage aan retail/commerciële functies en maatschappelijk/culturele functies toe.



Figuur 1: Het totaal aan huidige functies



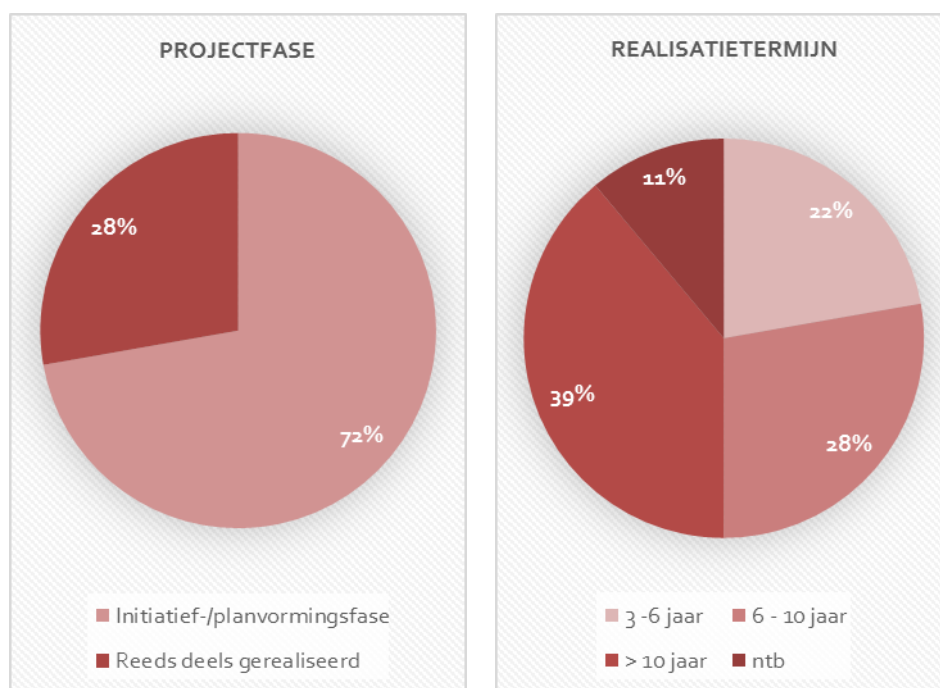
Figuur 2: Het totaal aan beoogde functies



2.2 Projectfase en de verwachte realisatietermijn

Figuur 3 toont het aantal projecten (percentage) dat zich in de initiatief-/planvormingsfase bevindt ten opzichte van het percentage casussen waar reeds een deel is gerealiseerd. Zo is te zien dat de meeste projecten zich nog in de initiatief-/planvormingsfase bevinden. De projecten die reeds deels gerealiseerd zijn betreffen veelal organische ontwikkelingen, waarbij het project uit verschillende onderdelen bestaat, of waar één particuliere eigenaar bijvoorbeeld reeds het initiatief heeft genomen zijn kantoorpand tot wooncomplex te transformeren.

In figuur 4 zijn de verwachte realisatietermijnen weergegeven. Bij een klein percentage van de casussen kan hier nog geen uitspraak over worden gedaan, omdat deze projecten afhankelijk zijn van particuliere initiatiefnemers die daarmee ook het tempo bepalen. Bij de overige projecten varieert de verwachte realisatietermijn, met een uiteenlopende tijdshorizon van 3 tot ruim 10 jaar.



Figuur 3: Projectfasen

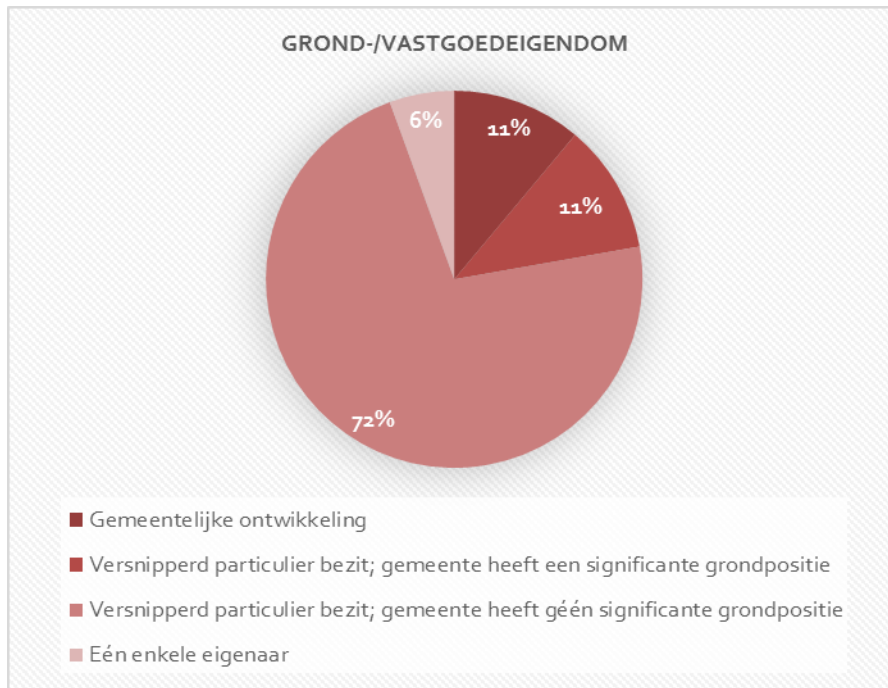
Figuur 4: Verwachte realisatietermijnen

2.3 Grond-/vastgoedeigendom

Figuur 5 geeft het totaal aan grond-/vastgoedeigendom weer. Dit diagram illustreert dat het in 11% van de casussen een publieke ontwikkeling betreft, waarbij de gemeente al het vastgoed verwerft of reeds in bezit heeft; met als doel om dat vervolgens te slopen, te saneren, het bestemmingsplan te wijzigen, openbare ruimte aan te leggen en bouwrijpe grond te verkopen. In weer 11% van de casussen is er sprake van versnipperd bezit, en heeft de gemeente geen volledige, maar wel een significante grondpositie. Hierbij is 'significant' gedefinieerd als zijnde dat de gemeente – naast de openbare ruimte – ook een aanzienlijk aantal deellocaties in bezit heeft, en om die reden in staat is om zelf actief aan de ontwikkeling deel te nemen. Zo heeft de gemeente géén significantie grondpositie in 72% van de casussen, waardoor zij daar veelal



faciliterend optreedt. Bij de laatste 6% betreft het tenslotte een project met slechts één enkele grond-/vastgoedeigenaar.



