



Rho

ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE



**Stedelijke
Transformatie**

Meer ruimte voor wonen



Themasessie stedelijk investeren



Damo Holt
Frits Dinkla

21 juni 2019



Rho

ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE



**Stedelijke
Transformatie**

Meer ruimte voor wonen



Agenda

- | | |
|-----------|--|
| 10.00 uur | inloop en koffie |
| 10.15 uur | korte voorstelronde |
| 10.30 uur | inleiding stedelijk investeren en kostenverhaal door Damo Holt en Frits Dinkla, met mogelijkheid tot vragen stellen en discussie |
| 11.15 uur | korte pauze |
| 11.30 uur | discussie en reflectie aan de hand van eigen casussen over investeringsvraagstukken en mogelijke inzet van instrumenten. |
| 12.45 uur | afspraken voor vervolg |
| 13.00 uur | afsluiting |



Opgave stedelijke transformatie

- Nederland staat voor een grote verstedelijkingsopgave
- Met een toename van ruim 1 miljoen huishoudens in de komende decennia is de woningvraag fors
- Dit vraagt –ook- om transformatie van bestaande stedelijke gebieden: ‘binnenstedelijke’ VINEX
- Bundeling van kennis, kunde en middelen van markt en overheid is cruciaal
- Haast en geduld strijden om voorsprong: urgente vraag vs. complex antwoord
- ‘Dashboard Verstedelijking’ toont aan: op lange termijn belangrijke meervoudige waardecreatie



**Stedelijke
Transformatie**

Meer ruimte voor wonen



Traject 'Onrendabele toppen'

Rho
—
ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE

- Themasesies (medio 2018)
- Onderzoek (najaar 2018)
- Verdiepingssessies met 4 projecten (Groningen, Breda, Lelystad en Oosterhout) (voorjaar 2019)
- 21 juni themasessie stedelijk investeren
- Lobby rijk voor bekostiging stedelijke transformatie
- Witboek Stedelijk Investeren?!
- Expertisecentrum?!





**Stedelijke
Transformatie**

Meer ruimte voor wonen



Opzet

1. Bevindingen onderzoek 'Onrendabele toppen' revisited
2. Hoezo onrendabele top? Verhaalbaarheid...
3. Optimalisatie-mogelijkheden, de 'knoppen'....
4. Hoe als gemeente investeringsruimte te creëren?
5. Hardnekkige tekorten ook breder adresseren -> nationale opgave?



Rho

—
ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE



1. Bevindingen onderzoek 'Onrendabele toppen' revisited



Rho

ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE

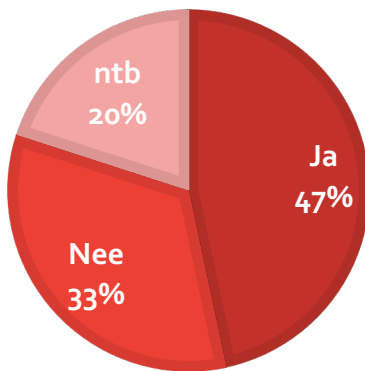
Private kosten

*Uitgaande van de 47%
die aangeeft een privaat
tekort te hebben*



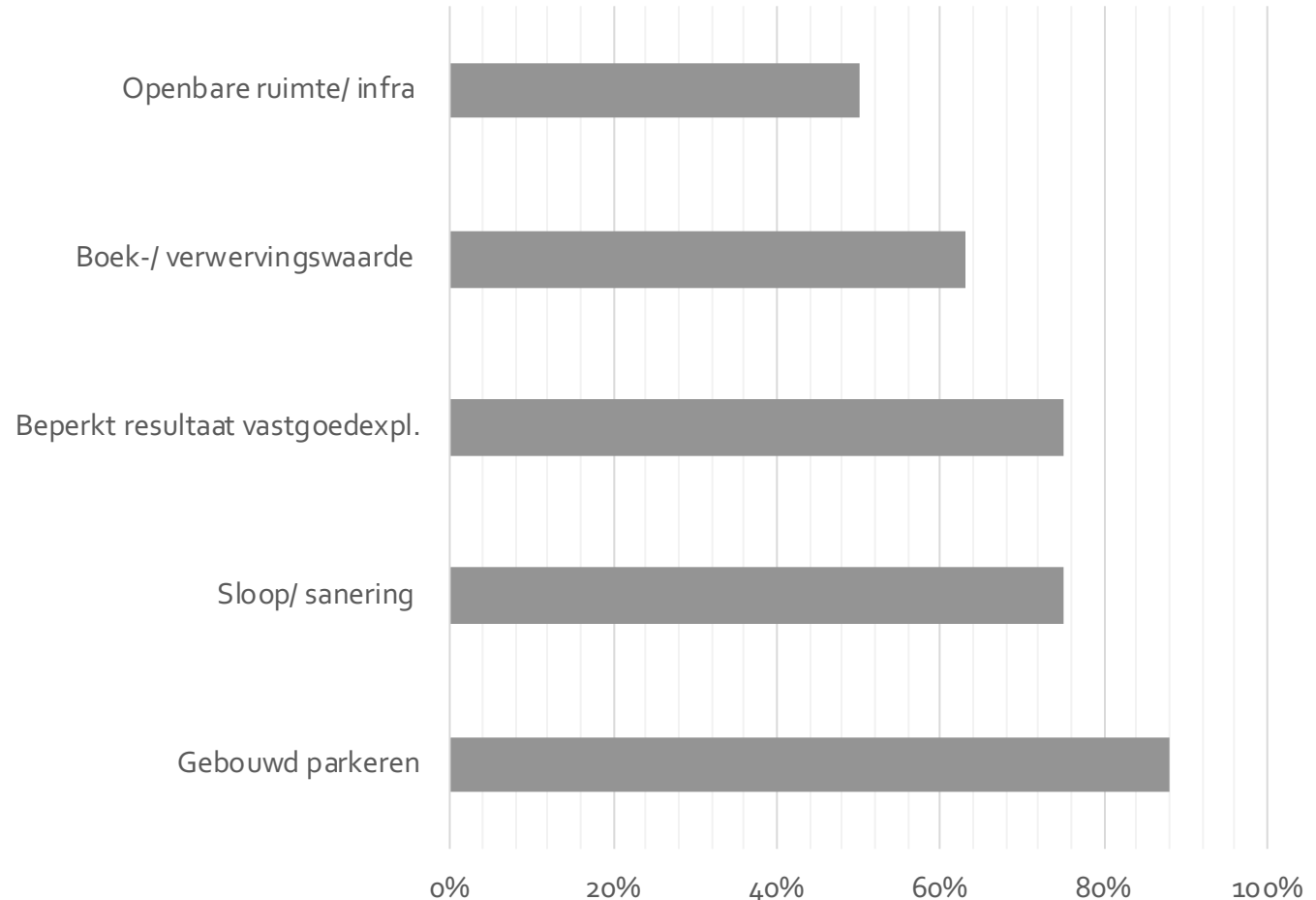
Tekort?