Figuur 5: Het totaal aan grond-/vastgoedeigendom

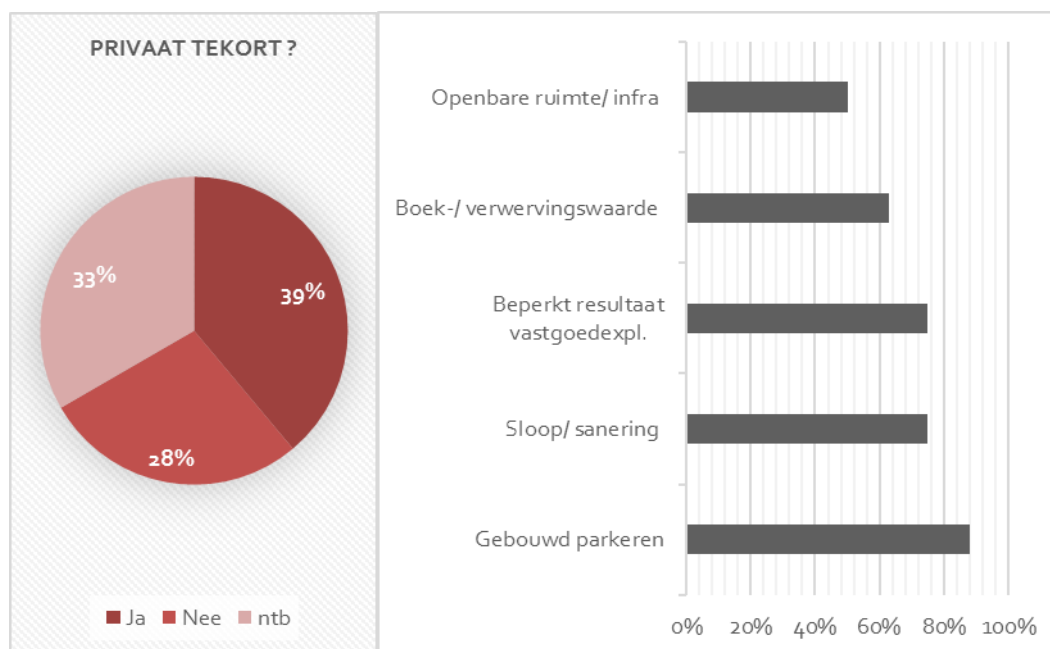


3 Analyse

In dit hoofdstuk worden de analyse uitkomsten gepresenteerd. Dit begint met een globaal inzicht in de private business case, maar staat met name in het teken van het publieke tekort, omdat de vragenlijsten door gemeenten zijn ingevuld en het zicht op de private kosten beperkter is.

3.1 Private kosten

Het taartdiagram in figuur 6 illustreert hoeveel procent van de 18 casussen¹ 'Ja', 'Nee' of 'nog niet bekend/nader te bepalen' heeft geantwoord op de vraag of er sprake is van een privaat tekort. Zo geeft bijna 40% van de gemeenten aan dat er een privaat tekort wordt verwacht.



Figuur 6: Privaat tekort en genoemde oorzaken

In de staafdiagram staat ieder percentage voor het aantal gemeenten dat de betreffende kostenpost heeft genoemd als (een van de) mogelijke reden(en) voor een privaat tekort. Deze informatie is gebaseerd op de 39% die aangeeft dat er een verwacht privaat tekort is. Bijna 90% van de casussen met een privaat tekort beschouwt het gebouwd parkeren als aanzienlijke kostenpost. Driekwart ervaart het slopen en saneren van bestaand opstal als (één van de) reden(en) voor het private tekort. De boek-/verwervingswaarde van het vastgoed is door ruim twee derde van de projecten met een privaat tekort genoemd, en kosten voor het opknappen/aanleggen van de openbare ruimte en de nodige infrastructuur draagt in de helft van de casussen bij aan het private tekort.

¹ Deze informatie is dus niet rechtstreeks verschaft door de private partijen, maar naar inschatting ingevuld door de betreffende gemeenten.



Tenslotte ziet driekwart van de gemeenten het beperkte resultaat van de vastgoedexploitatie als (mogelijke) reden voor het private tekort. In zo'n geval dragen gestelde eisen m.b.t. duurzaamheid of het te realiseren percentage aan sociale huurwoningen er bijvoorbeeld aan bij dat de kosten niet geheel uit de opbrengsten gedekt kunnen worden. Bovendien is het resultaat van de vastgoedexploitatie ook afhankelijk van de marktsituatie in de betreffende omgeving.

Grijs gebied

Of een project rendabel is, is niet altijd zwart/wit, maar betreft eerder grijs, onzeker gebied. Aspecten als marktsituaties, RO-situaties en hun consequenties, versnipperd bezit en infrastructuurvraagstukken kunnen veel onzekerheden en risico's met zich meebrengen. Een gebiedsontwikkeling kan zo 20 jaar duren en vraagt daarom om enige flexibiliteit. Het draait dan ook om de perceptie van kansen en risico's, waardoor een private partij in het ene geval wel en in het andere geval niet bereid is om in het project te stappen. Bovendien kan het gaan om enerzijds onzekerheid over de hoogte van de winst & risico-post, van de vergoeding voor apparaatskosten (AK) of van de vereiste return on investment (ROI), of juist echt om een duidelijke min onder de streep. Indien er sprake is van een reële, niet al te onzekere, ontwikkel-, bouw- of beleggingspositie op termijn, kan een partij bereid zijn aan de voorkant reeds een investering te doen. Afhankelijk van de situatie worden daarna oplossingen gezocht door het project op te knippen, zoet en zuur anders te faseren, het programma te veranderen, kosten te verleggen, etc.

Bij een grijze situatie is het van belang om transparant te zijn over en te sturen op 'upward potential' (meeropbrengsten) versus 'downward risk' (risico's), m.b.t. de impact op de markt, tijd, procedures, het proces, etc. Dit wordt vaak statisch geregeld, maar vraagt juist om meebewegende afspraken binnen verschillende scenario's. Partijen hebben per saldo hetzelfde belang, namelijk dat de ontwikkeling tot stand komt. Het is dan ook goed om vanuit die basis verder te werken en door middel van risico-buffers een koppeling te maken tussen kansen en risico's. Ten behoeve van transparantie, professionaliteit en het creëren van een gelijk speelveld kan er een onafhankelijke gebiedsregisseur worden aangesteld. Dat is met name aan te raden bij een project met sterk versnipperd bezit waar veel partijen bij betrokken zijn.

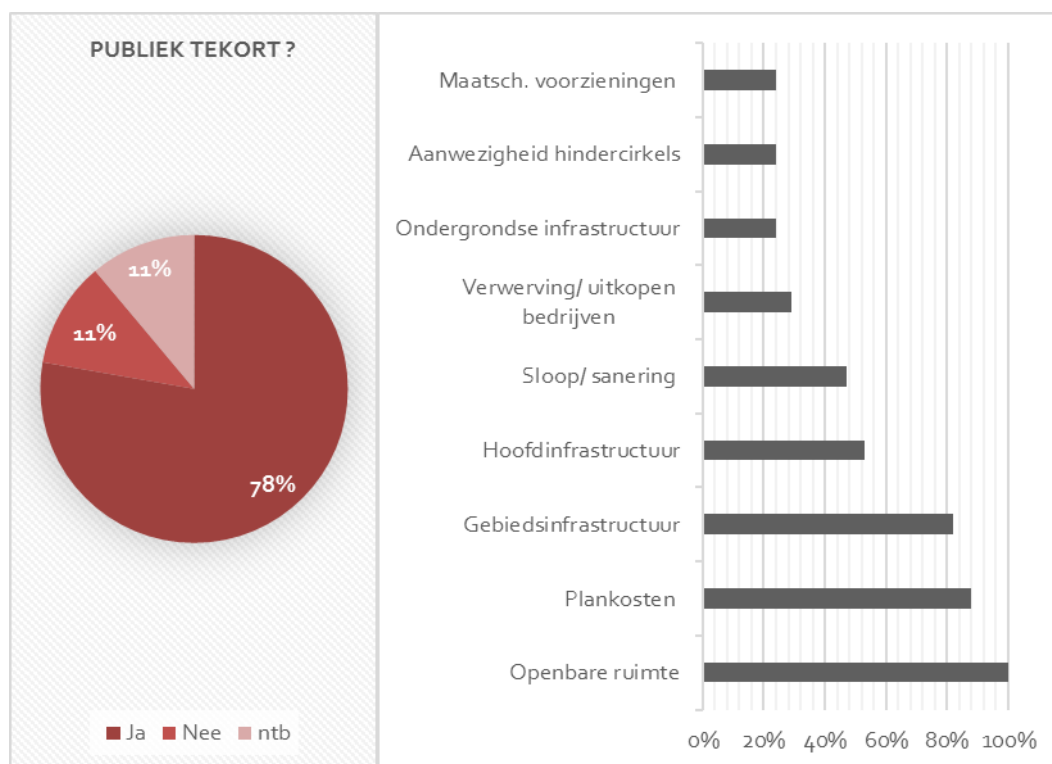
Ook een 'hard' privaat tekort hoeft niet per definitie te betekenen dat de betreffende ontwikkeling niet doorgaat. Dit is namelijk ook van andere factoren afhankelijk. Zo is de voorgeschiedenis anders wanneer de grond/ het vastgoed al in eigendom is, ten opzichte van een tender of aankoopproces. Argumenten als "stoppen is duurder" of "dan verdienen we nog iets terug" kunnen ervoor zorgen dat de betreffende partijen ondanks een mogelijk tekort toch tot ontwikkeling over gaan. Verder is niet iedere private partij hetzelfde.



De een is langjarig georiënteerd en zal om die reden wellicht eerder risico's durven nemen dan een partij die voor de grote klap op korte termijn gaat. Partijen wiens focus ligt op het in belegging nemen en/of zich sterk richten op het zekerstellen van de bouwomzet hanteren vaak een breder verdienmodel. Tenslotte is het bijvoorbeeld ook mogelijk dat een project qua reputatie, referentie en imago zo gewild is dat men het risico accepteert en een eventuele onrendabele top intern verrekent.

3.2 Publieke kosten

Het taartdiagram in figuur 7 illustreert hoeveel procent van de 18 casussen 'Ja', 'Nee' of 'nog niet bekend/nader te bepalen' heeft geantwoord op de vraag of er sprake is van een publiek tekort. Zo geeft 78% van de gemeenten aan dat er een publiek tekort wordt verwacht.



Figuur 7: Publiek tekort en publieke kostenposten

Aan de hand van de staafdiagram in figuur 7 kan worden geconcludeerd dat het publieke tekort in de geanalyseerde casussen met name wordt veroorzaakt door het totaal aan openbare ruimte, plankosten², gebiedsinfrastructuur, hoofdinfrastructuur³ en sloop- en saneringskosten. Daarnaast is verwerving/ het uitkopen van bedrijven in een derde van de geanalyseerde projecten genoemd als (een van de) reden(en) voor een publiek tekort. De ondergrondse infrastructuur, aanwezigheid van hindercirkels (m.b.t. geluid, veiligheid, etc.) en het ontwikkelen

² Hiertoe geldt als achtergrond voor het gemeentelijk handelen de ministeriële Regeling plankosten exploitatieplan 2017.

³ Aanneme is dat deze hoofdinfrastructuur ten behoeve is van het mogelijk maken van de betreffende gebiedsontwikkelingen. Als handvat hiervoor geldt de kostensoortenlijst is het Besluit ruimtelijke ordening.



van maatschappelijke voorzieningen worden tenslotte ieder in een kwart van de casussen vermeld als publieke kostenposten.

Kijkend naar de correlatie tussen het private en publieke tekort, geldt bij alle projecten waar een privaat tekort verwacht wordt dat de betreffende gemeenten eveneens 'ja' hebben geantwoord op de vraag naar het publieke tekort. Er zijn dus geen situaties waarbij er wel een privaat tekort verwacht wordt maar geen publiek tekort.

Er zijn wel situaties waarbij er wel een publiek tekort maar geen privaat tekort verwacht wordt. Daar hebben gemeenten dan ofwel te weinig zicht op, of wordt er nadrukkelijk geanticipeerd op de haalbaarheid van de private business case. Het kan tevens zo zijn dat de mate van toerekenbaarheid van de grootste hoofdinfrastructuurposten maakt dat er bij de gemeente onzekerheid is over de uitkomst van de publieke businesscase.

3.3 Wat speelt op welk schaalniveau?

In tabel 1 zijn de 'issues' – de kostenposten zoals genoemd in paragraaf 3.1 en 3.2 – verdeeld over de verschillende schaalniveaus. De hoofdinfrastructuur heeft bijvoorbeeld niet alleen betrekking op het gebied zelf, maar kan worden gezien als een deelgebied-overstijgende ingreep. Het is om die reden dan ook zelden mogelijk om de stads-brede hoofd infrastructurele kosten te dekken uit de gebieds-brede opbrengsten. Daar waar een publiek tekort genoemd is, geldt vaak eveneens dat kosten op deelgebiedsniveau, zoals voor de infra, openbare ruimte en plankosten, niet per definitie kunnen worden gedekt uit de totale inkomsten uit kostenverhaal, grondexploitatie en/of erfpachtconversie.

De kosten op kavelniveau worden verondersteld binnen de private grondexploitatie te vallen, en zijn dus veelal voor rekening van de private partijen. Daar waar een privaat tekort genoemd is, zijn de vastgoedopbrengsten op kavelniveau dus niet voldoende om deze kosten (zie figuur 6) te dekken.