■ Ja ■ Nee ■ ntb



*Ieder percentage staat voor het aantal gemeenten dat de betreffende kostenpost heeft genoemd als (mogelijke) reden voor een privaat tekort

Genoemde oorzaken/ private kosten*





Private onrendabele top is grijs gebied



Rho

ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE

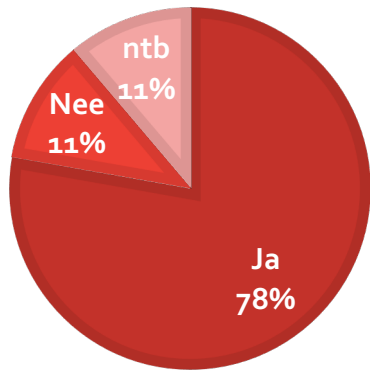


Publieke kosten

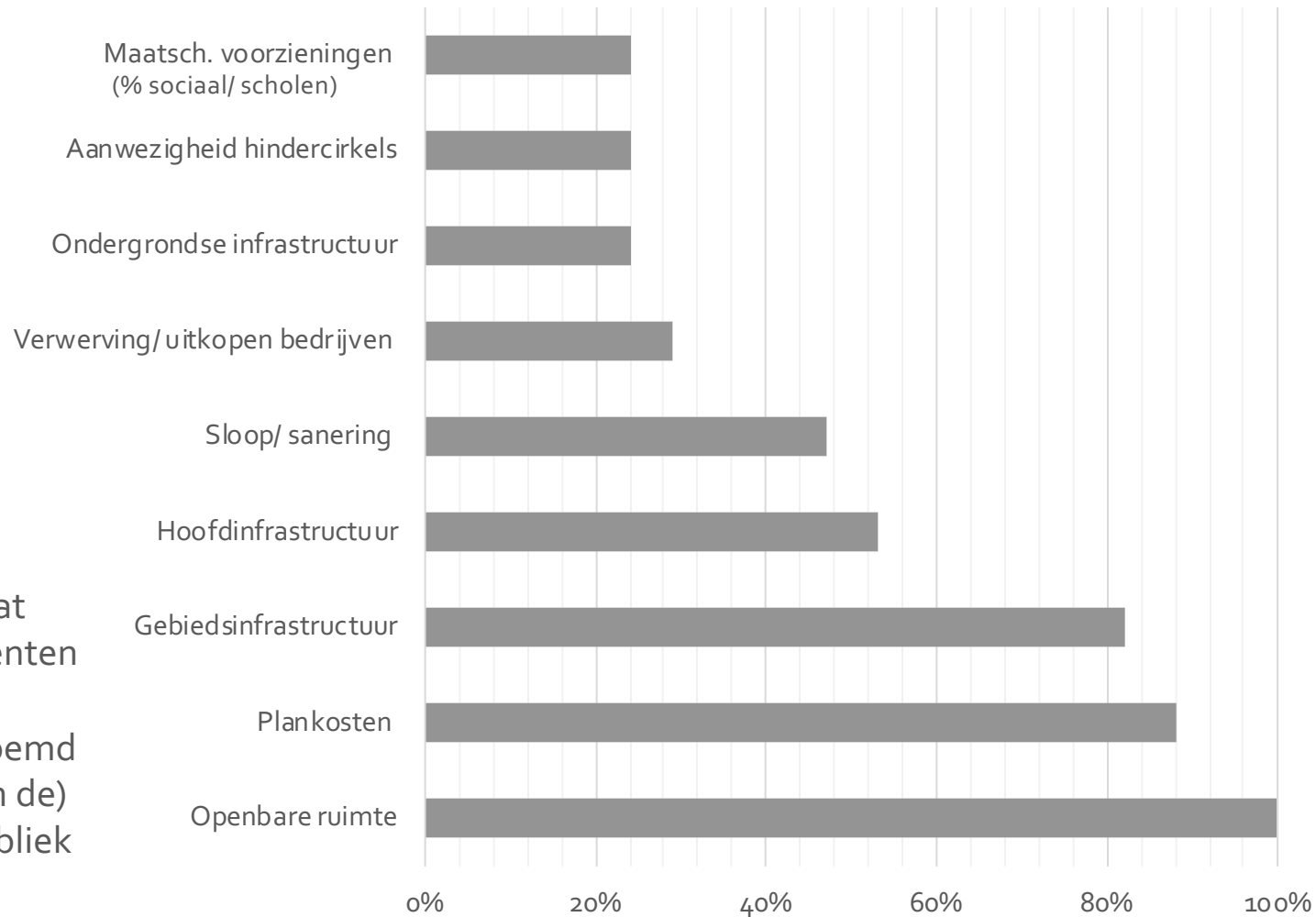
Genoemde oorzaken/ publieke kosten*

Tekort?

■ Ja ■ Nee ■ ntb



*Ieder percentage staat voor het aantal gemeenten dat de betreffende kostenpost heeft genoemd als (mogelijke/ een van de) reden(en) voor een publiek tekort





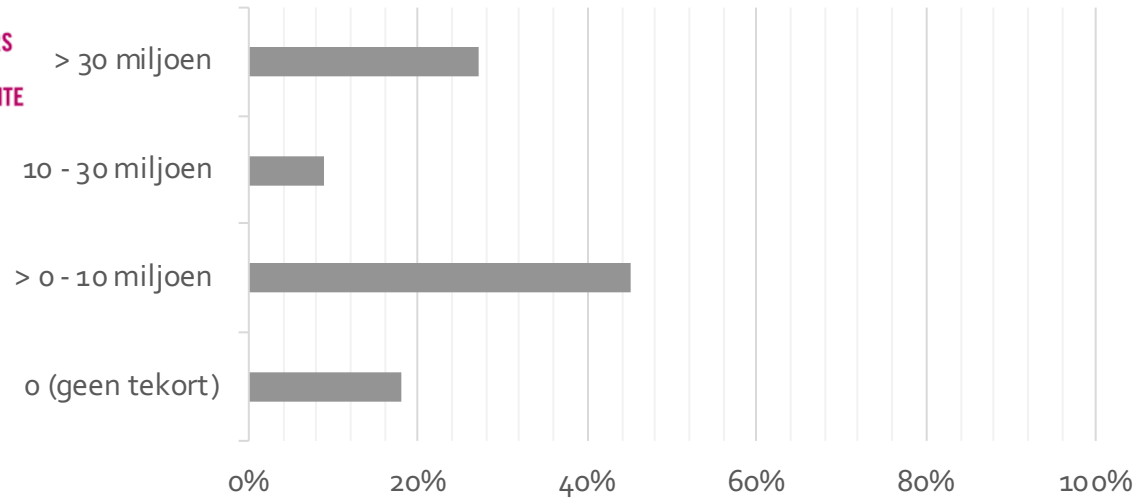
Rho

ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE

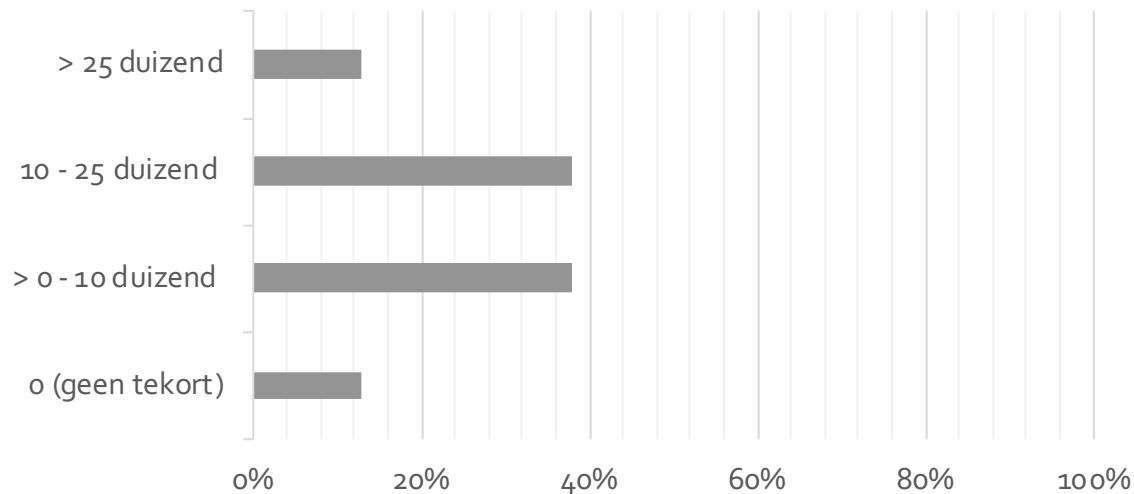
berekend aan de hand van 11 casussen;
opgave van 23.000 woningen



Publiek tekort per project



Gemiddeld publiek tekort
per project = ca. € 19 mln



Gemiddeld publiek tekort
per woning* = ca. € 13.000



Grove bevindingen expert-sessies

- Een diversiteit aan bevindingen waarbij een kritische bevraging op de onrendabele top reden voor verlaging van het gemiddeld publiek tekort is of anders gezegd er zijn optimalisatie-mogelijkheden
- Maar: de transformaties hebben en houden wel een negatieve businesscase
- Orde grootte verschilt per project, maar lijkt -voor zover inzichtelijk- overall redelijk te benaderen (NB dit geldt ook voor andere lopende trajecten bij adviseurs)
- De vraag aan wie de onrendabele top (claim) geadresseerd zou moeten worden is niet direct eenduidig te beantwoorden. Het lijkt erop dat alleen een bundeling van partijen tot de gewenste investeringsruimte kan komen.