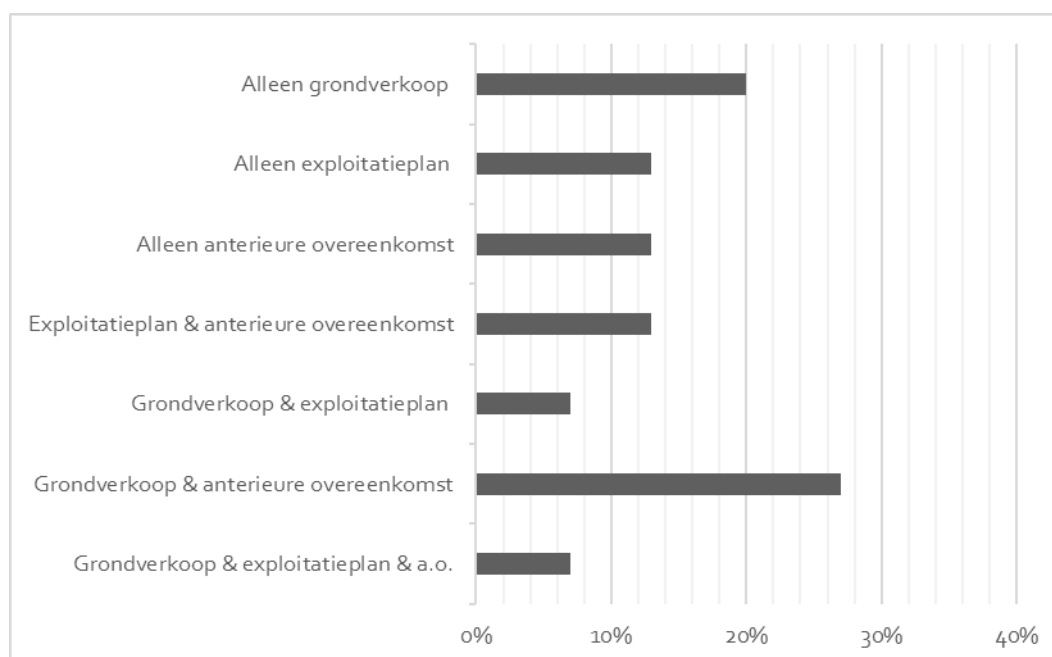


Schaalniveau onrendabele top	Genoemde issues
(1) Stadsbreed	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoofdinfrastructuur ▪ Maatschappelijke voorzieningen (bv. scholen)
(2) Deelgebiedsniveau/ gebiedsbreed	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebiedsinfra ▪ Hindercirkels ▪ Ondergrondse infra ▪ Openbare ruimte ▪ Maatschappelijke voorzieningen (bv. scholen) ▪ Collectief gebouwd parkeren ▪ Plankosten
(3) Kavelniveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Boekwaardes/ verwervingskosten ▪ Verplaatsen/ uitkopen bedrijven ▪ Sloop/ sanering ▪ Gebouwd parkeren ▪ Plankosten ▪ Beperkt resultaat vastgoedexploitatie (bv. door duurzaamheidseisen, % sociale huur)

Tabel 1: Genoemde issues verdeeld over de verschillende schaalniveaus

3.4 Publieke opbrengsten

Naast de publieke kosten is tevens aan de deelnemende gemeenten gevraagd de publieke opbrengsten inzichtelijk te maken. In totaal 15 casussen hebben deze vraag kunnen beantwoorden. Figuur 8 laat zien welke opbrengstencombinaties genoemd zijn en in hoeveel procent van de casussen die betreffende combinaties voorkomen.



Figuur 8: Publieke opbrengsten; uitgesplitst in combinaties

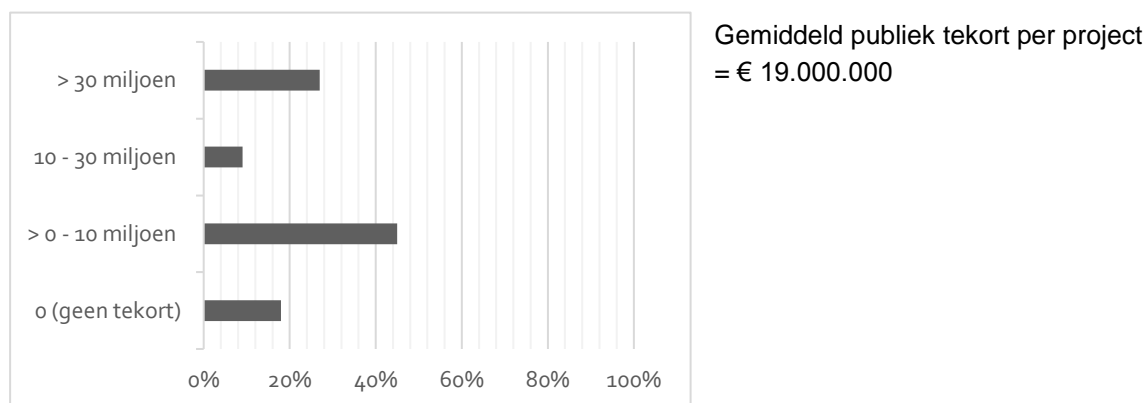


In ruim de helft van de gevallen wordt in ieder geval gebruik gemaakt van een anterieure overeenkomst. In 40% van de gevallen is enige combinatie met een exploitatieplan aan de orde. Vaak wordt een exploitatieplan als stok achter de deur gehanteerd voor onderhandelingen met marktpartijen over kostenverhaal. In circa 60% van de gevallen is ook sprake van enige vorm van grondverkoop door de gemeente.

3.5 Publiek tekort

In verband met het feit dat de meeste projecten zich nog in de initiatief-/planvormingsfase bevinden (zie figuur 3), kan niet door iedere gemeente een uitspraak worden gedaan over de exacte grootte van het publieke tekort. Om die reden konden niet alle casussen in onderstaand overzicht (figuur 9) worden meegenomen. De berekening is gedaan aan de hand van 11 casussen, met een totale opgave van ca. 23.000 woningen. Dit is inclusief casussen die aangeven géén publiek tekort te hebben.

Er is sprake van een publiek tekort indien de kosten van het project (zie figuur 7) hoger zijn dan de totale inkomsten uit kostenverhaal, grondexploitatie en/of erfactconversie (zie figuur 8). Kostenverhaal heeft betrekking op de mogelijkheden om kosten die door gemeenten worden gemaakt in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op ontwikkelende partijen. Dit gebeurt op basis van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, en is afhankelijk van de draagkracht. Als criterium geldt dat de totaal aan te verhalen kosten het totaal aan baten niet mag overschrijven ('macro-aftopping'). Bovendien zijn de verhaalsmogelijkheden van bepaalde kostensoorten gelimiteerd ('micro-aftopping').



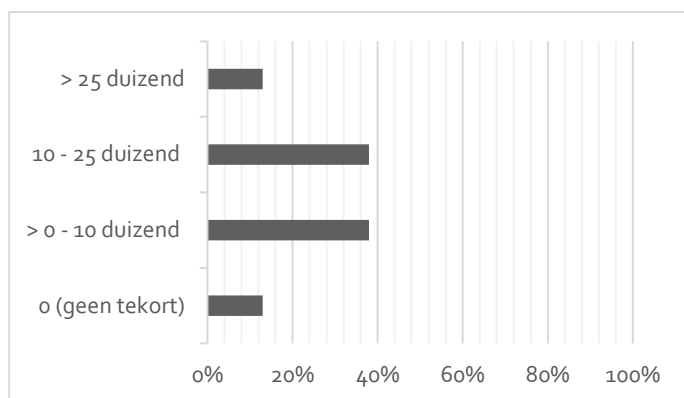
Figuur 9: Publiek tekort per project

Bijna de helft van alle casussen heeft een publiek tekort tussen meer dan 0 en 10 miljoen. Bij een kleine 10% ligt het tekort tussen 10 en 30 miljoen en bij een kwart bedraagt het tekort meer dan 30 miljoen. Het gemiddelde publieke tekort per project komt uit op circa € 19.000.000.

Op basis van onderliggende informatie is aan te geven dat in een derde van de gevallen met een publiek tekort, dat tekort oploopt tot circa 60-70% van de totale publieke kosten. In de overige casussen kan daar nog geen uitspraak over worden gedaan.



Het publieke tekort is ook omgerekend naar omvang per woning (figuur 10). Op basis van de beschikbare informatie zijn 11 casussen in dit overzicht opgenomen. Het gemiddelde tekort per woning is berekend aan de hand van gewogen gemiddelden van de casussen die reeds zicht hebben op het beoogde aantal woningen. Dit is inclusief casussen die aangeven géén publiek tekort te hebben en correctie voor outliers aan onder- en bovenkant (beide grootste extremen).