Grove bevindingen expert-sessies

Elementen die terugkomen zijn:

- Scherpere financiële business case met onderscheid in (1) kosten op kavelniveau, (2) collectieve kosten binnen het gebied en (3) stadsbrede kosten;
- Financiering bovenwijkse kosten i.r.t. de bijdrage vanuit de gebiedsontwikkeling;
- Interactie gemeente/marktpartijen
- Dient een (te hoge) verwervings-/inbrengwaarde opgelost te worden vanuit de gezamenlijkheid ?
- Zijn de sloop- en saneringskosten niet primair een opgave voor de grondeigenaar ?
- De oplossing van het (gebouwd) parkeren en de parkeer-normering;
- Uitwerken van 'meekoppelkansen' met b.v. een wateropgave vanuit het Waterschap
- Kansen door gebieden in de omgeving erbij te betrekken



Rho

—
ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE



2. Hoezo onrendabele top? Verhaalbaarheid...

Belangrijke rol kostenverhaal



Publieke opbrengsten



Publieke kosten



Hoofdinfra weg, spoor, OV (incl. plankosten)
Maatschappelijke voorz. (bv. scholen etc.)

Sloop/ sanering/ verwerving ihkv RO
Or/ gebiedsinfra (incl. riolering, collectief P)
Plankosten

Inbrengwaarde
Sloop/sanering
Openbare ruimte/ infrastructuur (Gebouwd) P
Duurzaamheid
% Sociale huur



Kostenverhaal wordt gemoderniseerd in de Aanvullingswet Grondeigendom

Ambitie is Omgevingswet op 1 januari 2021 in te laten gaan!

- Omgevingswet vastgesteld in Tweede en Eerste Kamer
- Aanvullingswet Grondeigendom staat geagendeerd om in week 26 in de Tweede kamer behandeld te worden
- Consultatieversie Aanvullingsbesluit Grondeigendom is begin maart 2019 gepubliceerd
- Er zijn 7 consultatiereacties ontvangen



Uitgangspunten modernisering kostenverhaal

- Begripsverduidelijking: kostenverhaal i.p.v. grondexploitatie
- Inspelen op flexibelere en ruimere bestemmingen (functies)
- Inspelen op alle vormen van grondbeleid
- Systeem kostenverhaal beter te laten aansluiten op de toekomstige ruimtelijke opgaven (stedelijke transformatie en organische ontwikkeling)
- Systeem kostenverhaal te vereenvoudigen met behoud van transparantie en rechtszekerheid



Wat blijft onveranderd:

- Anterieur contracteren is en blijft het voorkeursmodel;
- Er blijft een plicht tot kostenverhaal;
- Er dient sprake te zijn van een bouwactiviteit;
- De verhaalbare kostensoorten zijn begrensd (o.a. door de kostensoortenlijst, de plankostenplan en de PPT-criteria)
- Het kostenverhaal wordt altijd begrensd door een aftopping
- De eindafrekening mag niet leiden tot een aanvullend verschuldigde geldsom
- Als het eindbedrag meer dan 5% lager dan de betaalde geldsom wordt het verschil naar evenredigheid terug met rente



Wat verandert er:

- Exploitatieplan vervalt als document
- Vaststelling inbrengwaarde verandert
- Geen actualiseringsplicht
- Maatwerkregeling voor de eindafrekening
- Mogelijkheid van tussentijdse eindafrekening

- Meer flexibiliteit door een onderscheid voor integrale gebiedsontwikkeling (1) of organische gebiedsontwikkeling (2):
 - Keuze bij vaststellen/aanpassen Omgevingsplan
 - Criterium wel/geen tijdvak !
 - Rekensystemen verschillen bij keuze voor 1) of 2)

Vaststellen omgevingsplan met tijdvak:

- Aanwijzen kostenverhaalsgebied
- Benoemen bovenwijkse kosten
- Raming kosten

Berekening bijdrage zelfrealisator
(systeem met tijdvak):

- Afhankelijk van concrete bouwplan
- Spelregels voor geldbeschikking omschreven in omgevingsplan
- Aftrek inbrengwaarde en eigen kosten
- Vorm bijdrage wordt geldbeschikking !

Eindafrekening:

- Afhankelijk van de ingediende bouwplannen
- Afhankelijk van de gemaakte kosten
- Terugbetalingsregeling bij te veel betaalde bijdrage

Vaststellen omgevingsplan zonder tijdvak:

- Aanwijzen kostenverhaalsgebied
- Benoemen bovenwijkse kosten
- Plafondbedrag kosten

Berekening bijdrage zelfrealisator (systeem
zonder tijdvak):

- Afhankelijk van concrete bouwplan
- Bij geldbeschikking raming van kosten
- Toets aan waardevermeerdering per locatie (alternatieve 'macro-aftopping')

Referentie: Exploitatieplan conform Wro:

- Aanwijzen exploitatiegebied
- Benoemen bovenwijkse kosten
- Exploitatieopzet met raming kosten en inbrengkosten
- Toets o.b.v. onteigeningswet 40 b t/m f
- Toets op terugbetaling kosten over de activiteiten
- Toets o.b.v. (woning)categorieën en gewogen eenheden (incl. 'macro-aftopping')

Vaststellen omgevingsplan
met regels kostenverhaal

Berekening
afdracht

Referentie: Exploitatieplan conform Wro:

Aandachtspunten financiën in relatie tot de stelselwijziging in de Omgevingswet



- Geen lappendeken aan bestemmingsplannen meer, maar één omgevingsplan per gemeente
- Breder reikwijdte omgevingsplan (o.a. voorwaardelijke verplichtingen met een financiële impact)
- In principe geen wijzigingsbevoegdheid en/of uitwerkingsplichten meer
- Minimale tot geen regels over uitvoerbaarheid !! (uitnodigingsplanologie)
- Geen maximale looptijd van het Omgevingsplan (NB denk aan omgekeerde trend in grondexploitaties agv BBV)
- Nu stap van ideëel wetgevingsbeeld naar de praktijk van alledag!!
- Overgangsfase van 2021, naar 2024 en einde overgangssituatie in 2029



Belang van kostenverhaal voor stedelijk investeren

Is kostenverhaal een financieringsbron voor stedelijk investeren ?

- Ja: Kostenverhaal bepaalt voor de gemeente de ondergrens in de te verhalen kosten;

Is kostenverhaal de oplossing voor de onrendabele toppen ?

- Nee: Kostenverhaal herverdeelt investeringen en genereert 'an sich' geen geld !
- Kostenverhaal leidt niet tot fondsvorming: dat gebeurt alleen op basis van anterieure overeenkomsten (en dus privaatrechtelijke afspraken) !
NB: Bovenplanse kosten verevenen op basis van een fonds (art. 6.13 lid 7) verdwijnt uit de wet.



Kostenverhaal vs. verhaalbaarheid

- Private onrendabele top leidt tot macro-aftopping; dit maakt publieke kosten niet volledig verhaalbaar (of zelfs noodzaak exploitatiebijdrage aan markt i.p.v. afdracht). Deels wordt dat ondervangen in de Aanvullingswet Grondeigendom, maar deels ook niet.
- Bewijsbaarheid en onderbouwing (Alles zeker? Vastgelegd? Binnen 10 jaar?) leidt tot onzekerheden in de verhaalbaarheid. Ook hierop wordt geanticipeerd in de Aanvullingswet Grondeigendom, maar daarmee wordt het probleem niet weggenomen.
- Moeizame discussies leiden ondanks urgentie en versnellingswens (markt x politiek) tot vertraging en 'angst' voor inzet van het instrumentarium kostenverhaal
- Maar bovenal: de grotere investeringen (m.n. infra) zijn niet volledig toerekenbaar aan projecten -> grote investerings-opgave resteert -> wie kan die dragen?



Rho



ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE



3. Optimalisatie-mogelijkheden, de 'knoppen'....

Samenvattend: handelingsperspectief publieke partijen bij publieke onrendabele top

volgorde

1^e orde

Extra geld/verdienpotentie

- Optimalisatie private business case (meer, ander en/of tijdelijk programma, P-norm omlaag)
- Dekkingsmogelijkheden via private partijen borgen (grondopbrengsten, kostenverhaal en erfpacht-conversie) – incl. bv. breder Fonds Bovenwijks
- Vergroten project-/exploitatiegebied (-> locaties met extra opbrengst-potentieel)
- Thematische subsidies verstrekken, fondsen aanspreken
- Bij versnipperd bezit collectieve pot organiseren voor collectieve investeringen (i.p.v. publiek)

2^e orde

Investerings omlaag/verschuiven

- Zoet-zuur onderling oplossen/uitruilen programma-onderdelen (evt. bonus-opties)
- Kosten herzien (bv. openbare ruimte, groen, gebiedsinfra, etc.)
- Faseren/ opknippen -> rendabele delen eerst
- (Deels) huidige functies behouden i.p.v. tot volledige herontwikkeling overgaan