Gemiddeld publiek tekort per woning
= € 13.000⁴

Figuur 10: Publiek tekort per woning

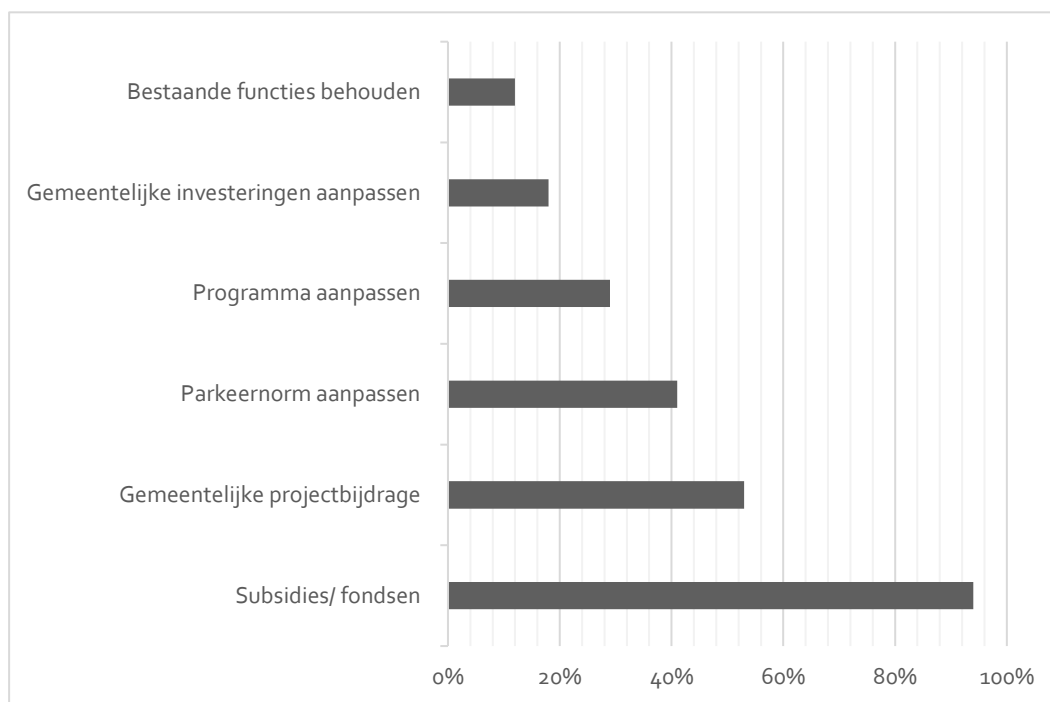
Bij ruim een derde van de casussen valt het publieke tekort per woning tussen 0-10 duizend. Bij weer een derde bedraagt dit 10-25 duizend en circa 10% heeft een tekort van meer dan 25 duizend per woning.

Het hier berekende tekort is vóór eventuele optimalisaties.

3.6 Planoptimalisatie

In figuur 11 zijn de oplossingsrichtingen weergegeven, welke informatie door 17 casussen kon worden verstrekt. Ieder percentage geeft het aantal gemeenten dat de betreffende oplossingsrichting heeft genoemd weer. Zo is te zien dat vrijwel alle gemeenten zoeken naar subsidies/ fondsen vanuit de EU, het Rijk of de Provincie. Ruim de helft geeft aan waar mogelijk een gemeentelijke projectbijdrage te doen of te verhogen. Verder wordt het aanpassen (verlagen) van de parkeernorm en het aanpassen van het programma bij respectievelijk 40% en 30% van de geanalyseerde projecten genoemd. Bij een kleine 20% van de casussen wordt onderzocht hoe de gemeentelijke investeringen aangepast zouden kunnen worden. Tenslotte denkt ruim 10% van de gemeenten aan de mogelijkheid om bestaande functies te behouden.

⁴ In een vergelijkbare eerdere analyse van business cases van stedelijke transformatieprojecten in het kader van de City Deal Binnenstedelijk Bouwen & Transformatie bleek de publieke onrendabele top gemiddeld per woning nagenoeg gelijk: ca. € 14.000. Zie hiervoor 'Vervolg MIRT-onderzoek/ Uitvoering City Deal Complexe transformatie-opgaven Zuid-Hollandse steden. Rebel i.o.v. de Provincie Zuid-Holland en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, september 2016.



Figuur 11: Genoemde oplossingsrichtingen

Deze optimalisaties kennen enerzijds een publiek en anderzijds een meer privaat karakter. Het zoeken naar subsidies/ fondsen, doen van een projectbijdrage, aanpassen van de parkeernorm en aanpassen van gemeentelijke investeringen kunnen worden gezien als publieke maatregelen. Het aanpassen van het programma en eventueel besluiten tot het behouden van bestaande functies zijn meer private optimalisatiemaatregelen (waarbij in het eerste geval doorgaans wel nadrukkelijk instemming van de gemeente nodig is).

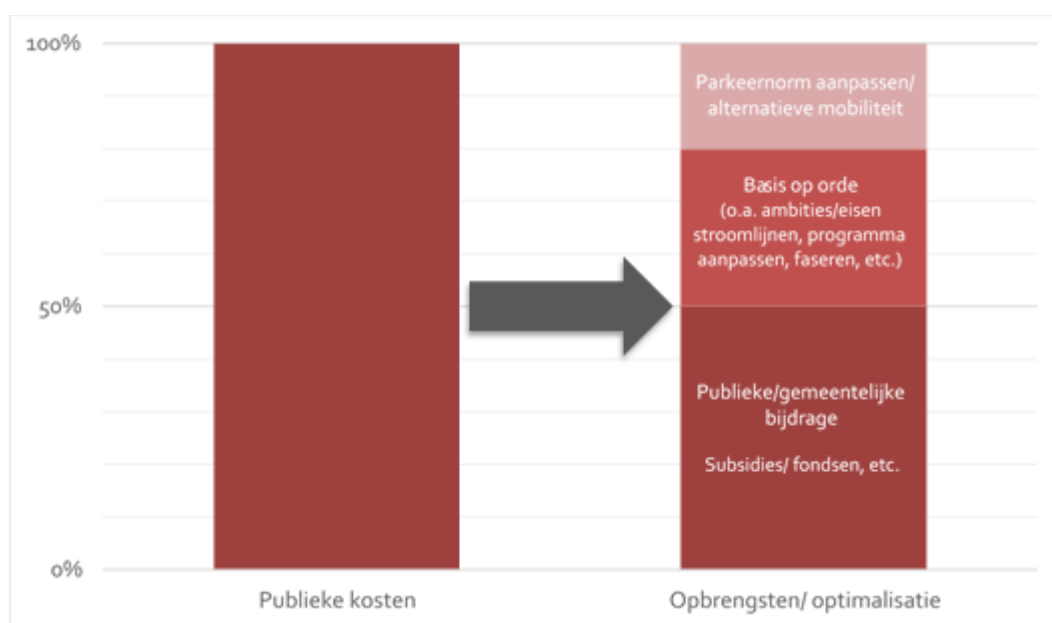


4 Handelingsperspectief en stappenplan

Aan de hand van de gepresenteerde uitkomsten wordt in dit hoofdstuk het handelingsperspectief voor publieke partijen bij een publieke onrendabele top behandeld.

4.1 Analyse oplossend vermogen

De in figuur 12 weergegeven analyse komt uit een eerder City Deal traject, en illustreert dat circa de helft van de publieke kosten gedekt/ geoptimaliseerd kan worden door de basis, het beleid (inclusief parkeren) en de programmering op orde te stellen. Voor de resterende 50% zijn additionele publieke instrumenten nodig, welke onder de volgende paragraaf nader worden behandeld.



Figuur 12: Analyse oplossend vermogen (uit eerder traject City Deal)

4.2 Handelingsperspectief publieke partijen

Tabel 2 geeft het handelingsperspectief van publieke partijen bij een publieke onrendabele top weer. Dit schema bestaat uit drie 'lagen', en kan als een stappenplan worden benaderd. Zo worden de publieke middelen in de derde orde vaak pas ingezet indien kan worden aangetoond dat ook de andere optimalisatiemogelijkheden volledig zijn onderzocht.

In de eerste plaats kan de verdienpotentie van het project worden vergroot door o.a. de private business case te optimaliseren of effectiever samen te werken in gevallen van versnipperd bezit.



Is die ruimte er dan is het van belang om in elk geval de publieke dekkingsmogelijkheden via private partijen te borgen, of waar beschikbaar bijvoorbeeld thematische subsidies te verstrekken. Vergroten van het project-/exploitatiegebied met locaties met extra opbrengstpotentieel kan ook een handige optie zijn. Of juist het opknippen en vooruithalen van rendabele onderdelen. Vervolgens kunnen de investeringen worden verlaagd of worden verschoven. Bijvoorbeeld door zoet-zuur onderling op te lossen, kosten te herzien, en/of bijvoorbeeld huidige functies te behouden. In de derde orde kunnen tenslotte additionele publieke middelen worden ingezet om het resterende tekort te dekken.

1^e orde Extra geld/ verdienpotentie	2^e orde Investerings omlaag/ verschuiven	3^e orde Additionele publieke middelen inzetten
<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk maken optimalisatie private business case (meer, ander en/of tijdelijk programma/ opbrengstpotentie verhogen, P-norm omlaag) • Dekkingsmogelijkheden via private partijen borgen (grondopbrengsten, kostenverhaal en erfpachtconversie) • Vergroten project-/exploitatiegebied (-> locaties met extra opbrengstpotentieel) • Faseren/ opknippen – rendabele delen eerst • Thematische subsidies verstrekken, fondsen aanspreken • Bij versnipperd bezit collectieve pot organiseren voor collectieve investeringen (i.p.v. publiek) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zoet-zuur onderling oplossen/ uitruilen programma-onderdelen (evt. bonus-opties) • Kosten herzien (bv. openbare ruimte, groen, gebouwd parkeren, gebiedsinfra, etc.) • (Deels) huidige functies behouden i.p.v. tot volledige herontwikkeling overgaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Korting 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)

Tabel 2: Handelingperspectief publieke partijen bij publieke onrendabele top

Het in de derde orde inzetten van publieke middelen zou in feite alleen moeten gebeuren als het goed is gelegitimeerd door de beoogde maatschappelijke baten van een gebiedstransformatie.



Die kunnen liggen in een scala van aspecten, zoals een betere stedelijke kwaliteit, woongenot, betere benutting van stedelijke voorzieningen, verhoging van koopkracht, leefbaarheid, veiligheid, etc.

4.3 Structureel publiek bekostigingsperspectief organiseren

Het structureel organiseren van additioneel (of specifiek voor een transformatieproject te oormerken) publiek geld kan op verschillende manieren. Hier wordt op meerdere plekken in Nederland door gemeenten mee gewerkt/ geëxperimenteerd. De meest praktisch realiseerbare werkwijzen betreffen vooral:

- Het regelen van budget/ dekking vanuit algemene middelen/ reserves/ voorzieningen/ vrijval weerstandsvermogen/ inkomsten aandelenverkoop (bv. energiebedrijf).
- Het organiseren van een vereveningsfonds, waarbij positieve resultaten uit grondexploitaties/ erfpachtconversie etc. ingebracht worden om negatieve resultaten elders in de stad te kunnen dekken.
- Het instellen van een fonds bovenwijks, wat organiseert dat afdrachten vanuit projecten gedaan worden in een fonds dat de grotere infrastructurele investeringen (co)financiert (NB hier is een gemeentelijke verordening voor nodig waar de onderbouwing in is opgenomen).
- Het opzetten van een stedelijk investeringsfonds of vergelijkbare 'pot'. Dit kan deels gevuld worden uit de eerder genoemde dekkingsbronnen, maar ook via bijvoorbeeld het opzetten van een accrès-regeling⁵. Zo'n regeling ziet erop toe dat (een deel van de) meeropbrengsten van de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds als gevolg van inwonersgroei ook vooraf worden geoormerkt voor het doen van investeringen in de stedelijke infrastructuur die beoogde groei mogelijk maken.
- Afspraken maken met Provincie en/of Rijk (Infrafonds, MIRT e.a.) voor het doen van grootschaligere investeringen (specials) voor de benodigde ingrepen en voorzieningen (inclusief infrastructuur). Evt. kan het ook gaan om het naar voren halen van later geplande investeringen, of het wel eerder besluiten hierover maar tussentijds dekken met overbruggingsfinanciering (bv. van institutionele beleggers).

Terugkomend in zoektocht naar andere 'potjes': OZB?

Stedelijke ontwikkeling kan forse additionele OZB-opbrengsten met zich meebrengen. Deze extra opbrengsten bij nieuwe vastgoedrealisatie kunnen substantieel zijn. Wel dient er rekening mee te worden gehouden dat die OZB-inkomsten zijn geoormerkt voor onderhoud en beheer van het toenemende areaal gebouwde omgeving. Daarnaast geldt dat hogere OZB-inkomsten worden verdisconteerd met een lagere uitkering uit het Gemeentefonds. Toerekening van extra OZB-opbrengsten aan bv. stedelijke infra- investeringen is dan oormerking t.o.v. andere investeringen.

⁵ Gemeenten die een dergelijk fonds hebben opgezet zijn onder meer Delft en Groningen. Utrecht heeft een accrès-regeling opgezet.



Als het gaat om de meeropbrengsten OZB over bestaand vastgoed bij een stijgende waarde van de stedelijke omgeving, geldt dat hier rekening moet worden gehouden met het feit dat dit een relatief beperkte OZB-tarifiering als grondslag kent. Daarbij mag dan ook eigenlijk vooral worden gerekend met dat deel wat toe te rekenen is aan de waardestijging. Dit is feitelijk 'weinig over weinig'. In Nederland kennen we met o.a. de OZB een vrij beperkt lokaal belastinggebied ten opzichte van bijvoorbeeld de UK en de USA met hun local property tax.

Tot slot is de vraag relevant OZB-tarifiering gebiedsgericht te differentiëren. In de USA geldt dit wel, waardoor bijvoorbeeld Tax Increment Financing (TIF) een optie kan zijn. In dat geval kan een opslag op de OZB gelden waaruit gebiedsinvesteringen (deels) gedekt en terugverdiend kunnen worden. Hier ligt dan wel een uitgebreide berekening en bewijslast van de publieke partij aan ten grondslag.