3^e orde

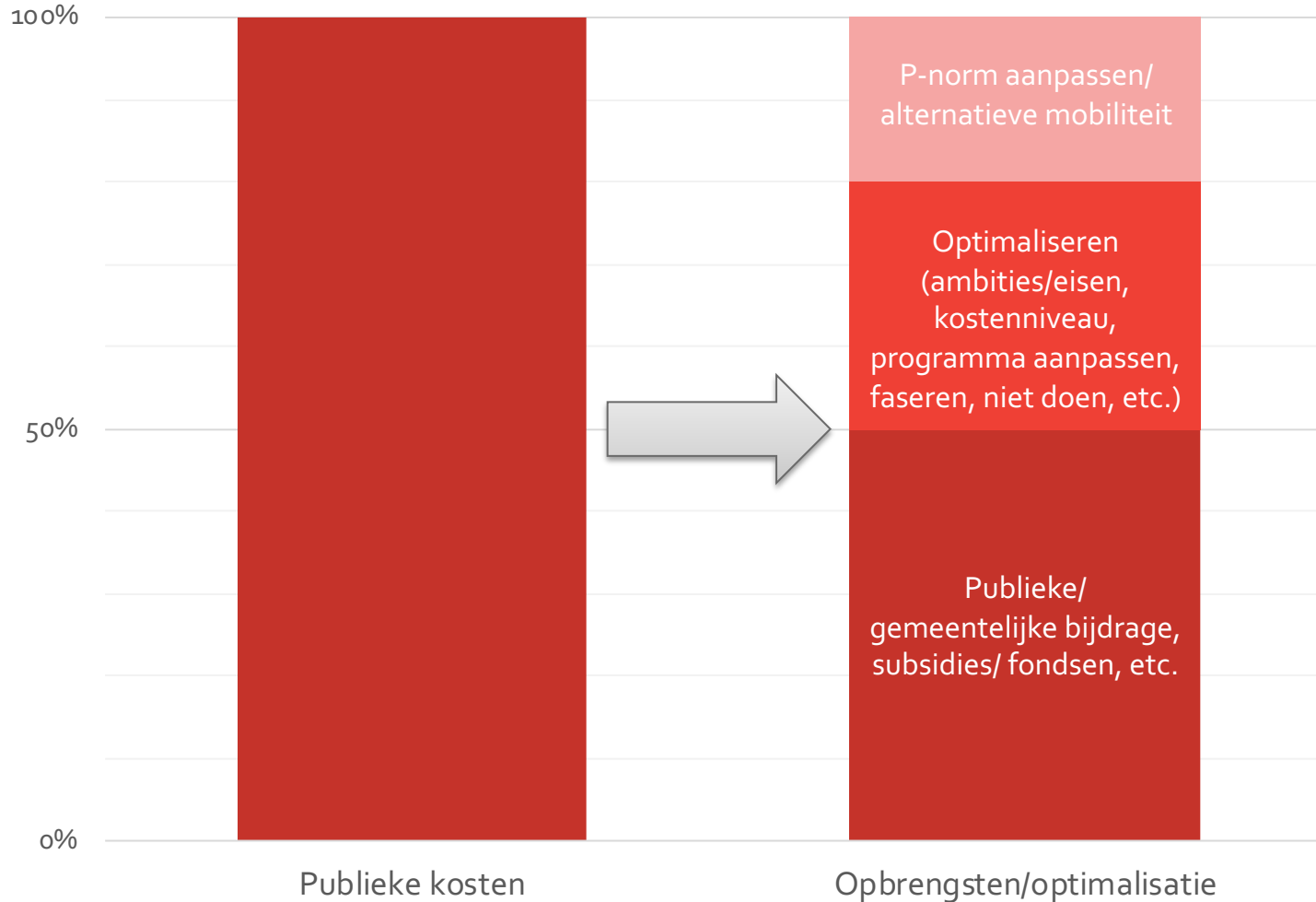
Additionele publieke middelen inzetten

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

Ook een optie: publieke gebiedsexploitatie -> 1-op-1 inzet opbrengsten gebied (grond, erfpachtconversie) voor kosten in gebied ('hek er om heen')

Analyse oplossend vermogen

(uit eerder traject City Deal en 4 onderzochte projecten)





Rho



ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE



4. Hoe als gemeente investeringsruimte te creëren?



Zoektocht in handelen bij gemeenten

- Tekorten/risico's in private business case leiden tot vertraging: een marktpartij beweegt als iedereen bereid is te bewegen
- Het vliegwiel dient aangezwengeld via het rondkrijgen van de publieke businesscase : randvoorwaarde voor gewenste massa en impact
- Maar gemeenten in gedrang: opgaven gaan schaal begroting te boven, angst vanuit crisis nog niet verdwenen, politieke keuze voor sociaal domein, geen draagvlak om burgers zwaarder te belasten
- Meerdere gemeenten doen pogingen tot het structureler organiseren van financiën (vooral fondsvorming); maar vaak met incidentele middelen (bv. vrijval, verkoopopbrengsten). Groeigemeenten hopen in te spelen op meerinkomsten uit Gemeentefonds.



Rho

ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE



Legitimatatie inzet additionele publieke middelen: sturing op bredere baten

Indirect - financieel

- Nieuwe OZB- opbrengsten
- Gemeentelijke heffingen
- Parkeren
- Gemeentefonds
-

Indirect - financieel

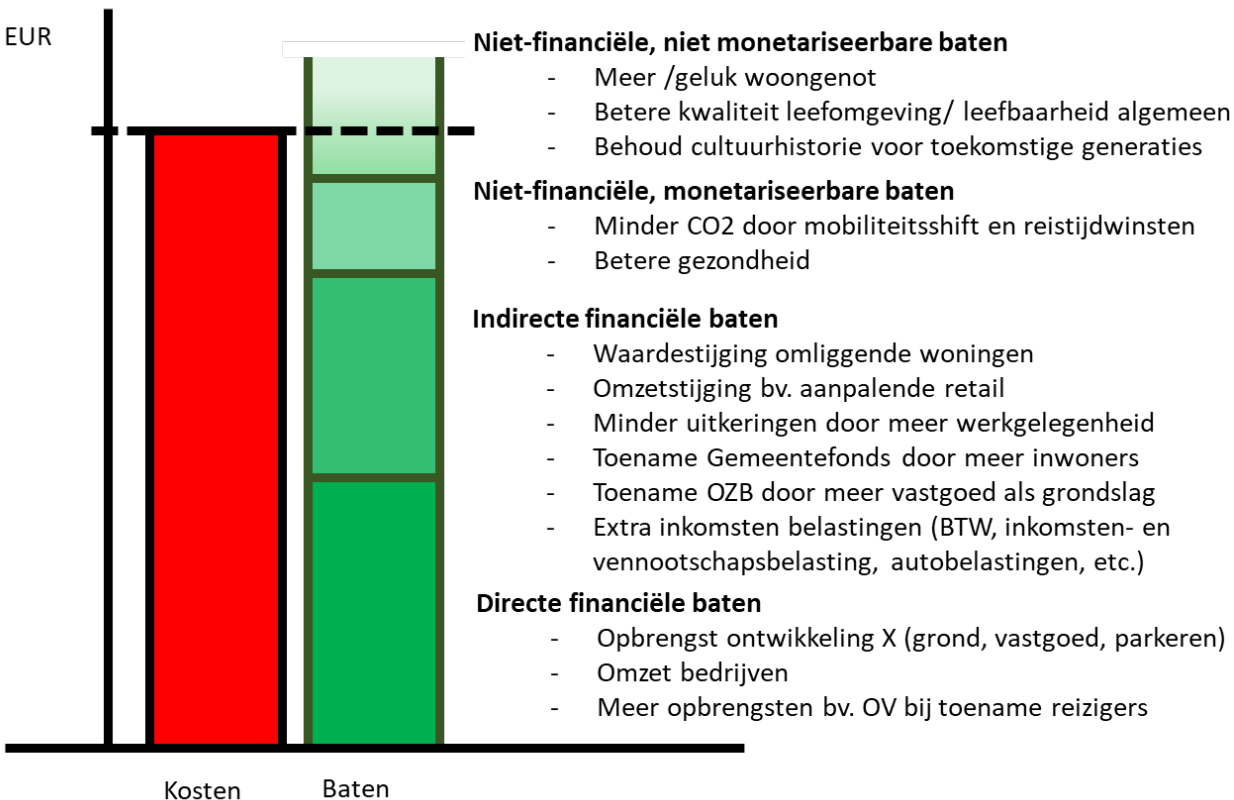
- Stijging woningwaarde
- Meer omzet bedrijven
- Meer werkgelegenheid
- Minder uitkeringen
- Minder zorgkosten
- Efficiënter fysiek beheer
- Goedkoper sociaal beheer
-