In Nederland is met de BIZ (BedrijvenInvesteringsZone) voor bedrijventerreinen en winkelgebieden een dergelijke differentiatie (via vrijwillige opslag bij 70% meerderheid) mogelijk. Dit geldt echter (nog?) niet voor woonfuncties.

In Nederland is actueel een bredere discussie gaande over welke structurele mogelijkheden er zijn om de bekostiging van verstedelijking te organiseren en de financiële ruimte daarvoor te vergroten. In dit kader lopen diverse trajecten (o.a. in het kader van de NOVI en REOS) en onderzoeken, waarbij ook gekeken wordt naar bijvoorbeeld vergroting van kostenverhaalsmogelijkheden, gebiedsgerichte heffingen, verruiming van het lokaal belastinggebied, aanpassing van de OZB systematiek en het op een andere manier omgaan met het inzetten van rijksmiddelen⁶.

4.4 Alternatieve opties om business case te verlichten

Tenslotte zijn er opties die niet direct een tekort terugbrengen, maar wel kunnen bijdragen aan de realisatie van het beoogde project. Dit kan bijvoorbeeld door het herschikken van rollen en investerings- en financieringslasten op (een van) de volgende manieren:

- Via gemeentelijke aankopen (of via ontwikkelmaatschappij) en uitgifte in erfpacht;
- Door woningcorporaties een grotere rol in te laten nemen (legitiem onrendabel investeren).
- Via geïntegreerde contractvorming (o.a. DBFMO-concessies), waarbij de markt financiering en risico's overneemt.
- Door financiering zeker te stellen, bijvoorbeeld via publieke revolverende fondsen (zoals SOFIE in Rotterdam, FRED in Den Haag, OMU in Utrecht, etc.), waardoor partijen tot investeringen over willen gaan.
- Installaties (bv. energie) via leasing door partijen zelf laten doen.

⁶ Zie "Versnelling bekostiging verstedelijking" (McKinsey, 2018) en "Nieuw bekostigingsperspectief bereikbaarheidsopgaven grote steden" (APPM, Rebel, 2018). Beide rapporten zijn gemaakt in opdracht van de G4, in samenwerking met regio's en het Rijk.



4.5 Omgaan met risico op staatssteun

Bij het doen van publieke investeringen/ bijdragen bij een onrendabele top moet goed worden gelet op het risico van het verstrekken van ongeoorloofde staatssteun. Kernwoorden daarbij zijn transparantie, non-discriminatie en marktconformiteit, om een oneigenlijk economisch voordeel te voorkomen. De bijdrage moet altijd publiek te legitimeren zijn, normaliter via koppeling aan typisch publieke kostenposten. Als er stimulansen of bijdragen richting de marktpartijen zelf gaan is het essentieel dat dit ofwel marktconform gebeurt (bv. bij overnemen van gronden of vastgoed, of verstrekking van financiering), ofwel via geoorloofde staatssteun (vallend onder regelgeving AGVV, DAEB, de-minimis⁷, of via een duidelijk subsidiekader). Bij overnemen van gronden of vastgoed⁸ kan de marktconformiteit van de transacties (bij aan- en verkoop) via taxatie (evt. dubbele taxatie) worden getoetst.

⁷ Algemene GroepsVrijstellingsVerordening, Diensten van Algemeen Economisch Belang. Zie <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/>

⁸ De verkoop van gronden en vastgoed is alleen aanbestedingsplichtig indien de overheid allerlei eisen/ realisatieverplichtingen oplegt. In veel gevallen hanteren gemeenten wel de wens of zelf opgelegd beleid om bij verkoop van gemeentelijke percelen een tendersystematiek te hanteren.



5 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek naar onrendabele toppen bij stedelijke transformatieprojecten heeft aangetoond dat de behoefte aan een handelingsperspectief groot is. Bij alle onderzochte casussen betreft het complexe, langjarige transformatieprojecten waarbij bedrijventerreinen, met merendeels industrie-/ kantoorfuncties, worden herontwikkeld tot gemengde stadsgebieden. In ruim driekwart van de casussen is sprake van een verwacht publiek tekort. Ten behoeve van het mogelijk maken van die gebiedsontwikkelingen, moeten er veelal forse investeringen (inclusief grootschalige deelgebied-overstijgende ingrepen, maar ook openbare ruimte en plankosten) worden gedaan die niet uit de gebieds-brede opbrengsten (waaronder kostenverhaal en grondopbrengsten) gedekt kunnen worden. Dit vraagt dan ook niet alleen om een handelingsperspectief voor de afzonderlijke deelprojecten, maar met name ook voor gemeenten, provincies en Rijk samen over hoe hier op grotere schaal mee om kan worden gegaan.

Concluderend zien we dat de onderzochte casussen een gemiddeld publiek tekort van bijna EUR 20 miljoen kennen, omgerekend ca. EUR 13 duizend per woning. In bijna 40% van de onderzochte gevallen zit ook op de private businesscase al een verwacht tekort (o.a. vanwege gebouwd parkeren, sloop/ sanering en/of boekwaardes). In die gevallen is optimalisatie op de private businesscases niet meer mogelijk. In eerste aanleg wordt veelal gezocht naar niet-financiële optimalisatiemogelijkheden die wel de businesscase verbeteren (zoals aanpassen programma, parkeernorm, verhoudingen zoet-zuur, faseren/ opknippen). Daarnaast wordt gekeken naar herzieningsmogelijkheden van de kosten, dan wel het behoud van bestaande functies in plaats van herontwikkeling.

De haalbaarheid van de businesscase is niet altijd even zwart/wit, maar vaak grijs en nog onzeker. Aspecten als marktsituaties, RO, versnipperd bezit en vraagstukken rondom infrastructuur ingrepen kunnen veel onzekerheden met zich meebrengen. Grijs situaties vragen flexibele programmering en afspraken tussen markt en overheid in transparante samenwerking. Door slim samen te werken kunnen ontwikkelingen dan toch in gang worden gebracht.

In feite blijft er vrijwel altijd sprake van een structureel hogere collectieve uitgaven dan er vanuit het gebied zelf mee bekostigd kan worden. Hiertoe is van belang dat gemeenten structureel geld proberen/ kunnen organiseren voor het kunnen dekken van deze bredere grootschalige ingrepen. Hiertoe zijn ervaringen opgedaan (zoals vereveningsfonds, fonds bovenwijks) en opties in uitwerking (zoals stedelijk investeringsfonds, accrès-regeling). In dit kader is de verkenning naar structurele aanpassingen aan de manier waarop in ons land ruimtelijke investeringen worden georganiseerd, relevant (inclusief systematiek MIRT/ Infracfonds en mogelijkwerwijs het lokaal belastinggebied).



Bijlage I. Vragenlijst thematische analyse onrendabele toppen

1. Kenmerken van het plan

Het is belangrijk de basiskenmerken te kennen om de context en karakteristieken van de gebiedsontwikkeling te kunnen doorgronden. Transformatieopgave, mogelijk programma, eigendom etc. spelen daarbij een belangrijke rol.

a. Kunt u een schets geven van de bestaande situatie in het gebied?

Toelichting: welke functies zijn er nu in het plangebied (bv. huidig bedrijventerrein, braakliggend ja/nee, etc.)

b. Toekomstbeeld: wat is het beoogde programma wat in het gebied wordt ontwikkeld?