Ladder der Bekostiging (1)



Indicatief voorbeeld werking 'Ladder van bekostiging' Ruimtelijke ontwikkelingen:
Realisatie project X

Analyse baten en bekostingsbronnen



Bekostigingsbron

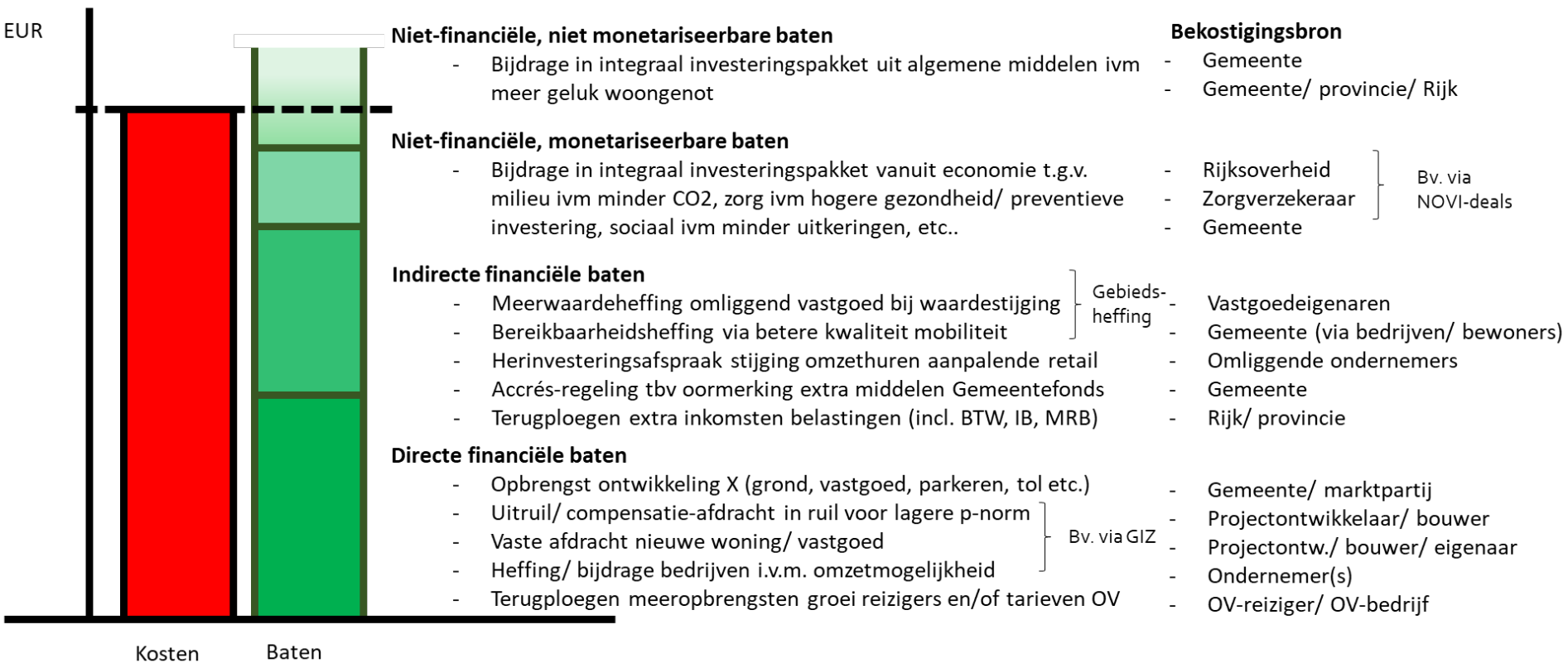
- Gemeente/ provincie/ Rijk
- Gemeente/ provincie/ Rijk
- Overheden, evt. private stichting
- Rijksoverheid
- Zorgverzekeraar
- Woningeigenaren
- Omliggende ondernemers
- Rijk en gemeente
- Gemeente (via Rijk)
- Gemeente (via bedrijven/ bewoners)
- Rijk/ provincie
- Gemeente/ marktpartij
- Ondernemer(s)
- OV-reiziger/ OV-bedrijf

Ladder der Bekostiging (2)



Indicatief voorbeeld werking 'Ladder van bekostiging' Ruimtelijke ontwikkelingen:
Realisatie project X

Uitwerking naar bekostigingsinstrumenten



Structureler publieke bekostigingsruimte organiseren

- Budget/ dekking vanuit algemene middelen/ reserves/ voorzieningen/ vrijval weerstandsvermogen/ inkomsten aandelenverkoop (bv. energiebedrijf)
- Vereveningsfonds: positieve resultaten uit grondexploitaties/ erfpachtconversie etc. worden ingebracht om negatieve resultaten elders in de stad te kunnen dekken
- Fonds bovenwijks: afdrachten vanuit projectwinsten/ andere bronnen die de grotere infrastructurele investeringen (co)financiert
- Stedelijk investeringsfonds of vergelijkbare 'pot'. Bv. accrès-regeling (meeropbrengsten alg. uitkeringen Gemeentefonds)
- Potten voor grootschaligere investeringen (specials) door Provincie/ regio en Rijk. Bv. à la RegioDeals

Issue -> voorfinanciering collectieve investeringen?! -> fonds?!

? Of: specifieke lokale heffingen introduceren (bv. bewoners, bedrijven)

Voorbeelden keuzes stedelijk investeren



Structureel

- Accrès-regeling (meeropbrengsten alg. uitkeringen Gemeentefonds) -> constructies à la Utrecht (RSU) en Zaanstad (Transformatiefonds)

Incidenteel

- Algemene middelen gemeente (bv. Delft, Tilburg, e.a.)
- Inkomsten uit verkoop aandelen (bv. deelneming energiebedrijf, etc.)
- Uit opbrengsten grondverkoop, erfpachtconversie etc.. (bv. vereveningsfonds A'dam; Verstedelijkingsfonds Almere -> inzet grond Rijk)
- Vrijval vrijval weerstandsvermogen/ rentevoordeel eerdere projecten (bv. Stedelijk investeringsfonds Groningen)
- Fonds Bovenwijks (bv. Eindhoven, Den Bosch, e.v.a.)



Rho

ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE



5. Hardnekkige tekorten ook breder adresseren ->
nationale opgave?



Rho

ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE

Adressering geconstateerde tekorten



- Meervoudige wederkerigheid aan de orde:
 - Markt draagt zo goed mogelijk bij
 - Gemeente dient zaken naar behoren op orde te hebben
 - Samenwerking overheden: geen afwenteling op 'de ander'
- Pogingen aanvraag tot inzet middelen door regionale samenwerking (via bv. Regio Deal)
- Discussie over *meer structurele rol* Rijk in opgave (à la BLS/ BWS/ ISV)

Verkenning meer structurele rol Rijk



Twee manieren om vraagstuk te benaderen:

- 1) Inbrengen als totaalpakket en generieke bijdrage
- 2) Opbouwen/ afpellen i.r.t. :
 - Beleidsvelden/ programma's (bv. rol infra, parkeren, sanering, betaalbare woningen, etc.)
 - Rol markt vs. overheid (bv. wat hoort bij vastgoed-exploitatie)
 - Instrumentarium gemeente om investeringen (en kostenverhaal) te zekeren (bv. fondsvorming, GIZ?!)

NB Ook onrendabele toppen bij private sector

Opbouwen/ afpellen naar issues

Issue	Taakveld/ waar belegd	Extra inzet (via claim)?	1 ^e / 2 ^e orde
Sanering	'Vervuiler betaalt'. Normaliter in vastgoed-exploitatie. Eerder apart potjes (bv. gaslocaties)	√ <i>als versnelling</i>	2 ^e orde
Hindercirkels/ uitkopen	Normaliter in vastgoedexploitatie. Via Omgevingswet (dezonering) extra opties	√ <i>als versnelling</i>	2 ^e orde
Woonprogramma/ betaalbaarheid	Groot maatschappelijk belang. Rol corporaties. Effect -> grondopbrengst laag, bij hoge kosten	√	1 ^e orde
Maatschappelijke voorzieningen (bv. scholen, wijkcentra, etc.)	Taak gemeente; budgetten voor. Geld tekort ivm kosten soc. domein. Geen keuze, noodzaak.	√	2 ^e orde
Duurzaamheid	Veel beleid, Klimaatakkoord etc.. Normaliter in vastgoedexploitatie	√	2 ^e orde
(Gebouwd) parkeren/ mobiliteits-oplossingen (bv. hubs)	Idealiter in vastgoedexploitatie. Echter vaak onrendabel. Wel nodig ipv maaiveld. Tijdelijke + nieuwe oplossingen (hubs) financieel lastig	√ (m.n. altern. mobiliteit!)	2 ^e orde
Hoofdinfrastructuur (OV, fiets, spoor, weg, bruggen/ viaducten)	Grootstedelijke infra -> MIRT? Deels verhaalbaar. Wie draagt dit? Tussen wal en schip	√	1 ^e orde
Gebiedsinfra/ openbare ruimte (incl. groen/parken, kades etc.)	Kostenverhaal; maar niet altijd/ alles verhaalbaar. Vaak tijdelijkheid nodig. Kosten onderh./ beheer?	√	1 ^e orde
Ondergrondse infra (riolering)	Taak gemeente ism nutsbedrijven. Budgetten voor. Rol Waterschappen! Klimaatakkoord?	√ (mits niet via elders)	2 ^e orde
Plankosten	Kostenverhaal/ plankostenscan. Niet altijd/ alles verhaalbaar. Complexiteit proces-> hoge kosten	√ (incl. meer kennis)	2 ^e orde



Structurelere rol Rijk in samenhang

- Beleid
- Kennis, kunde, organiserend vermogen (faciliteren)
- Initiëren, aanjagen (bv. samenwerkingen, afspraken, prijsvragen)
- Wet- & regelgeving (o.a. eisen, normering, RO)
- Financieel (bekostigen, investeren, financieren)



Rho

ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE



Welke tafel(s) ?