Toelichting: geschat aantal en type woningen (sociale huur, middeldure huur (tot 1000 euro), goedkope koop (tot 250k), evt. dure koop, etc.), aantal m2 (commercieel & maatschappelijke) voorzieningen, nieuwe bedrijvigheid, kantoren. In bandbreedte.

c. Wat is de beoogde doorlooptijd van het project?

Toelichting: verwachte periode tussen nu en realisatie van de laatste fase (grote schatting).

d. In welke fase zit het project nu?

Toelichting: bv. initiatieffase, in planvorming, deels in uitvoering of zelfs al een deel gerealiseerd.

e. Hoe is de situatie ten aanzien van eigenaren/marktpartijen in het gebied?

Toelichting: is er sprake van versnipperd bezit, wat is het type eigenaren (professionele/grotere partijen of juist kleine, zitten er al ontwikkelaars aan tafel)? Zijn er reeds gesloten overeenkomsten tussen gemeente en marktpartijen?

2. Verkenning financiële analyse

De vragen richten zich hierop enerzijds de verwachte resultaten van de grondexploitatie(s) van de private eigena(a)ren, of de gemeente - maar dan als privaatrechtelijke eigenaar. Anderzijds gaat het om het totaal aan bredere (feitelijke) publieke kosten en opbrengsten. Dit wordt bij de vragen gespecificeerd.

NB Bij transformatie van bestaand bezit heeft de gemeente vaak geen eigendom en wordt geen gemeentelijke grondexploitatie gevoerd. Er zal wel een financiële opstelling zijn van de publieke business case. Hier kunnen de antwoorden uit afgeleid worden. **Waar mogelijk s.v.p. deze bijvoegen.** Gegevens vanuit private vastgoedexploitaties zijn meestal vertrouwelijk en worden hier niet gevraagd.



Zie de presentatie 'Themasessie onrendabele toppen', sheets 6 en 7, voor voorbeeldsuggesties rond kostenposten

- a. Is er sprake van een verwacht tekort op de grondexploitatie van betrokken grondeigenaren (de privaatrechtelijke grond- en vastgoedexploitatie)? Zo ja, hoe groot (schatting) en hoe komt dat?

Toelichting: zijn de verwachte kosten van de grond- en opstalontwikkeling hoger dan de geschatte opbrengsten uit verkoop van het te ontwikkelen vastgoed? Bv. Vanwege benodigde sanering, te hoge boekwaardes, gebouwd parkeren, % sociale huur? Beperkte programma-ruimte, lage prijsniveaus?

- b. Geef een korte schets van de belangrijkste brede publieke opbrengsten- en kostenposten in de gebiedsontwikkeling (de publieke business case)

Toelichting: opbrengsten zitten in bv. grondverkoop, erfpachtconversie en subsidies vanuit EU, Rijk, Provincie of de gemeente zelf. We rekenen ook het totaal aan te verhalen kosten via kostenverhaal (via anterieure overeenkomsten dan wel exploitatieplannen) hiertoe. Kosten kunnen zitten in bv. aanleg of aanpassing van wegen/OV/bruggen, gewenste uitplaatsing van hindergevendende bedrijven, gemeenschappelijke voorzieningen/ openbare ruimte/ klimaatmaatregelen, plankosten, etc.

- c. Hoe is de geschatte verhouding tussen deze publieke kosten en opbrengsten? Hoe groot is naar de huidige inzichten een evt. publiek tekort, in bandbreedte?

Toelichting: geef een beknopte uitleg of er wel/geen sprake is van een tekort, of beschrijf waar de belangrijkste onzekerheden zitten. Schets als mogelijk de orde grootte (in bandbreedte) van een evt. tekort.

- d. Wat zijn de belangrijkste redenen dat er een publiek tekort is?

Toelichting: welke publieke kosten kunnen niet geheel vanuit de gebiedsontwikkeling worden betaald/ gedekt (zie suggesties kostenposten vraag 2b)? NB Als vanuit private grondexploitaties onvoldoende bijdrage mogelijk is om de publieke kosten te verhalen (ook wel 'macro-aftopping') spreken we ook van een publiek tekort.

- e. Geef s.v.p. aan welk deel van het tekort binnenplanse en welk deel bovenplanse kosten betreffen



Toelichting: welk deel van het tekort wordt veroorzaakt door bv. saneringen, boekwaarde etc. (binnenplans) of om door bv. aanleg van grootschaliger infrastructuur die ook voor andere stadsdelen relevant is (bovenplans)?

3. Hoe om te gaan met voorziene tekorten?

Wat wordt er gedaan om het project te optimaliseren en/of voldoende dekking te organiseren zodat het wel door kan gaan? Het alternatief is dat het **niet** doorgaat - vanwege gebrek aan economische uitvoerbaarheid.

Zie de presentatie 'Themasessie onrendabele toppen', sheets 14 t/m 17, voor voorbeeldsuggesties.

- a. Ingeval van een negatieve grondexploitatie (n.a.v. vraag 2a): wat zijn er al voor optimalisatie-maatregelen bezien en hoe is daar mee omgegaan? Worden er al keuzes/ afspraken gemaakt?

Toelichting: een tekort op de grondexploitatie kan aan de orde zijn voor zowel marktpartijen (bij privaat eigendom) of de gemeente (als privaatrechtelijk grondeigenaar). Het betreft de som van kosten en opbrengsten van de betreffende grond- en opstalontwikkeling. Optimalisatie kan zijn bv. meer programma, minder kosten, lagere parkeernorm, ander programma, afboeken, opknippen/fasering, subsidies, publieke bijdrage, etc.

- b. Ingeval van een tekort in de brede publieke business case (n.a.v. vraag 2c): is de gemeente actief aan het verkennen op welke wijze dekking te organiseren voor enig publiek tekort en zo ja hoe, hoe ver staat het daar mee, wat zijn obstakels en kansen?

Toelichting: er is na te denken over op welke manier evt. voorziene tekorten gedekt kunnen worden. Bv. een kredietvoting/ bijdrage uit algemene middelen door de gemeenteraad, aanwenden gemeentelijke reserves/ vrijval van elders, interen op weerstandsvermogen, opzetten van een stedelijk investeringsfonds o.b.v. verwachte meeropbrengsten uit Gemeentefonds/ OZB, zoeken van extra subsidies, beroep doen op Provincie en/of Rijk voor bijdragen, etc.



Bijlage II. Geanalyseerde projecten

<i>Gemeente</i>	<i>Project</i>
Amersfoort	De Hoef
Bergen op Zoom	Plein 13 en omgeving
Breda	CSM-terrein
Delft	Schieoevers-Noord
Hatterm	Bedrijventerrein 't Veen
Heerhugowaard	Stationsgebied
Heerlen	Urban Heerlen
Hoorn	Poort van Hoorn
Leidschendam-Voorburg	Klein Plaspoelpolder
Lelystad	Gebiedsplan Lelycentre
Leusden	Princenhof
Oosterhout	Arendsplein
Oss	Wal Kwartier
Stichtse Vecht	Planetenbaan
Utrecht	Merwedekanaalzone
Woerden	Middelland
Zaanstad	MAAK-gebied midden
Zwolle	Centrumgebied/spoorzone

Tabel 3: Geanalyseerde projecten



Stedelijke Transformatie

Meer ruimte voor wonen

www.stedelijketransformatie.nl